

SYLWESTER ZAWADZKI

FUNKCJA KONTROLNA SEJMU PRL *

I. SPECYFICZNE CECHY MODELU KONTROLI PARLAMENTARNEJ

Konstytucja PRL wyposaża Sejm w szeroki zakres kompetencji i określa podstawowe jego funkcje stwierdzając w art. 20 ust. 3: „Sejm uchwała ustawy, podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”. Powyższe sformułowanie ma podstawowe znaczenie dla określania podmiotowego zakresu funkcji kontrolnej Sejmu. Nie jest ono jednak wystarczające do określenia istoty tej funkcji, jak również jej specyfiki w zestawieniu z innymi formami kontroli państwowej i społecznej.

Przyjęcie w Konstytucji PRL zasady przewodniej roli partii w budowie społeczeństwa socjalistycznego, jak również zerwanie z zasadą podziału władz, która figurowała jeszcze w tzw. małej Konstytucji z 1947 r., rzutuje w sposób zasadniczy na wzajemne stosunki między Sejmem a Rządem, nadając im specyficzny dla socjalizmu kształt¹.

W tym nowym układzie wzajemnych stosunków między parlamentem a Rządem wysuwają się na czoło zadania w zakresie współpracy na rzecz realizacji wspólnego programu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Mechaniczne przenoszenie w tej sytuacji form charakterystycznych dla stosunków wzajemnych między parlamentem a rządem w państwach kapitalistycznych oznaczałoby nie uwzględnianie powyższej specyfiki. Z drugiej zaś strony, niedostrzeganie w tym nowym układzie znaczenia konstytucyjnych pełnomocnictw parlamentu socjalistycznego, sprowadzenie jego roli do formalnej aprobaty projektów lub sprawozdań rządowych, oznaczałoby nie tylko naruszanie konstytucyjnych uprawnień parlamentu, ale i pozbawianie się w praktyce niezwykle poważ-

* Obszerne tezy niniejszego artykułu zostały opublikowane *pt Funkcja kontrolna Sejmu NPR*, w: *Sowieckoje Gosudarstwo i Prawo* 9/1079.

¹ S. Zawadzki, *Z doświadczeń Sejmu w okresie 30-lecia Polski Ludowej*, *Studia Iuridica*, t. IV, 1976.

nego ogniwa w procesie optymalizacji decyzji państwowych o najwyższym znaczeniu oraz optymalizacji ich wykonania poprzez sprawowanie przez parlament funkcji kontrolnej.

1) Przystępując do ustalenia specyficznych cech modelu kontroli parlamentarnej, w odróżnieniu od innych form kontroli państwowej i społecznej, należy stwierdzić przede wszystkim, iż nosi ona uniwersalny charakter. Wyraża się on w tym, że ze względu na nadrzędną pozycję Sejmu w systemie organów państwowych kontrola Sejmu jest nieograniczona zarówno pod względem zakresu działania, jak również pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Nieograniczoność kontroli Sejmu w pierwszym znaczeniu należy rozumieć w ten sposób, że nie może istnieć taka sfera działania państwa, która byłaby spod tej kontroli wyłączona. Rozwój funkcji państwa socjalistycznego zwłaszcza w sferze gospodarczej, socjalnej i kulturalnej powoduje, że zajmują one w działalności kontrolnej parlamentu szczególnie wiele miejsca; nie znaczy to jednak, aby inne funkcje wewnętrzne i zewnętrzne państwa socjalistycznego (sprawy obronności kraju, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego) mogły być spod kontroli parlamentu socjalistycznego wyłączone.

Zasada powyższa dotyczy również organów państwowych, które podlegają kontroli Sejmu bez żadnych wyłączeń. Podmiotowy zakres funkcji kontrolnej Sejmu obejmuje także państwowe organizacje gospodarcze ((przedsiębiorstwa państwowe), zakłady i instytucje państwowe (np. szkoły, szpitale), a także organizacje społeczne (jak np. spółdzielczość) w zakresie realizacji funkcji państwa wobec obywateli.

Nieograniczoność pod względem przedmiotowym oznacza, że kontrola Sejmu może brać pod uwagę wszelkie aspekty funkcjonowania aparatu państwowego, a więc zarówno zgodność podstaw prawnych funkcjonowania poszczególnych organów z konstytucją, jak i inne aspekty praworządności, a także problem celowości gospodarczej, społecznej i politycznej. Nieograniczoność kontroli Sejmu pod względem terytorialnym jest oczywistą konsekwencją jego ogólnopaństwowego zakresu działania.

Istnienie tak szerokich uprawnień kontrolnych Sejmu nie oznacza, że w praktyce są one i powinny być w całej pełni realizowane. Przeciwnie, korzystanie z nich przez Sejm w pełnym zakresie (a więc także w tych dziedzinach, które mogą być objęte innymi rodzajami kontroli) mogłoby powodować osłabienie kontroli parlamentarnej w tych dziedzinach, w których jest ona niezastąpiona. Nie pomniejszając więc znaczenia zasady uniwersalności kontroli parlamentarnej (która pozwala na przeprowadzenie kontroli każdego organu i pod każdym względem, jeśli parlament uzna to za konieczne), trzeba wyróżnić dalsze właściwości kontroli parlamentarnej, a więc takie jej atrybuty, które nie występują w ogóle, bądź występują mniej intensywnie w innych rodzajach kontroli.

2) Mając nieograniczone możliwości pod względem podmiotowym kontrola parlamentarna koncentruje się przede wszystkim na kontroli naczelných organów władzy (Rada Państwa) i administracji (Rada Ministrów, ministrowie, centralne urzędy). Kontrola nad tymi organami należy nie tylko do uprawnień parlamentu, ale i do jego głównych obowiązków. W tym zakresie nie może on być przez żaden organ państwowy zastąpiony, o ile w stosunku do wyżej wymienionych organów kontrola parlamentu nosi charakter bezpośredni, o tyle w odniesieniu do pozostałych organów ma ona z reguły charakter pośredni. Tak więc jest to również kontrola nad radami narodowymi, ale sprawowana poprzez Radę Państwa, która będąc organem podległym Sejmowi sprawując nadzór nad radami narodowymi, jest to również kontrola nad terenowymi organami administracji, ale sprawowana poprzez Najwyższą Izbę Kontroli oraz działalność rad narodowych. Sejm może w każdym przypadku, kiedy to uzna za stosowne, przejść od pośrednich do bezpośrednich form kontroli. Sejm nie może być zastąpiony również przez inne organy państwowe w kontroli skuteczności funkcjonowania całego systemu kontroli państwowej.

3) Kontrola parlamentarna będąc nieograniczona pod względem przedmiotowym powinna być przede wszystkim kontrolą o charakterze państwowym, nie rozpraszającą się na zagadnienia szczegółowe. Do takich podstawowych zadań kontroli Sejmu PRL należy sprawdzenie, w jakim stopniu urzeczywistniany jest, sformułowany w Konstytucji, podstawowy cel działalności państwa „wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego, rozwój twórczych sił narodu i każdego człowieka, coraz lepsze zaspokajanie potrzeb obywateli” (art. 4). Konstytucja formułuje ponadto cele polityki gospodarczej (art. 11), cele polityki rolnej (art. 15), cele polityki zagranicznej (art. 16), cele polityki socjalnej (art. 5). Nie oznacza to wyłączenia w procesie kontroli parlamentarnej również innych aspektów; przesądza jednak o tym, że w kontroli parlamentarnej wysuwa się na czoło aspekt społeczno-polityczny, przyjmujący za punkt wyjścia ocenę zgodności działalności aparatu państwowego z wolą i interesami ludu pracującego miast i wsi, wyrażonymi w Konstytucji, ustawach i uchwałach Sejmu PRL;

4) Kontrola parlamentarna realizowana przez przedstawicieli społeczeństwa nie jest kontrolą specjalistyczną; jednak dzięki zróżnicowaniu społecznemu i zawodowemu składu parlamentu, jej istotną cechą jest kompleksowy charakter zapewniający ponadresortowy i ogólnospołeczny punkt widzenia².

Chociaż cechą charakterystyczną parlamentu jest jej społeczno-polityczny, nie-specjalistyczny charakter, to jednak skład Sejmu, w którym

² Por. W. Zakrzewski, *Aktywność i funkcje Sejmu*, w: *Sejm PRL*, red. A. Burda, Wrocław 1975, s. 381 i 405.

zasiada wielu wybitnych fachowców różnych specjalności, jak również procedura pozwalająca na przyciągnięcie do pracy w komisjach ekspertów różnych dziedzin, pozwala — zwłaszcza w działalności kontrolnej komisji — uwzględnić w. poważnym stopniu specyfikę poszczególnych resortów.

5) Kontrolna działalność parlamentu, jak każda inna działalność kontrolna polega na obserwowaniu rzeczywistości i zestawianiu stanu faktycznego w określonej dziedzinie z zamierzeniami, które w tym zakresie przyświecały określonym organom państwowym. Kontrola parlamentu socjalistycznego nie sprowadza się jednak do obserwacji i ocen, dokonanych w jej wyniku. Zmierza ona przede wszystkim do skorygowania działania organów państwowych w tych wszystkich przypadkach, kiedy jest to nieodzowne. Pod tym względem zbliża się w jakiejś mierze do nadzoru, choć nie jest nadzorem w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie wchodząc w tym miejscu w sporne problemy dotyczące różnic między kontrolą i nadzorem, należy podkreślić twórczy charakter kontroli parlamentarnej w państwie socjalistycznym, wyrażający się nie tyle w dążeniu do wytknięcia braków, a przede wszystkim w dążeniu do ich usunięcia. Stąd ścisły związek funkcji kontrolnej z wykonywaną przez parlament socjalistyczny funkcją ogólnego kierownictwa państwowego. Uprawnienia kontrolne Sejmu, łącząc się z całokształtem pozycji ustrojowej Sejmu powodują, że nawet wówczas gdy nie łączy się ona w sposób bezpośredni z uprawnieniami władczymi (np. w przypadku Komisji Sejmu) ma możliwość wywierania istotnego wpływu na działalność organów administracji.

6) Przedstawicielski charakter Sejmu przesądza o jawności procedury parlamentarnej, co rzutuje w określonym stopniu również na realizację funkcji kontrolnej. Dotyczy to przede wszystkim form kontroli realizowanych przez Sejm na posiedzeniach plenarnych, takich jak analiza sprawozdań Rządu z wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego i budżetu państwa, bądź też instytucja interpelacji poselskiej. Zasada jawności nie ma natomiast zastosowania w zakresie sprawowania funkcji kontrolnej przez komisje, których posiedzenia nie noszą charakteru jawnego, ale z których prasa podaje relacje do wiadomości publicznej. W ten sposób częściowo zasada jawności znajduje zastosowanie w realizacji funkcji kontrolnej komisji.

7) Niezwykle istotnym elementem konstytucyjnego modelu kontroli parlamentarnej w PRL jest istnienie Najwyższej Izby Kontroli, która w latach 1957 - 1976 działała jako organ kontroli państwowej niezależny od Rządu. To ścisłe powiązanie z kontrolą zawodową stanowiło istotny czynnik wzmacniający kontrolę parlamentarną. Od czasu nowelizacji Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r. Prezes NIK wchodzi w skład Rady Ministrów, z tym że w odróżnieniu od ministrów jest powoływany i odwoływany przez Sejm na wniosek składany przez (prezesa Rady Mi-

nistrów w porozumieniu z przewodniczącym Rady Państwa. Konstytucja stwierdza, że działalność Najwyższej Izby Kontroli w nowym usytuowaniu ma służyć nie tylko Radzie Ministrów, lecz także Sejmowi i Radzie Państwa w wypełnianiu ich funkcji³. NIK przeprowadza kontrole nie tylko na wniosek Rządu, lecz także zlecone przez Sejm i Radę Państwa, składa informacje z wyników tych kontroli, a także składa okresowe sprawozdania Radzie Państwa (art. 35). Powyższe sformułowania świadczą, że pomimo zmian w usytuowaniu NIK, związki między Sejmem a NIK zostały utrzymane. Jeszcze jedną z cech charakterystycznych kontroli parlamentarnej w PRL, jest więc jej powiązanie z kontrolą zawodową.

Próba zestawienia specyficznych cech kontroli parlamentarnej wskazuje, że różni się ona w sposób istotny od form kontroli państwowej i również od różnorodnych form kontroli społecznej. Jednocześnie od efektywności funkcjonowania kontroli parlamentarnej zależy w poważnym stopniu funkcjonowanie całego systemu kontroli państwowej i społecznej.

Klasyfikacja form kontroli parlamentarnej zasługiwałaby na odrębne omówienie. Warto w tym miejscu zaznaczyć jedynie możliwość przyjęcia za podstawę różnych kryteriów przeprowadzenie tej klasyfikacji. Tak więc można przyjąć za podstawę formy działania Sejmu i w związku z tym wyróżnić kontrolę Sejmu przeprowadzaną na posiedzeniach plenarnych, kontrolę sprawowaną przez komisję Sejmu oraz kontrolę realizowaną przez posłów indywidualnie (interpelacje). Jeśli przyjąć za podstawę przedmiot kontroli, istnieje wówczas możliwość wyróżnienia kontroli wykonania planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju z realizowaną z reguły jednocześnie kontrolą wykonywania budżetu, kontroli wykonywania ustaw i uchwał Sejmu, kontroli realizowania polityki państwowej. Konkretyzując bardziej szczegółowo ten ostatni przedmiot kontroli istniałaby możliwość wyróżnienia kontroli parlamentu nad polityką wewnętrzną, polityką zagraniczną, polityką gospodarczą (a w jej ramach np. polityką inwestycyjną) polityką socjalną, polityką oświatową, kulturalną itd. Przyjmując z kolei kryterium podmiotowe można by wyróżnić kontrolę Sejmu nad działalnością własnych organów (np. komisji), kontrolę nad działalnością Rady Państwa oraz kontrolę nad działalnością Rządu i naczelnych organów administracji o charakterze resortowym.

Przeprowadzona próba klasyfikacji form kontroli parlamentarnej nie wyczerpuje bynajmniej wszystkich możliwości klasyfikacyjnych. Wskazuje ona jednak na to, że omówienie wszystkich wyżej wymienionych form kontroli parlamentarnej przekracza ramy jednego artykułu. Istnie-

³ K. Siarkiewicz, *Pozycja ustrojowa NIK*, PiP nr 10/1976; L. Garlicki, H. Wal-kus.-Gierałt i S. Zawadzki, *Współpraca NIK z komisjami Sejmu (na tle praktyki V i VI kadencji)*, *Studia Iuridica*, t. IV, 1976 r.

je w związku z tym potrzeba skoncentrowania się na jednej z form kontroli parlamentarnej, odgrywającej jednak w jej całokształcie szczególną rolę; jest to kontrola prowadzona przez komisję Sejmu.

Ograniczenie się przede wszystkim do analizy działalności kontrolnej komisji Sejmu PRL nie oznacza pomniejszania znaczenia funkcji kontrolnej sprawowanej przez Sejm na posiedzeniach plenarnych, jak również pozostałych form kontroli. Bardzo często posiedzenia plenarne Sejmu na przykład dotyczące oceny sprawozdań Rządu z wykonania NPSG i budżetu państwa są uwieńczeniem kontrolnej działalności komisji Sejmu. Działalność komisji Sejmu jest coraz częściej ukierunkowana i koordynowana przez Prezydium Sejmu w celu jej optymalizacji. Chociaż występuje tak ścisły związek między funkcją kontrolną Sejmu sprawowaną na posiedzeniach plenarnych a funkcją kontrolną komisji, istnieje nadal uzasadnione przekonanie, że punkt ciężkości funkcji kontrolnej Sejmu spoczywa w działalności komisji. Znaczenie kontrolnej działalności komisji Sejmu było wielokrotnie podkreślane w uchwałach Zjazdów PZPR. Wypowiedział się na ten temat niejednokrotnie Klub Poselski PZPR oraz Prezydium Sejmu.

Koncentrując w niniejszym artykule uwagę na funkcji kontrolnej sprawowanej przez Komisję Sejmu, istnieje potrzeba zatrzymania się na niektórych, związanych z nią, problemach teoretycznych. Dotyczą one w ogóle możliwości sprawowania funkcji kontrolnej przez organy przedstawicielskie (a więc organy kształtowane w wyborach powszechnych nie pod kątem specjalizacji, nie pod kątem doboru ekspertów) w stosunku do organów administracji złożonych z fachowców, wykonujących swe funkcje zawodowo. Literatura zachodnia, która dotyczy tych zagadnień, wskazuje przede wszystkim na trzy bariery, które ograniczają parlamenty w zakresie wykonywania funkcji ustawodawczej, jak i kontrolnej przez parlamenty. Jest to bariera kompetencji, bariera informacji oraz bariera czasu⁴.

Ponieważ argumentacja dotycząca tych zagadnień jest ogólna i sugeruje, że są to bariery związane z postępem naukowo-technicznym, noszące — w związku z tym — charakter ponadsystemowy, istnieją wszelkie podstawy ku temu, aby zbadać w jakim stopniu argumentacja ta może odnosić się do parlamentu socjalistycznego. Działalność kontrolna komisji Sejmu PRL w stosunku do naczelnych organów administracji — jest z tego punktu widzenia szczególnie korzystnym polem badań. W badaniach tych podstawę będą stanowić materiały VI i VII kadencji Sejmu, a więc dwu ostatnich kadencji, które w jakiejś mierze są znane autorowi artykułu z autopsji, jako posłowi, mającemu możliwość szerokiego korzystania z metody określonej w socjologii jako obserwacja ucze-

⁴ Por. Z. Kielmiński, *Technokratyczna diagnoza kryzysu parlamentaryzmu burżuazyjnego*, PiP or 1/1970, s. 87.

stnicząca. W artykule zostanie zwrócona przede wszystkim uwaga, na ile bariery kompetencji, informacji i czasu występowały w działalności komisji Sejmu, a jeśli tak, to w jakim stopniu starają się one te bariery przełamywać.

II

Problem kompetencji parlamentów i ich organów do sprawowania kontroli nad organami administracji jest rozpatrywany przez przedstawicieli koncepcji technokratyczno-biurokratycznych nie w aspekcie formalno-prawnym, i nie pod kątem wyposażenia ich w wystarczające w zakresie sprawowania kontroli uprawnienia, ale w aspekcie kwalifikacji. Chodzi w tym przypadku o to, czy parlamenty i ich organy pomocnicze, jakimi są stałe komisje, posiadają wystarczające kwalifikacje, aby sprawować kontrolę nad organami administracji, złożonymi z fachowców.

Tego rodzaju pogląd łączy się ściśle z traktowaniem decyzji państwowych wyłącznie jako decyzji fachowych (Forsthoff) bądź jako decyzji technicznych (Ellul). Według profesora Forsthoffa wszystkie decyzje państwowe mogą być w warunkach współczesnej rzeczywistości i dalszego postępu naukowo-technicznego wyłącznie decyzjami fachowymi⁵. Jeszcze dalej idzie w swych rozważaniach Shelsky i Ellul, przyznając decyzjom państwowym wyłącznie techniczny charakter. Konsekwencją przyjęcia tego rodzaju poglądu jest stanowisko, że podejmowanie decyzji powinno znajdować się wyłącznie w rękach fachowców, natomiast obywatele, jako niespecjaliści w danej dziedzinie, czy też organy przedstawicielskie ich reprezentujące, mają coraz mniej możliwości, aby sprawować kontrolę nad merytoryczną treścią, jak również nad wykonywaniem decyzji, do podjęcia i wykonywania których niezbędna jest wiedza fachowa.

Ustosunkowanie się do problemu kompetencji parlamentów do sprawowania kontroli wymaga przede wszystkim stwierdzenia, że samo postawienie zagadnienia jest fałszywe, gdyż nie negując bynajmniej fachowego aspektu decyzji państwowych, trzeba podkreślić, że jest to jeden z aspektów, który nie może zastąpić ich aspektu politycznego i społecznego.

Wbrew twierdzeniom, że wszystkie decyzje mają charakter wyłącznie fachowy, ich skutki dotyczą społeczeństwa, warunków życia i pracy różnych grup społecznych. Jest więc ze wszech miar uzasadnione, aby decyzje były oceniane przez przedstawicieli społeczeństwa, nie tylko z punktu widzenia technicznego, ale przede wszystkim społecznego. Przy

⁵ Por. obszerną polemikę z poglądami obu tych autorów w moim artykule *Marksizm a technokratyczne koncepcje politycznej organizacji społeczeństwa*, Studia Nauk Politycznych nr 1/1972.

tym coraz większa kompleksowość zjawisk powoduje, że różnorodność punktów widzenia jest metodologicznie niezwykle ważną przesłanką prawidłowej oceny. Niezależnie więc od fachowego punktu widzenia, uwzględniającego aktualny stan wiedzy, niezbędny jest równocześnie społeczno-polityczny punkt widzenia biorący po uwagę system wartości, któremu określona decyzja ma służyć, oraz konsekwencje społeczno-polityczne jej przyjęcia. W tej sytuacji kontrola społeczno-politycznych aspektów decyzji jest niemniej potrzebna jak kontrola jej aspektów fachowych, a obie postacie tej kontroli nie mogą być traktowane wymiennie. Z powyższych względów krytyka kontroli parlamentarnej z punktu widzenia braku kwalifikacji fachowych jest całkowicie nietrafna, gdyż w tym przypadku zupełnie inne kwalifikacje parlamentarne są potrzebne. Rozważając jednak i pod tym kątem kontrolę parlamentarną, nie można zapomnieć, że chociaż skład parlamentu socjalistycznego nie jest kształtowany pod kątem fachowości, to jednak zasiadają w nim fachowcy różnych specjalności (nie tylko zawodowi politycy, jak to jest z reguły w parlamencie burżuazyjnym). Nie można pominąć również faktu, że ci fachowcy są grupowani w zależności od swoich zainteresowań, specjalności i wykształcenia w stałych komisjach o charakterze problemowo-resortowym. Oznacza to pewną specjalizację w ramach parlamentu, dzięki której ma on możliwość przeprowadzania kontroli naczelných organów administracji nie tylko pod kątem społeczno-politycznych aspektów zarządzania, lecz również z punktu widzenia nieodzownej dla zarządu daną sferą administracji wiedzy fachowej.

Konsekwencją przywiązywania coraz większej wagi do potrzeby większego specjalizowania się komisji Sejmu w poszczególnych dziedzinach administracji była tendencja zwiększenia liczby komisji. Tak więc zgodnie z Regulaminem Sejmu z 1952 r. zostało wówczas powołanych 7 komisji. W 1955 r. liczba ich wzrasta do 11, a w 1957 r. do 20. W VI i VII kadencji Sejm PRL powołał na mocy regulaminu 22 komisje, spośród których 19 ma profil problemowo-resortowy, a jedynie 3 mają charakter ogólny ponadresortowy⁶.

Zakres problematyki podlegający kontroli komisji powoduje potrzebę dalszej specjalizacji w ich ramach. Zgodnie z art. 37 regulaminu komisje — stosownie do potrzeby — tworzą podkomisje stałe lub nadzwyczajne. W VII kadencji Sejmu działały 53 stałe podkomisje, co ilustruje możliwość specjalizacji jakie parlament posiada⁷. Nie można pominąć

⁶ Są to komisje: Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów, Komisja Prac Ustawodawczych oraz Komisja Mandatowo-Regulaminowa. Każda z wyżej wymienionych komisji poza własną sferą uprawnień kontrolnych posiada uprawnienia koordynacyjne w stosunku do pozostałych komisji Sejmu.

⁷ A. Ch. Machnienko, *Postojannyje Komissii Sejma PNR*, Sowgosprawo nr 3/1963; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania w: Sejm PRL*, red. A. Burda, Wrocław 1976, s. 302.

również faktu, że w przypadku zetknięcia się z wysoce specjalistycznymi problemami, komisje Sejmu mają możliwość zwrócenia się o pomoc fachowych organów kontroli państwowej (NIK) lub resortowej, a także zasięgnąć opinii ekspertów.

Reasumując powyższe rozważania trzeba więc stwierdzić, że kontrola komisji parlamentu dzięki swemu składowi daleko wykracza poza to, co może wnieść kontrola prowadzona wyłącznie z pozycji fachowych. W żadnym jednak przypadku nie można nie doceniać jej kwalifikacji fachowych (zwłaszcza w powiązaniu z kontrolą fachową i pomocą ekspertów), zakładając przewagę pod względem fachowym ze strony naczelnich organów administracji.

Czynnikiem niezwykle istotnym w realizowaniu przez komisje Sejmu funkcji kontrolnej jest duża samodzielność w planowaniu kontroli, w powoływaniu podkomisji, zespołów i grup kontrolnych, w przyciąganiu ekspertów i współpracy z organami kontroli zawodowej. Plany działalności kontrolnej komisji (łącznie z planami całokształtu ich działalności) są uchwalane przez samą komisję na wniosek jej prezydium. Pewne tematy, jak sprawozdanie resortu z wykonania planu społeczno-gospodarczego i budżetu, są obligatoryjnie włączane do planów komisji, inne tematy podejmowane są z inicjatywy prezydium komisji po konsultacji z podkomisjami i zatwierdzone na plenarnym posiedzeniu komisji przy aktywnym udziale jej członków. Na znacznie szerszy zakres samodzielności w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu wpływa i ten fakt, że komisje mają możliwość zbierania się w okresie między sesjami Sejmu.

Art. 31 Regulaminu Sejmu wśród zadań komisji wymienia: a) wysłuchiwanie sprawozdań i informacji kierowników (resortów, urzędów oraz instytucji lub ich zastępców, b) przeprowadzanie analizy działalności poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej, c) rozpatrywanie spraw związanych z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu. Art. 37 podkreśla, że komisje mogą w razie potrzeby przeprowadzać w wyznaczonym przez siebie składzie badania poszczególnych zakładów, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych. Powyższe przepisy Regulaminu stwarzają wiele możliwości dla działalności komisji. O zakresie ich działań świadczą dane zawarte w tabeli 1.

Jest rzeczą oczywistą, że wskaźniki ilościowe nie są jedynymi wskaźnikami działalności komisji. Jak wykazują jednak liczne badania prawnopiryczne, zwłaszcza z zakresu problematyki ustrojowej rad narodowych, nieuzasadnione byłoby pomniejszanie ich znaczenia.

Według danych z VI kadencji, obejmujących pełen okres 4-letni, na 1060 posiedzeń, które w tym czasie odbyły komisje Sejmu:

211 posiedzeń — było związanych z pracą komisji nad projektem 5-letniego planu społeczno-gospodarczego rozwoju oraz rocznymi planami i budżetami, a także rocznymi sprawozdaniami z ich wykonania;

Działalność Komisji Sejmu PRL

Kadencja	Liczba komisji	Liczba posłów w komisjach Sejmu	Odsetek posłów w komisjach w stosunku do ogólnej liczby posłów	Liczba posiedzeń komisji	Przeciętna liczba posiedzeń w ciągu roku
I (1952 - 1956)	7	130	30,6	247	61,7
II (1957 - 1961)	19	501	109,6	1203	300,7
III (1961 - 1965)	19	516	112,2	887	221,7
IV (1965 - 1969)	19	540	117,4	801	200,2
V (1969 - 1972)	20	579	125,9	558	186,0
VI (1972 - 1976)	22	643	139,8	1060	259,0
VII (1976 - 1980)	22	698	151,7	113	290,4

cd. tabeli 1

Kadencja	Liczba podkomisji stałych	Liczba posiedzeń podkomisji	Liczba wyjazdów podkomisji w teren	Liczba decyzji	Liczba opinii
I (1952 - 1956)	—	—	—	—	—
II (1957 - 1961)	—	—	—	2539	—
III (1961 - 1965)	58	—	224	1842	—
IV (1965 - 1969)	54	—	336	1298	—
V (1969 - 1972)	52	—	273	611	—
VI (1972 - 1976)	55	847	523	442	124
VII (1976 - 1980)	53	780	520	404	280

160 — poświęcono rozpatrzeniu projektów ustaw (których wniesiono w tym czasie ogółem — 87),

47 — poświęcono kontroli realizacji ustaw,

630 tak zwanych posiedzeń problemowych komisje poświęciły tematom z zakresu kontroli wykonywania planu społeczno-gospodarczego i budżetu, sprawozdaniom i informacjom z postępów realizacji określonych zadań społecznych, gospodarczych i kulturalnych;

3 posiedzenia odbyła komisja nadzwyczajna powołana przez Sejm dla przygotowania projektu zmian konstytucji.

Z powyższych danych wynikają następujące wnioski:

1) W działalności komisji Sejmu dominuje niewątpliwie funkcja kontrolna; w ramach tej funkcji mieści się ogół tak zwanych posiedzeń problemowych, blisko połowa posiedzeń poświęconych sprawom planu i budżetu oraz posiedzenia poświęcone kontroli wykonania ustaw, ponadto

większość posiedzeń podkomisji, wszystkie wyjazdy podkomisji i zespołów poselskich w teren, całość prac związanych z przygotowaniem dezyderatów i opinii. Znaczy to, że komisje Sejmu 75 - 80% swego czasu poświęcają działalności kontrolnej; efektywność tej kontroli jest jednym z podstawowych problemów nie tylko komisji, ale funkcjonowania Sejmu jako całości.

2) W ramach działalności kontrolnej najwięcej uwagi poświęcają komisje kontroli wykonania planu i budżetu; jest ona wykonywana nie tylko w toku prac przygotowawczych do generalnej debaty nad rocznym sprawozdaniem Rządu z wykonania planu i budżetu, ale i przez dyskusje nad sprawozdaniami i informacjami składanymi w ciągu roku z realizacji określonych działów planu (najczęściej takich, w których występują największe trudności), a także nad problemami, które formalnie nie są związane z planem i budżetem, ale faktycznie wiążą się ściśle z ich wykonaniem. Zwiększa się liczba posiedzeń poświęconych kontroli wykonania ustaw. Widoczne jest to w zestawieniu danych z VI kadencji z poprzednimi kadencjami, jak również z częściowymi danymi za okres VII kadencji.

3) Analiza problematyki posiedzeń komisji wykazuje, że komisje w sposób kompletny podejmują węzłowe problemy poszczególnych resortów, koncentrując uwagę z reguły na sprawach, z punktu widzenia społecznego, najbardziej istotnych.

4) Analiza dezyderatów i opinii oraz odpowiedzi, które udzielają naczelne organy administracji wskazuje na trafność zawartych w nich postulatów; fakt, że ani jeden z dezyderatów nie został uznany za niesłuszny potwierdza, że kontrolna funkcja komisji Sejmu jest realizowana z pełną kompetencją i znajomością problematyki. Doświadczenie wykazuje, że „bariera kompetencji”, która ma uniemożliwiać kontrolę parlamentów i ich komisji nad administracją, uzasadniana argumentem, iż „tylko fachowiec może kontrolować fachowca”, nie wytrzymuje konfrontacji z praktyką.

III

Należy się w pełni zgodzić z poglądem, że efektywność funkcji kontrolnej komisji zależy w poważnym stopniu od informacji, którą komisje dysponują. Zgodnie z art. 31 ust. 2 regulaminu Sejmu komisje mają prawo żądać takiej informacji od kontrolowanych organów, a „kierownicy resortów, urzędów oraz instytucji lub ich zastępcy obowiązani są na żądanie komisji przedstawiać sprawozdania oraz udzielać informacji”. Opierając się na tym uprawnieniu prezydium Komisji bądź też podkomisje, którym powierzono przygotowania posiedzenia komisji, zwracają się o uzupełnienie nadesłanych materiałów dodatkowymi informacjami, które komisję szczególnie interesują.

Tabela 2

Dane zbiorcze, dotyczące działalności komisji Sejmu PRL VI kadencji (1972 - 1976)

Nazwa komisji	Liczba posiedzeń komisji	Liczba posiedzeń podkom. (zespołów)	Liczba wyjazdów podkomisji i zespołów w teren	Liczba dezyderatów	Liczba opinii
Budownictwa i Gospodarki Komunalnej	63	49	19	70	16
Drobnej Wytwórczości, Spółdzielczości Pracy i Rzemiosła	45	29	57	18	11
Gospodarki Morskiej i Żeglugi	41	8	16	11	3
Górnictwa, Energetyki i Chemii	31	39	19	7	4
Handlu Wewnętrznego	61	37	60	36	7
Handlu Zagranicznego	46	41	18	39	15
Komunikacji i Łączności	35	6	35	11	6
Kultury i Sztuki	42	40	17	25	10
Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego	44	35	19	10	4
Mandatowo-Regulaminowa	8	10	6	—	—
Nauki i Postępu Technicznego	43	84	19	17	8
Obrony Narodowej	25	4	18	15	—
Oświaty i Wychowania	60	84	32	43	3
Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów	60	61	1	14	14
Prac Ustawodawczych	86	10	—	3	1
Pracy i Spraw Socjalnych	55	39	17	22	3
Przemysłu Ciężkiego i Maszynowego	36	43	39	19	4
Przemysłu Lekkiego	47	17	56	31	9
Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego	71	96	31	34	11
Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości	64	39	—	9	3
Spraw Zagranicznych	25	61	—	—	—
Zdrowia i Kultury Fizycznej	68	66	44	52	6
Nadzwyczajna dla przygotowania projektu ustawy o zmianie konstytucji	3	—	—	—	—
Ogółem	1060	847	523	442	124

Podstawowym warunkiem podniesienia jakości kontroli wykonywanej przez komisje, a w konsekwencji zwiększenia efektywności kontrolnej funkcji Sejmu, jest jakość (a więc przede wszystkim rzetelność i obiektywność) informacji, którymi komisje dysponują i które stanowią podstawę dokonywanych przez nie ocen, a następnie uchwalanych dezyderatów i opinii. W dążeniu do tego celu komisje nie są bynajmniej

skrępowane barierą informacji składanych przez organy kontrolowane. Aby zapewnić sobie bardziej wszechstronny i obiektywny obraz rzeczywistości, Komisje z reguły nie ograniczają się do analizy materiałów przedstawionych przez podlegający kontroli organ administracji, a starają się o uzyskanie informacji z wielu źródeł. Są to najczęściej następujące źródła informacji:

- 1) zainteresowane Komisje Sejmu i Wojewódzkie Zespoły Poselskie;
- 2) władze centralne organizacji społecznych (jak np. związki zawodowe, związki spółdzielcze, Zrzeszenie Prawników Polskich, Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich);
- 3) wojewódzkie rady narodowe (ich prezydium i komisje) i wojewódzkie organy administracji;
- 4) zainteresowane instytuty PAN, instytuty wyższych uczelni, instytuty resortowe, a także indywidualni eksperci;
- 5) Najwyższa Izba Kontroli;
- 6) kontrole własne przeprowadzane w terenie przez podkomisje i zespoły komisji;
- 7) spostrzeżenia indywidualnych posłów będących rezultatem ich codziennych kontaktów ze społeczeństwem.

Dobór źródeł informacji i zakres korzystania z nich zależy od inicjatywy komisji. Korzystanie przez komisje z wielu źródeł pozwala na uzyskanie naświetlenia tematu z różnych punktów widzenia, a w konsekwencji na uniknięcie jednorodności ocen i wniosków.

O tym, że powyższa praktyka nie jest już obecnie zjawiskiem sporadycznym świadczy fakt, że w ciągu rocznej działalności (październik 1977 — wrzesień 1978) komisje Sejmu, rozpatrując 242 tematy sięgnęły do 294 źródeł informacji spoza administracji centralnej. Źródłem informacji były wojewódzkie zespoły poselskie — 18 przypadków, komisje rad narodowych — 44, terenowe organy administracji — 11, związki zawodowe — 40, organizacje spółdzielcze — 34, inne organizacje społeczne — 63, eksperci — 33, NIK — 51, kontrole własne (wyjazdy w teren) — 117.

Komisje Sejmu w sporadycznych przypadkach sięgnęły do jeszcze innych źródeł informacji. Na przykład Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w ramach kontroli nad realizacją kodeksu postępowania administracyjnego zwróciła się o przeprowadzenie sondażu opinii publicznej na temat sposobu załatwiania interesantów przez organy administracji; sondaż ten został przeprowadzony przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej przy Polskim Radiu i Telewizji. Innym przykładem wnikliwego podejścia komisji było skierowanie zespołów studyjnych do parlamentów bratnich państw socjalistycznych w celu uzyskania materiału porównawczego z zakresu sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych.

Powyższe przykłady świadczą, że oceny teoretyków burżuazyjnych, jakoby parlament nie był w stanie realizować funkcji kontrolnej, gdyż jest zawsze gorzej poinformowany od organów administracji, nie wytrzymuje konfrontacji z praktyką. Zakres i jakość informacji niezbędnej parlamentowi socjalistycznemu do realizacji funkcji kontrolnej może ulec dalszemu wzbogaceniu.

Prawidłowość ocen komisji zależy nie tylko od obiektywności materiałów, lecz także od stworzenia warunków sprzyjających ich wszechstronnej ocenie. Z tego punktu widzenia zasługują na uwagę trzy zagadnienia:

- 1) skład osobowy komisji,
- 2) sposób przygotowania posiedzeń,
- 3) kontrydiktoryjność obrad komisji.

ad 1) W Sejmie PRL przestrzegane są ściśle dwie zasady doboru składu komisji: zasada dobrowolności oraz zasada zróżnicowania składu komisji pod względem przynależności partyjnej, wykształcenia, zawodu, wieku, reprezentowanego terenu. Zróżnicowany skład komisji pozwala na bardziej wszechstronne podejście, zapewniające przeciwdziałanie tendencji do resortowego, branżowego widzenia zagadnień.

ad 2) W przygotowaniu posiedzeń Komisji coraz większa rola przypada stałym lub niestałym podkomisjom. Temat, który ma być rozpatrywany przez komisję, wstępnie rozpatruje podkomisja pod kątem kompletności materiałów, przeprowadzenia kontroli i omówienia jej wyników, przygotowania koreferatu na posiedzenie komisji itd. Od koreferatu podkomisji zależy w poważnym stopniu przebieg dyskusji na posiedzeniu komisji.

Najczęściej posiedzenie zaczyna się od sprawozdania lub informacji zainteresowanego resortu, składanego przez ministra lub podsekretarza stanu oraz koreferatu przedstawiciela komisji, przygotowanego w wyniku wcześniejszej dyskusji na posiedzeniu podkomisji. Niejednokrotnie posiedzenia komisji zaczynają się od koreferatu komisji, przy założeniu, że materiały sprawozdawcze doręczone na piśmie nie wymagają referowania. Trzeci model posiedzenia komisji zaczyna się wyłącznie od referatu przedstawiciela Rządu. Jest rzeczą charakterystyczną, że w przeszłości ten trzeci rodzaj posiedzenia był dominujący, a obecnie wykazuje on raczej tendencję malejącą⁸. Sprzyja to pełniejszemu urzeczywistnieniu zasady kontrydiktoryjności na posiedzeniach komisji. Sprzyja temu także uprawnienie komisji do zapraszania na posiedzenie przedstawicieli organizacji społecznych, instytucji publicznych, rzeczoznawców. W posiedzeniach komisji może uczestniczyć ponadto Pre-

⁸ W świetle danych za okres październik 1977 — wrzesień 1978 na 242 tematy rozpatrywane przez komisję: I model posiedzenia komisji występował w 140 przypadkach, II — w 58, III — w 44.

zes NIK, a także członkowie innych Komisji Sejmu (za wiedzą przewodniczącego, bez prawa udziału w głosowaniach).

ad 3) Posiedzenia komisji przebiegają z reguły w atmosferze ożywionej dyskusji. W toku rozpatrywania sprawozdań i informacji ministrów posłowie ujawniają liczne braki i słabości, które występują w praktyce funkcjonowania resortów.

Przedkładane na posiedzeniach komisji materiały spotykają się niejednokrotnie z ostrą krytyką. W świetle tych doświadczeń twierdzenia teoretyków burżuazyjnych, że w warunkach braku w parlamentach socjalistycznych zinstytucjonalizowanej opozycji, nie ma podstaw ani warunków do krytyki, a więc i do parlamentarnej kontroli, nie znajdują uzasadnienia. W warunkach budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego nie tylko nie znikają sprzeczności nieantagonistyczne, ale powstają korzystniejsze warunki do ich ujawniania się. Znajduje to wyraz w różnicach poglądów na temat hierarchii potrzeb społecznych (a w związku z tym hierarchii celów i zadań w poszczególnych okresach rozwoju), na temat środków i sposobów zaspokajania potrzeb społecznych, w różnicach ocen funkcjonowania poszczególnych instytucji i norm prawnych. Zróżnicowanie składu komisji Sejmu pozwala na ich ujawnianie się w postaci: różnicy między oceną potrzeb społecznych z pozycji obywatela a podejściem uwzględniającym przede wszystkim aktualne możliwości zaspokajania tych potrzeb; różnicy między kompleksowym a resortowym podejściem do zagadnienia; różnicy między społecznym a wąskoekonomicznym rozumieniem efektywności.

Kontradyktoryjność przebiegu posiedzeń komisji pozwala na wszechstronną ocenę analizowanych zagadnień i wyciągnięcie prawidłowych wniosków.

IV

Jeśli chodzi o czynnik czasu, to w działalności kontrolnej nie odgrywa on takiej roli, jak w działalności stanowiącej, kiedy istnieje konieczność uchwalenia w określonych terminach takich aktów prawnych, jak plan społeczno-gospodarczego rozwoju, budżet państwa itp. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że i w działalności ustawodawczej, zbyt często wysuwa się czynnik czasu, dla spowodowania niczym nieuzasadnionego pośpiechu w pracach legislacyjnych. Nadmierny pośpiech jest tym bardziej nieuzasadniony w działalności kontrolnej, która wymaga gruntownego zbadania stanu faktycznego, wnikliwej oceny i rozważnych środków zaradczych.

Duże znaczenie ma z tego punktu widzenia fakt, że komisje posiadają dużą samodzielność w realizowaniu funkcji kontrolnej. W działalności kontrolnej wysuwa się więc ma czoło nie czynnik „czasu” i z tego punktu widzenia komisje parlamentarne nie 'odczuwają bariery czasu, a problem efektywności kontroli.

W realizacji funkcji kontrolnej przez komisje ważną rolę odgrywają dezyderaty i opinie⁹. Dezyderaty, które są formułowane bezpośrednio pod adresem Rządu (lub innych organów)¹⁰, przeszły od okresu I kadencji Sejmu, kiedy nie były nawet rejestrowane, dość znaczną ewolucję. W początkowym okresie stanowiły one formę sygnalizowania administracji różnych braków (często o charakterze szczegółowym) wraz z postulatami podjęcia działań na rzecz poprawy sytuacji. Z czasem przedmiotem dezyderatów stawały się sprawy większego znaczenia, ale nadal konkretne, związane z postulatem załatwienia określonych spraw. Stąd też między innymi uległa pewnemu zmniejszeniu liczba dezyderatów.

W VI, a jeszcze bardziej w VII kadencji, komisje oprócz dezyderatów zaczęły posługiwać się nowym środkiem prawnym w postaci opinii. Zaczęła ulegać zmianie proporcja między liczbą dezyderatów a liczbą opinii na rzecz tych ostatnich. O ile w ciągu 4 lat VI kadencji komisje uchwały 442 dezyderaty i 124 opinie, to w ciągu 4 lat VII kadencji (marzec 1976 - styczeń 1980) uchwały 404 dezyderaty i 280 opinii. W VII kadencji nie tylko zwiększyła się liczba opinii, ale wzrosła ich ranga, formułując bowiem swe stanowisko w formie opinii komisje mogą jednocześnie domagać się od organu będącego adresatem zajęcia stanowiska w sprawach podniesionych w opinii.

Powstaje jednak problem, w jakich przypadkach komisja powinna kończyć swe obrady uchwaleniem dezyderatu, w jakich bardziej właściwym środkiem prawnym jest opinia. Praktyka nie wykształciła jeszcze jednolitych kryteriów¹¹. Na podstawie obserwacji uczestniczącej można jednak sformułować następujące zasady:

1) Dezyderaty dotyczą z reguły konkretnych spraw (tak np. komisja kultury uchwaliła dezyderat w sprawie przyspieszenia budowy gmachu Biblioteki Narodowej; Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska — w sprawie zwiększenia produkcji części zamiennych dla komunikacji miejskiej. Opinie zawierają z reguły ocenę działalności resortu w jakiejś dziedzinie na przykład opinia w sprawie realizacji programu budownictwa mieszkaniowego lub w sprawie realizacji programu ochrony środowiska; chodzi tu więc o sprawy w znacznie większym wymiarze.

⁹ Oprócz dezyderatów i opinii komisje mogą występować z projektami rezolucji, które nabierają mocy wiążącej po uchwaleniu na posiedzeniu plenarnym parlamentu. W artykule niniejszym instytucja ta zostaje pominięta ze względu na stosunkowo rzadkie występowanie w praktyce. Por. Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 1975, s. 282.

¹⁰ Zgodnie z art. 41 Regulaminu Sejmu adresatami dezyderatów mogą być: Rada Państwa, Rząd, Prezes NIK, Prokurator Generalny PRL i poszczególni ministrowie.

¹¹ Na wniosek posłów podjęte zostały przez Kancelarię Sejmu badania z udziałem szeregu katedr uniwersyteckich, zmierzające do analizy efektywności środków prawnych stosowanych przez komisje Sejmu, a także m.in. ustalenia kryteriów posługiwania się przez komisje instytucją dezyderatów i opinii.

2) Opinie dotyczą polityki resortu i stanowią środek prawny umożliwiający komisjom wpływ na jej kształtowanie i optymalizację; poprzez dezyderaty komisje wywierają wpływ przede wszystkim na realizację polityki resortu, na optymalizację jej wykonania.

3) Tryby uchwalania dezyderatów i opinii nie różnią się, nie występują między nimi różnice; zarówno dezyderaty, jak i opinie są uchwalane samodzielnie przez komisje, a po ich uchwaleniu przekazywane przez prezydium komisji — Marszałkowi Sejmu; Prezydium Sejmu przesyła adresatom dezyderaty i opinie komisji.

4) W przypadku dezyderatu adresat jest obowiązany ustosunkować się do niego i w ciągu 30 dni powiadomić pisemnie Prezydium Sejmu o zajęтым stanowisku; odpowiedzi na opinię adresat udziela wówczas, jeśli komisja zwróciła się o zajęcie stanowiska, co z reguły w praktyce ma miejsce. Ani dezyderat, ani opinia nie zobowiązują więc adresata do bezwzględnej realizacji postulatów komisji, a jedynie do zbadania i rozpatrzenia spraw, zajęcia stanowiska oraz udzielenia odpowiedzi.

5) Zarówno w przypadku dezyderatu, jak i opinii odpowiedź może być uznana przez komisję za niezadowolającą.

O wyborze środka prawnego przez komisję decyduje więc przede wszystkim rodzaj i ranga rozpatrywanej sprawy. Dążenie do zwiększenia efektywności działalności kontrolnej komisji w okresie VI i VII kadencji przejawia się nie tylko w sięganiu po nowe środki prawne, lecz także w znacznie bardziej wnikliwym rozpatrywaniu odpowiedzi adresatów na opinie i dezyderaty. Komisje w toku VII kadencji coraz częściej nie godzą się na odpowiedzi niepełne lub wymijające. Nierzadko nie przyjmują wyjaśnień do wiadomości, bądź ponownie występują z dezyderatem¹². Częstym zjawiskiem jest domaganie się przez komisje uzupełnienia odpowiedzi o informację, w jakim terminie sprawa będzie załatwiona. Ponieważ często są to terminy dość odległe, komisje postanawiają ponownie wrócić do sprawy i sprawdzić, czy termin załatwienia został dotrzymany. Oznacza to, że analiza efektywności dezyderatów i opinii, która niekiedy ograniczała się do kontroli terminowego ich nadsyłania, ulega pogłębieniu. Coraz częściej Komisje oceniają konsekwentnie merytoryczne załatwienie dezyderatów i opinii, zgodnie z zawartymi w nich postulatami.

Z powyższym zagadnieniem łączy się ściśle coraz większy akcent,

¹² Tak np. Komisja Przemysłu Lekkiego po zbadaniu przyczyn przestojów w produkcji wystąpiła do Ministerstwa Przemysłu Lekkiego z dezyderatem w sprawie braku części zamiennych. Odpowiedź Ministra na ten dezyderat została uznana przez komisję za niezadowolającą, wobec czego wystąpiła ona z dezyderatem ponownie, postulując ostateczne załatwienie sprawy. Podobne stanowisko zajęła Komisja Zdrowia i Kultury Fizycznej w związku z odpowiedzią Ministra na dezyderat w sprawie poprawy opieki nad dziećmi kalekimi. Por.: *Co się zmienia w Sejmie*, wywiad z wicemarszałkiem Sejmu P. Stefańskim, *Polityka* nr 42/1978.

jaki kładą komisje na kontrolę realizacji ustaw. O ile w poprzednich kadencjach komisje stosunkowo rzadko zajmowały się tym tematem, to w okresie VI kadencji 47 ustaw było przedmiotem analizy komisji pod kątem widzenia ich realizacji (w tym m. in. uchwalony w 1964 r. przez Sejm kodeks rodzinny i opiekuńczy był po 10 latach obowiązywania przedmiotem analizy 13 komisji Sejmu), a w okresie VII kadencji komisje przeprowadzały kontrolę wykonania 45 ustaw (w tym kodeksu postępowania administracyjnego po 17 latach obowiązywania)¹³.

Aktywizacja komisji w tej sferze działania łączy się niewątpliwie z faktem powołania na początku VI kadencji Komisji Prac Ustawodawczych, która nie tylko uczestniczy w rozpatrywaniu wszystkich projektów ustaw pod kątem ich zgodności z konstytucją i systemem obowiązującego prawa, zasad polityki i techniki legislacyjnej, lecz troszczy się o stan prawa w Polsce. Z tego tytułu Komisja Prac Ustawodawczych podejmuje działanie w trzech niezwykle ważnych kierunkach:

1) śledzi tok prac nad realizacją rządowego programu doskonalenia prawa¹⁴,

2) koordynuje działalność problemowo-resortowych komisji w zakresie porządkowania resortowych przepisów, w wyniku tej działalności udało się poważnie zmniejszyć liczbę obowiązujących aktów resortowych,

3) koordynuje działalność problemowo-resortowych komisji w zakresie kontroli wykonania ustaw.

Włączenie przez komisję kontroli określonej ustawy do planu pracy wynika z jej własnego rozeznania sytuacji w dziedzinie normowanej ustawą oraz oceny potrzeby podjęcia kontroli¹⁵. Od komisji zależy również wybór terminu przeprowadzenia kontroli, co wpływa w poważnym stopniu na zakres problemów będących przedmiotem jej zainteresowania. Gdy komisja podejmuje kontrolę w stosunkowo krótkim czasie po wejściu ustawy w życie, wówczas wysuwają się na czoło takie zagadnienia jak kompletność i terminowość wydania aktów wykonawczych, ocena ich zgodności z przepisami ustawy, ocena stopnia przygotowania organów administracji państwowej do wdrożenia przepisów w życie, stopień znajomości ustawy przez zainteresowane środowisko społeczne. Na tego rodzaju zagadnieniach koncentrowała się Komisja Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości przeprowadzając kontrolę realizacji ustawy o amnestii w 4 miesiące po jej wejściu w życie oraz ustawy

¹³ Chodzi tu wie o kontrole wyrywkowe poszczególnych ustaw, które występują w toku posiedzeń problemowych komisji, a o kontrole mające na celu dokonanie oceny funkcjonowania całokształtu przepisów ustawy i tego rodzaju kontrolom poświęcone jest odrębne posiedzenie komisji lub przynajmniej jeden punkt porządku dziennego posiedzenia komisji.

¹⁴ S. Zawadzki, J. Bafia, A. Łopatka — artykuły nr 2/1979 Sowgosprawo,

¹⁵ Por. Kancelaria Sejmu: Informacje o kontroli realizacji ustaw przez Komisje Sejmu VI kadencji, Warszawa, sierpień 1975.

o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych — po 11 miesiącach jej obowiązywania. Komisja Oświaty i Wychowania, dokonując oceny wprowadzenia w życie ustawy Karty Praw i Obowiązków Nauczyciela, stwierdziła, że po dwóch latach jej obowiązywania nie zostały jeszcze wydane wszystkie przepisy wykonawcze. Komisja w dezzyderacie zwróciła uwagę na potrzebę przyspieszenia ich wydania, jak również na konieczność zapewnienia jednolitej interpretacji przepisów.

Tego rodzaju kontrola, która dotyczy raczej wdrażania ustawy występowała w około 1/4 przypadków. Częściej kontrola komisji dotyczy realizacji ustaw obowiązujących od kilku do kilkunastu lat. Tego rodzaju kontrola koncentruje się na sposobie wykonywania i przestrzegania ustawy przez organy odpowiedzialne za jej wykonywanie, jak również przez obywateli. Komisje analizują skutki społeczne ustawy oraz konfrontują je z założeniami i celami, interesuje je również zgodność przyjętych w ustawie rozwiązań w konfrontacji z aktualnym poziomem potrzeb oraz perspektywami dalszego rozwoju społecznego. Tego rodzaju kontrola wykonania ustaw prowadzi zarówno do postulatów *de lege lata*, jak i postulatów *de lege ferenda*. Tak na przykład Komisja Komunikacji i Łączności, w wyniku rozpatrzenia przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy w transporcie kolejowym, samochodowym i drogowym, przyjęła dezzyderat, w którym postuluje przedłożenie przez Ministerstwo Komunikacji długofalowego programu poprawy warunków bhp. Komisja Pracy i Spraw Socjalnych, analizując wykonanie ustawy o bezpieczeństwie i higienie pracy, zwróciła się z dezzyderatem do Prezesa Rady Ministrów o opracowanie programu przyspieszenia realizacji obowiązujących przepisów. Komisja Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, kontrolując wykonywanie ustawy o ochronie roślin, postulowała wprowadzenie bardziej precyzyjnych metod kontroli stosowania środków chemicznych i wzmoczenie nadzoru nad jakością usług świadczonych przez służbę ochrony roślin.

W przypadku stwierdzenia nieadekwatności między aktualnym stanem prawnym a potrzebami społecznymi, komisje wysuwają w swych dezzyderatach postulaty odnoszące się do analizowanej ustawy, bądź też dotyczące nowelizacji innego aktu ustawowego. Tak na przykład w wyniku wspólnego posiedzenia Komisji Budownictwa i Gospodarki Komunalnej oraz Komisji Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, na którym analizowano wykonywanie ustawy o terenach budowlanych na obszarach wsi, został uchwalony dezzyderat w sprawie nowelizacji prawa budowlanego. Rezultatem wspólnego posiedzenia Komisji Prac Ustawodawczych oraz Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej w sprawie wykonywania przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego był dezzyderat skierowany do Rządu w sprawie nowelizacji całego kompleksu obowiązujących w tym zakresie przepisów. Postulat ten znajduje realizację w postaci przygotowanego przez Rząd projektu kompleksowej ustawy o och-

ronie środowiska naturalnego, który jeszcze w 1979 r. (po szerokich dyskusjach w kręgu fachowców, jak również po rozpatrzeniu przez Radę Legislacyjną) został wniesiony przez Radę Ministrów pod obrady Sejmu.

W celu zwiększenia efektywności działań Komisji w zakresie kontroli wykonania ustaw Komisja Prac Ustawodawczych dokonała analizy tej działalności, bazując na materiałach zebranych przez Kancelarię Sejmu, i przygotowała dla Prezydium Sejmu wnioski, na podstawie których podjęło ono uchwałę o wytycznych w sprawie kontroli wykonywania ustaw.

Powyższe przykłady świadczą o ścisłym związku między funkcją kontrolną Sejmu, a jego funkcją ustawodawczą. Związek ten jest jeszcze bardziej dobitny w przypadkach, gdy przedmiotem kontroli jest stan ustawodawstwa w określonej dziedzinie, bądź też akty normatywne o podstawowym dla całego systemu prawa znaczeniu, jakimi są kodyfikacje całych działów prawa. W VI kadencji tego rodzaju rolę odegrała kontrola wykonania kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przeprowadzona w 10 lat po jego uchwaleniu. W kontroli tej uczestniczyło 13 komisji Sejmu konfrontując obowiązujący kodeks z aktualnymi potrzebami rodziny.

W wyniku dwuletnich prac, w których wiodącą rolę odgrywały Komisja Prac Ustawodawczych, Pracy i Spraw Socjalnych oraz Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości, a ponadto uczestniczyły liczne organizacje społeczne (a zwłaszcza Liga Kobiet) oraz liczne grono socjologów i prawników, została uchwalona 19 XII 1975 r. — z inicjatywy wyżej wymienionych komisji — nowelizacja kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (Dz.U. nr 45, poz. 234). W toku tych prac została również uchwalona z inicjatywy Rządu ustawa z dnia 18 VII 1974 o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. nr 27, poz. 157), zabezpieczająca pomoc finansową dzieciom w przypadku, gdy ojciec nie wywiązuje się z obowiązków alimentacyjnych. Dalszym ciągiem podjętych wówczas działań jest powołanie Rady dla Spraw Rodziny przy Radzie Ministrów.

Drugim przykładem tego rodzaju więzi, między funkcją kontrolną a funkcją ustawodawczą Sejmu, może być wystąpienie przez Komisję Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Komisji Prac Ustawodawczych z inicjatywą przeprowadzenia na początku VII kadencji kontroli funkcjonowania kodeksu postępowania administracyjnego. Do przeprowadzenia tej kontroli została powołana Podkomisja złożona z przedstawicieli obu komisji i czynnika społecznego i fachowego. Bazując na gruntownych opracowaniach Urzędu Rady Ministrów, Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Prokuratury Generalnej, Wojewódzkich Rad Narodowych i Wojewódzkich Zespołów Poselskich, licznych organizacji społecznych (wśród nich zwłaszcza Zrzeszenia Prawników Polskich) oraz licznego grona eksper-

tów (profesorów prawa administracyjnego i prawników praktyków), Podkomisja przygotowała wszechstronną ocenę funkcjonowania k.p.a. w 17 roku jego obowiązywania. Dzięki tej ocenie zainteresowane tematem komisje sformułowały wnioski o potrzebie nowelizacji k.p.a. oraz zaproponowały główne kierunki nowelizacji. Propozycje Komisji spotkały się z aprobatą zarówno Prezydium Klubu PZPR, jak i Prezydium Sejmu. Dało to impuls do dalszych prac nad projektem nowelizacji k.p.a. Został powołany Zespół Ekspertów, który wraz z Biurem Prawnym Kancelarii Sejmu, przygotowywał propozycje rozwiązań prawnych dyskutowane następnie na posiedzeniach Podkomisji.

Proponowane zmiany polegały przede wszystkim:

1) na rozszerzeniu zakresu obowiązywania k.p.a. między innymi na dotychczas nie objęte nim postępowanie podatkowe oraz postępowanie w sprawach rent i emerytur,

2) na upowszechnieniu zasady dwuinstancyjności przez wprowadzenie odwołań od decyzji I instancji podejmowanych na szczeblu wojewódzkim,

3) na wprowadzeniu sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych jako generalnej zasady, od której kodeks będzie przewidywał stosunkowo nieliczne wyjątki.

Przyjęcie powyższych zmian przez Sejm PRL w dniu 31 stycznia 1980 r. oznaczało poważny krok w kierunku umocnienia gwarancji praw obywatelskich, a więc w kierunku pogłębienia demokracji i praworządności socjalistycznej.

VII

Działalność komisji Sejmu PRL wykazuje niesłuszność twierdzeń na temat barier informacji, kompetencji i czasu, która nie pozwala rzekomo organom przedstawicielskim na sprawowanie kontroli nad administracją. W państwie socjalistycznym istnieją wszelkie podstawy, aby tego rodzaju bariery mogły być, jeśli nie całkowicie zniesione, to w każdym razie poważnie ograniczone. Decydująca jest świadomość potrzeby wzmocnienia kontrolnej funkcji socjalistycznego parlamentu w miarę budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego.

Umocnienie tej funkcji nie może być w żadnym wypadku rozumiane jako obniżenie rangi organów administracji. Lenin, w znanym liście, postulował jednocześnie: 1) podniesienie autorytetu Rady Komisarzy Ludowych, 2) podniesienie rangi WCIK poprzez umocnienie zarówno jego funkcji ustawodawczej i kontrolnej, 3) zwiększenie odpowiedzialności Komisarzy Ludowych, Lenin proponował wówczas dłuższe sesje WCIK „w celu opracowywania podstawowych zagadnień ustawodawstwa i sy-

stematycznego kontrolowania pracy komisariatów ludowych i Rady Komisarzy Ludowych"¹⁶.

W warunkach budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego, na czym koncentruje się obecnie PZPR jako przewodnia siła socjalistycznych przeobrażeń w Polsce, gdy zakres i skomplikowanie zadań, jakie stoją przed administracją niepomniernie wzrasta, sformułowania Lenina nabierają jeszcze większego znaczenia. Znajdują one potwierdzenie również w najnowszych doświadczeniach budownictwa państwowego, na które wskazuje w swych wspomnieniach L. I. Breżniew stwierdzając, że działacz partyjny i państwowy „nie może uważać się za jedyny i nieomylny autorytet we wszelkich dziedzinach działalności ludzkiej”. „Współczesna ekonomika, polityka, życie społeczne tak bardzo są złożone, że ulegają jedynie potędze mądrości zbiorowej. Należy więc wysłuchiwać fachowców i uczonych, przy czym nie jednego kierunku lub jednej szkoły. Trzeba umieć konsultować się z ludem, aby uniknąć wszelkiego rodzaju szamotaniny oraz niedojrzałych i nieprzemysłanych a woluntarystycznych decyzji”¹⁷. Z powyższych doświadczeń wynikają niezwykle ważne wnioski dla dalszego doskonalenia procesu decyzyjnego, jak i mechanizmu kontroli w państwie socjalistycznym ze szczególnym uwzględnieniem rangi kontroli parlamentarnej.

Komisje Sejmu PRL, choć mają niezaprzeczone efekty w działalności kontrolnej, dalekie są od wyczerpania swoich możliwości. Dość znaczne różnice w aktywności poszczególnych komisji świadczą o możliwościach poprawy wskaźników ilościowych. Na podstawie przeprowadzonej analizy nasuwa się jednak wniosek, że znacznie poważniejsze są rezerwy i możliwość poprawy jakości pracy komisji¹⁸. Kierunki działania, które mogą sprzyjać temu procesowi polegają na rozszerzeniu źródeł informacji dla potrzeb komisji, zwiększeniu kontrydiktoryjności i dyskusyjności posiedzeń komisji, koncentrowaniu uwagi komisji na węzłowych problemach pracy resortów, pełniejszym wykorzystaniu przysługującym komisjom środków prawnych, Większej ich stanowczości w egzekwowaniu słusznych postulatów, w zakresie optymalizacji polityki naczelnych organów administracji państwowej i optymalizacji jej wykonania.

¹⁶ W. I. Lenin, *Dziela*, t. 33, Warszawa 1957, s. 256.

¹⁷ Por. L. I. Breżniew, *Celina*, Nowyj Mir nr 11/1978. Niezwykle ważne jest z tego punktu widzenia stwierdzenie L. Breżniewa, że rady deputowanych ludowych stanowią ogromną siłę, którą „trzeba jeszcze lepiej wykorzystywać dla ujawniania istniejących rezerw, krytyki niedociągnięć, konfrontacji poglądów i opracowywania uzasadnionych decyzji”.

¹⁸ Jest ono tym bardziej niezbędne, że — jak mówił E. Gierek — wraz z postępem budownictwa 'socjalistycznego: „Demokracji muszą uczyć się wszyscy: władze państwowe na wszystkich szczeblach, załogi i zespoły pracownicze, całe społeczeństwo, każdy obywatel z osobna”.

Podniesienie jakości i efektywności działań kontrolnych komisji Sejmu zależy od wielu czynników. Wśród nich istotną rolę odgrywa aktywność i zaangażowanie samych posłów. Zależy ono między innymi od tego, co można by określić mianem kultury reprezentacji, stanowiącej część składową kultury politycznej. O ile problemy kultury politycznej i kultury administrowania znalazły już w literaturze socjalistycznej szerokie naświetlenie, to problem kultury reprezentacji, odpowiadającej istocie socjalistycznego mandatu przedstawicielskiego, zasługuje niewątpliwie na wnikliwe opracowanie.'

LA FONCTION DU CONTROLE DE LA DIETE POLONAISE

R é s u m é

L'universalité est le trait spécifique du contrôle parlementaire polonais, elle le distingue des autres formes du contrôle social. C'est à cause de la position principale de la Diète dans le système des organes de l'Etat que son contrôle est illimité au point de vue de son étendue, du sujet et de l'objet. Cela signifie qu'aucune sphère de l'activité de l'Etat ne (peut être exclue de ce contrôle. La règle en question concerne en même temps ses organes qui sont soumis au contrôle de la Diète sans exception. Le contrôle de la Diète concerne aussi les sujets suivants: les organisations nationales du commerce (entreprises d'Etat), les établissements et les institutions nationales (écoles, hôpitaux) et -même les organisations collectives (pex. coopératisme).

Il est illimité au (point de vue de l'objet, ce qui signifie qu'il prend en considération tous les aspects du fonctionnement des organes de l'Etat. Ce sont: la conformité des règles juridiques qui dirigent le fonctionnement des organes respectifs avec la constitution, les autres aspects de la légalité, le problème de la finalité économique, sociale et politique. En ce qui concerne le territoire, ce contrôle est également illimité, parce qu'il est valable pour tout le pays.

Ayant les possibilités illimitées au point de vue du sujet le contrôle parlementaire se concentre avant tout sur l'activité des organes principaux du gouvernement (Conseil d'Etat) et de l'administration (Conseil des Ministres, ministres, bureaux centraux). Une telle occupation n'est pas seulement le droit du parlement mais en même temps un de ses devoirs principaux.

Le contrôle parlementaire exécuté par les représentants de la société n'est pas spécialisé. Néanmoins la (multiplicité des positions sociales et professionnelles des membres du parlement impliquent la complexité du contrôle qui assure le point de vue commun, celui de toute la société.

Grâce au caractère représentatif de la Diète la procédure parlementaire est notoire, ce qui influence à un certain degré le type de son contrôle. Cela concerne surtout toutes les formes réalisées par la Diète pendant les réunions plénières: l'analyse du rapport gouvernemental sur la réalisation du plan national-social et économique; l'analyse du budget national; les institutions d'interpellation parlementaire. Le principe de la notoriété n'est pas appliqué par les commissions dont les réunions n'ont pas de caractère notoire. C'est seulement la presse qui les rélate au public.

C'est le contrôle exercé par les Commissions de la Diète qui attire l'attention de l'auteur. Il analyse plusieurs problèmes théoriques qui concernent la possibilité

d'exercer ce contrôle par les organes du caractère représentatif par rapport aux organes de l'administration qui se composent des professionnels.

Les décisions des organes de l'administration sont purement professionnelles. Néanmoins elles touchent toute la société, les conditions de la vie et du travail des groupes sociaux distincts. Il est donc très recommandé que les décisions soient discutées par les représentants de la société surtout au point de vue social. Indépendamment de l'appréciation professionnelle qui prend en considération l'état actuel de la science il est nécessaire d'adopter le prisme socio-politique. Celui-ci analyse le système de valeurs auquel sera soumise une décision concrète ainsi que les conséquences sociales et politiques de cette décision.

Le besoin de spécialiser les commissions de la Diète qui devaient connaître les problèmes des sections particulières de l'administration devenait de plus en plus important, l'augmentation du nombre des commissions en étant la conséquence.

L'étendue de la problématique soumise au contrôle des commissions exige la continuation de la spécialisation; les commissions forment les sous-commissions permanentes et spéciales. Dans le cas des problèmes spécialisés les commissions de la Diète peuvent demander l'aide à des organes professionnels du contrôle d'Etat, elles peuvent aussi s'informer auprès des experts.

Les commissions de la Diète sont indépendantes en ce qui concerne la planification du contrôle, l'appel des sous-commissions, des équipes et des groupes de contrôle, la coopération avec les experts et les organes du contrôle professionnel. Les facteurs ci-mentionnés ont de l'importance dans l'accomplissement de la fonction de contrôle des commissions de la Diète.

L'auteur termine son article par la présentation de nombreux exemples de l'activité de contrôle des commissions de la Diète.