

K NIEKTORÝM OTÁZKÁM ROZVOJA PRÁCE KOMISIÍ POL'SKÉHO SEJMU*)

K НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ РАБОТЫ КОМИССИЙ ПОЛЬСКОГО
СЕЙМА

ZU EINIGEN FRAGEN ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER ARBEIT DER KOMMIS-
SIONEN DES POLNISCHEN SEJMS

JÁN GRONSKÝ

Jedným z najvýraznejších rysov súčasnej etapy rozvoja socialistického demokraticizmu vo všetkých socialistických krajinách je rozvoj práce zastupiteľských sborov od zhora až dole. Rozvoj práce zastupiteľských sborov je prirodzene určený celým radom spoločensko-ekonomických, politických a iných podmienok. Najdôležitejšie však je — ak má zastupiteľská sústava plniť svoj úkol v socialistickom štáte — ako (t. j. v akých formách, akými metódami a s akými výsledkami) uplatňuje zastupiteľská sústava svoj *pracovný a kontrolný obsah činnosti*.

Je príznačné pre socialistické zastupiteľské orgány, že v realizácii ich úkolov sa rovnomerne vedľa seba a vzájomne sa prelínajúc uplatňujú tri základné formy práce, ktoré všetky spoločne sú prejavom pracovného a kontrolného obsahu činnosti zastupiteľských orgánov všetkých stupňov: 1. práca pléna, 2. práca komisií (výborov) a 3. práca poslancov medzi voličmi.

Bez toho, že by ktorákoľvek z týchto foriem práce bola vyzdvihovaná, či zatlačovaná do pozadia, ostáva nepopierateľným faktom, že súčasná štátno-právna legislatíva i štátno-právna prax socialistických krajín kladie stále väčší dôraz na komisie (výbory) — a najmä stále komisie — zastupiteľských sborov všetkých stupňov. Toho prejavom je nielen celý rad nových foriem práce týchto komisií, ale aj zvyšovanie ich *faktickej* úlohy v štátnom mechanizme.

Prácu komisií (výborov) zastupiteľských orgánov všetkých stupňov nie je možno skúmať komplexne, pretože charakter, úkoly i formy a metódy práce

*) Tato práca bola pripravená na základe niektorých častí kandidátskej dizertačnej práce „Poľský Sejm v sústave najvyšších štátnych orgánov“. Som si vedomý toho, že akési osamostatnenie nesie so sebou určité nedostatky súvislosti — najmä spoločensko-ekonomických a politických s rozborom vlastného rozvoja práce komisií poľského Sejmu.

komisií miestnych zastupiteľských orgánov (vo všetkých ich stupňoch) a komisií (výborov) najvyšších zastupiteľských orgánov sa predsa len líšia, a to v mnohom dosť výrazne. Nemení to však nič na základnom hodnotení úlohy týchto komisií *všetkých* stupňov v súčasnom štátnom mechanizme socialistických krajín.

Zvláštny význam komisií (parlamentných výborov) najvyšších zastupiteľských orgánov na rozdiel od komisií miestnych zastupiteľských orgánov vyplýva predovšetkým z dvoch základných skutočností:

a) že plénum najvyššieho zastupiteľského orgánu zasadá v socialistických štátoch nepermanentne a v zrovnaní s plénom miestnych zastupiteľských sborov tiež podstatne zriedkavejšie;

b) že práca poslancov medzi voličmi sa v najvyššom merítku dosť výrazne líši od práce poslancov miestnych zastupiteľských sborov, ktorých spojenie s voličmi (vzhľadom na veľkosť obvodov, spôsob práce miestnych zastupiteľských sborov a pod.) je predsa len intenzívnejšie a všestrannejšie, než práca poslancov najvyššieho zastupiteľského orgánu.

Z toho dôvodu zvlášť komisie (výbory) najvyšších zastupiteľských orgánov pomerne výrazne sústreďujú v svojej práci dôležité právomoci. Najmä posledné roky rozvoja socialistických krajín ukazujú stále výraznejšie, že parlamentné výbory (komisie) sú tou formou práce najvyšších zastupiteľských orgánov, v ktorých sa mimoriadne intenzívne prejavuje pracovný a kontrolný charakter socialistických parlamentov. Je možno povedať, že práve v autorite, váhe, významu, metódach i formách práce parlamentných výborov (komisií) najvyšších zastupiteľských sborov socialistických krajín sa *najvýraznejšie* odráža, *aká je autorita, váha, význam a postavenie najvyššieho zastupiteľského orgánu v štátnom mechanizme*.

Skúsenosti socialistických krajín ukazujú, že obdobia poklesu významu najvyšších zastupiteľských orgánov v sústave štátnych orgánov boli vždy predovšetkým vyjadrené poklesom práce ich komisií a naopak, že najmä posledné roky rozvoja práce socialistických parlamentov sú prevádzané všestranným rozvojom aktivity parlamentných výborov (komisií).

Parlamentné výbory (komisie) totiž v sebe spájajú niektoré — pre postavenie najvyššieho orgánu štátnej moci mimoriadne významné — rysy:

1. Sú to orgány plne reprezentatívne. Znamená to, že nejde o akýkoľvek iniciatívny, pracovný, či poradný orgán najvyššieho zastupiteľského sboru, ale že ide o orgán zložený z poslancov ľudu. Týmto zložením nesú parlamentné výbory (komisie) v sebe súčasne tú vôľu ľudu, ktorá bola v bezprostredných voľbách odovzdaná poslancom — členom, ktorí ich tvoria.

2. Sú orgánmi, ktoré majú vysoké možnosti odbornej vybavenosti. Rozdelenie poslancov do parlamentných výborov (komisií) podľa ich záujmov, odbornej kvalifikácie, prostredia, v ktorom je koncentrovaná ich práca v povolani a pod. zaručuje, že parlamentné výbory (komisie) majú všetky potencionálne možnosti pripraviť jednanie v pléne na vysoko odbornej úrovni, založenej na

znalosti vecí a na všestrannom jej rozbere. V tejto súvislosti sú tiež parlamentné výbory (komisie) najpovolanejšie, aby uskutočňovali kontrolu nad jednotnými rezortami štátnej správy v ich centrálnom merítku. Tým prirodzene sa vytvárajú predpoklady pre reálnu právomoc zákonodárnu a kontrolnú a prehĺbenie pracovného charakteru činnosti socialistického parlamentu.

3. Sú orgánmi plne operatívnymi, majúcimi všetky možnosti permanentnej práce. Socialistický parlament, ktorý nie je zložený z profesionálnych „parlamentistov“ (čo je prirodzeným dôsledkom a predpokladom jeho pracovného charakteru), nemôže riešiť otázku svojeho permanentného fungovania inakšie, ako formou práce svojich výborov (komisií), ktoré navyše majú všetky možnosti vysokej operatívosti.

Zo všetkých týchto dôvodov je rozbor a skúmanie činnosti parlamentných výborov (komisií) v socialistických štátoch neobvyčajne významné pre skúmanie toho, ako sa rozvíjala v socialistických štátoch úloha najvyšších zastupiteľských sborov v širšom merítku.

Ak v tejto práci venujem svoju pozornosť rozvoji práci parlamentných výborov (komisií) v ľudovom Poľsku, činím tak predovšetkým preto, že práve v Poľsku priniesol vývoj v tejto súvislosti mnohé pozoruhodné skúsenosti, ktoré pre nás nie sú bez zaujímavosti.

Tieto skúsenosti nemôžeme vidieť izolovane od vlastného spoločensko-ekonomického, politického, ideologického i iného diania v Poľsku za posledných 15 rokov. Je treba predovšetkým vidieť, že toto dianie určovalo formy a tvárnosť celého štátneho a politického mechanizmu a že teda jednotlivé etapy rozvoja práce parlamentných komisií v ľudovom Poľsku sú nerozlučne spiate s jednotlivými etapami rozvoja poľskej ľudovej demokracie ako takej.

Z toho dôvodu je treba samostatne skúmať rozvoj práce komisií Zemskej národnej rady do začiatku roku 1947 a samostatne činnosť sejmových komisií po roku 1947. Rok 1947 je totiž predeľom, nástupom do etapy socialistickej výstavby krajiny a upevnením diktatúry proletariátu v krajine. Takisto musíme vidieť, že aj obdobie od r. 1947 — t. j. obdobie budovania socializmu v Poľsku — nie je obdobím jednoliatym, ale obdobím, ktoré v štátnejprávnej oblasti má svoj významný medzník v r. 1952 prijatím novej ústavy. Navyše je treba vidieť, do akej miery vnútropolitické a medzinárodnepolitické dianie ovplyvňovalo vývoj v zemi a teda aj rozvoj práce Sejmu. Z tohoto hľadiska je nesporné, že — v oblasti práce Sejmu — nastáva v rokoch 1949—1955 stagnácia až ústup a že až v rokoch 1955—1956 dochádza k novému rozmachu. Pritom tento rozmach nebol sprevádzaný len javmi pozitívnymi, ale aj negatívnymi prejavmi dezorientácie, ústupu od marxizmu-leninizmu a kriesením revizionistických i buržoázných parlamentných teórií. To všetko je treba mať na mysli pri zoznamovaní sa s niektorými otázkami rozvoja práce komisií poľského Sejmu.

* * *

Keď v noci z 31. 12. 1943 na 1. 1. 1944 vznikla v hlbokjej varšavskej ilegalite Zemská národná rada (KRN),¹ prvý najvyšší zastupiteľský orgán nového Poľska, neboli prirodzene ešte vytvorené jej komisie. Dočasný štatút národných rád,² prvý a základný štátneprávny akt nového Poľska nemohol o komisiách Zemskej národnej rady hovoriť už len preto, lebo počet členov KRN bol ešte veľmi malý³ a k vôli konšpirácii sa aj tak hlavná váha práce sústredila na päťčlenné prezídium KRN (č. 6. ods. 2. Doč. štat.). Pre prácu komisií KRN neboli vtedy podmienky práve tak, ako neboli podmienky pre uskutočňovanie „normálnej“ parlamentnej práce. KRN v tejto dobe vrcholenia národooslobodzovacieho hnutia bola predovšetkým najvyšším orgánom odboja. Jej vytvorenie bolo len prvým krokom k dobytíu štátnej moci robotníckou triedou a jej spojencami. KRN v tejto dobe bola ešte len *zárodkom* budúcej sústavy najvyšších štátnych orgánov ľudového Poľska, v ktorej čele potom stála až do r. 1947.

No už zákon KRN z 11. 9. 1944 o organizácii a pôsobnosti národných rád⁴ znamená výrazný pokrok na tejto ceste. Za dobu od vytvorenia KRN sa uskutočnili mimoriadne dôležité udalosti: začalo priame oslobodzovanie poľského územia, začal sa systematicky uskutočňovať proces výstavby ľudových štátnych orgánov. V júli 1944 sa schádza historické 3. zasadnutie KRN, na ktorom KRN prijíma svoj prvý zákon z 21. 7. 1944 o vytvorení Poľského výboru národného oslobodenia (PKWN),⁵ výkonného orgánu KRN. 22. 7. 1944 vyhlásil PKWN „Manifest k poľskému národu“, „k Poliakom v krajine, emigrácii aj nemeckom otroctve“,⁶ ktorý sa stal základným programom poľskej revolúcie.

V septembri 1944, kedy KRN vydáva zákon o organizácii a pôsobnosti národných rád,⁷ majúci priam ústavný charakter,⁸ bola už situácia zrelá na to,

¹) Zemská národná rada — Krajowa Rada Narodowa; o jej vytvorení bolo rozhodnuté už v decembri 1943, kedy bol vydaný „Manifest demokratických spoločensko-politických a vojenských organizácií“, ktorý nutnosť jej vytvorenia prvýkrát proklamoval.

²) Uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1. stycznia 1944 r. „Statut tymczasowy rad narodowych“, Protokół I. pos. plenarnego KRN, str. 30—36.

³) Prvého zasadnutia sa zúčastnilo len 19 vedúcich predstaviteľov poľského odbojového hnutia. Niekoľkí ďalší sa z rôznych dôvodov nemohli dostať.

⁴) Dz. U. R. P. 1944. Nr. 5. poz. 22. Tento zákon bol neskoršie trikrát novelizovaný: zákonom z 31. 12. 1944 (Dz. U. R. P. 1944. Nr. 19. poz. 98), zákonom z 6. 5. 1945 (Dz. U. R. P. 1945. Nr. 17. poz. 93) a zákonom z 3. 1. 1946 (Dz. U. R. P. 1946. Nr. 3. poz. 19). Konečný text bol uverejnený v jednotnom znení prezidentom KRN 14. 1. 1946 (Dz. U. R. P. 1946. Nr. 3. poz. 26).

⁵) Dz. U. R. P. 1944. Nr. 1. poz. 1.

⁶) „Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej“, Warszawa 1958, str. 7—13 (Załącznik do Dz. U. R. P. 1944. Nr. 1).

⁷) Podobne ako Dočasný štatút národných rád, týkal sa aj tento zákon celej sústavy národných rád.

⁸) Ústavný charakter tohoto zákona bol vyjadrený nielen jeho obsahom, tj. významom spoločenských vzťahov, ktorých sa týkal, ale aj formálne čl. 34 pôvodného znenia (čl. 32 jednotného znenia), podľa ktorého zmena zákona môže sa previesť jedine uznesením KRN prijatým kvalifikovanou väčšinou 2/3 členov za prítomnosti aspoň polovice členov. Naproti tomu čl. 20 sta-

aby KRN v čele celej sústavy národných rád začala rozvíjať svoju činnosť ako najvyšší orgán rodiacej sa štátnej moci a v tejto súvislosti aby sa začali uplatňovať aj všetky formy a metódy práce rodiačeho sa ľudového parlamentu. V súvislosti s tým sa stávala aktuálnou aj otázka vytvorenia a práce komisií KRN. Aj keď zákon z 11. 9. 1944 o komisiách KRN (prípadne národných rád nižších stupňov) priamo nič bližšieho nestanovoval, bolo už na VI. zasadnutí KRN v januári 1945 zvolených 11 komisií⁹. Všetky tieto komisie mali stály charakter. Na tomže zasadnutí však bola vytvorená aj 5-členná mimoriadna komisia pre prípravu rokovacieho poriadku.¹⁰

Až do vydania rokovacieho poriadku KRN však komisie KRN existovali predovšetkým na základe parlamentnej praxe; podrobnejší normatívny podklad chýbaval. Preto tiež už na VI. zasadnutí KRN došlo k rôznym diskusiam o sporných — nijakou normou neupravovaných — otázkach.¹¹

Podrobnejšie pojednával prvýkrát o komisiách KRN rokovací poriadok KRN, vydaný v máji 1945 formou uznesenia KRN.¹² Zvláštny článok 6. r.p. KRN pojednával o komisiách. Podľa neho mali mať komisie 7—15 členov (maximálne 15) a vytvorených bolo vcelku 12 stálych komisií: 1. rozpočtovofinančná, 2. dopravy, 3. práce a sociálnej starostlivosti, 4. zdravotníctva, 5. kultúrno-osvetovej, 6. právnickej, 7. priemyselne-obchodnej, 8. poľnohospodárskej, 9. zahraničnej, 10. pre otázky rokovacieho poriadku, 11. administratívnej a 12. pre otázky výstavby krajiny.¹³ Zaujímavé pri vytvorení komisií je to, že sa tu už od samého počiatku uplatňovala ztv. „rezortná koncepcia“ — podľa kto-

noví, že k platnosti uznesenia KRN stačí prítomnosť $\frac{1}{3}$ a súhlas väčšiny prítomných členov. Konkrétne to znamená — pretože KRN mala v konečnom obsadení 444 členov — že zmena tohoto zákona vyžadovala (za predpokladu minimálnej účasti a minimálneho počtu hlasov) až dvakrát toľko hlasov, ako v iných prípadoch.

⁹) Spraw. stenogr. VI. plen. pos. KRN 3. 1. 1945.

¹⁰) Tamtiež.

¹¹) Napríklad na zasadnutí vznikol spor o tom, koľko členov môže mať komisia. V súvislosti s návrhom na príliš početné obsadenie komisie osvetu bolo nakoniec rozhodnuté, že maximálny počet členov jednej komisie môže byť 13. Iná diskusia vznikla okolo otázky, či minister môže byť členom komisie. Bolo rozhodnuté, že môže v tom prípade, keď je súčasne členom KRN — poslancom, že však nemôže byť členom komisie, ktorá odpovedá jeho rezortu (spraw. stenogr. VI. pos. plen. KRN 3. 1. 1945).

¹²) Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej, uchwalony na VII. plenarnym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej v dnu 6. maja 1945, „Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze PRL“, Warszawa 1958, str. 92—109 (Monitor Polski Nr. 4).

Všetky rokovacie poriadky poľských najvyšších zastupiteľských orgánov počnúc týmto rokovacím poriadkom majú formu uznesenia a nie formu zákona. Táto forma rokovacieho poriadku býva aj teoreticky odôvodňovaná — pozri napríklad Andrzej Burda, Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej, Państwo i Prawo č. 6/1957, str. 1031—1052. S tým ovšem vznikajú niektoré problémy, ktoré však stoja mimo rámec tejto práce.

¹³) Počet komisií naväzoval v podstate na komisie zvolené na VI. zasadnutí KRN. Komisie vytvorené na VII. zasadnutí sa v podstate až na maličkosti zhodovali aj v rovnakých názvoch s už existujúcimi komisiami. Jediné miesto jednej komisie pre otázky zdravotníctva, práce a sociálnej starostlivosti, boli teraz vytvorené dve komisie.

rej sa počet stálych komisií blížil počtu rezortov medzitým vytvorenej Dočasnej vlády.^{14 15}

Súčasne r.p. KRN stanovil, že môžu byť vytvorené aj komisie mimoriadne¹⁶ a určoval tiež základné zásady organizácie a práce komisií.

Stále komisie v KRN vykonávali rozsiahlu prácu, ktorá však svojimi formami a metódami niesli ešte znaky práce, blížiacej sa v mnohom práci parlamentných výborov v buržoázno-demokratických krajinách. Nesmieme zabúdať na to, že obdobie pôsobenia KRN (od 1. 1. 1944 do 19. 1. 1947, kedy bol zvolený Zákonodárny Sejm) je obdobím urputného politického zápasu o samotný charakter poľského štátu. KRN nebola len nástrojom tohoto zápasu, ale aj súčasne arénou, v ktorej sa — v mnohom formami pripomínajúcimi parlamentné boje v buržoázných štátoch — viedol boj o budúcnosť Poľska. Táto skutočnosť sa nemohla neodraziť v práci komisií Zemskej národnej rady.

Na prácu komisií vplývali prirodzene aj ďalšie momenty, predovšetkým skutočnosť, že KRN bola zastupiteľským orgánom vytváraným formou delegácie poslancov jednotlivými politickými stranami a spoločenskými organizáciami a inštitúciami a že tak, či onak — nielen v zmysle politickom, ale aj štátneprávnom — mala KRN len charakter prechodný a celá sústava štátnych orgánov v centre charakter dočasný.

Prvým najvyšším zastupiteľským orgánom, vzišlým zo všeobecných volieb, bol Zákonodárny Sejm (SU).¹⁷ Prvé všeobecné voľby sa uskutočnili 19. 1. 1947 na základe volebného zákona z 22. 9. 1946.¹⁸ Voľby boli nielen aktom nesmierneho štátneprávneho, ale najmä politického významu, lebo skončili drtivým

¹⁴⁾ Ustawa z dnia 21. grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U.R.P. 1944. Nr. 19. poz. 99; vydaním tohoto zákona v podstate skončilo prvé obdobie výstavby novej sústavy najvyšších štátnych orgánov nového Poľska.

¹⁵⁾ PKWN mal pôvodne 13 rezortov a vo chvíli vytvorenia Dočasnej vlády mal 15 rezortov. Z týchto bolo potom vytvorených 15 ministerstiev Dočasnej vlády, ktorým v podstate odpovedalo náplňou svojej činnosti 12 stálych komisií KRN. Neskoršie sa počet ministerstiev zvýšil až na 19, ale počet stálych komisií sa nemenil. Tzv. „rezortná koncepcia“ však bola aj naďalej zachovaná.

¹⁶⁾ Pretože tento rokovací poriadok platil podľa uznesenia neskoršie zvoleného Zákonodárneho Sejmu (Sejmu Ustawodawczego — SU) aj v Zákonodárnom Sejme (Spraw. stenogr. 4. pos. SU 8. 2. 1947, ľam 15) až do prijatia nového rokovacieho poriadku (stalo sa tak 25. 6. 1948), bola napríklad na základe čl. 6 r. p. KRN vytvorená zvláštna komisia pre prípravu nového rokovacieho poriadku (Spraw. stenogr. 2. pos. SU 5. 2. 1947).

¹⁷⁾ Pokiaľ ide o názov, znie v poľskom originále „Sejm Ustawodawczy“. Podobný názov mali v poľských ústavných dejinách len tri najvyššie zastupiteľské orgány: „Sejm Ustawodawczy“, ktorý schválil poľsku ústavu 3. 5. 1791, „Sejm Ustawodawczy“, ktorý schválil ústavu 17. 3. 1921 a konečne „Sejm Ustawodawczy“, ktorý schválil ústavu Poľskej ľudovej republiky 22. 7. 1952. Termín dosiaľ v celej československej literatúre je prekladaný ako „Zákonodárny Sejm“, hoci lepšie by asi odpovedalo „Ústavodárny Sejm“. V sovietskej literatúre sa v tejto súvislosti objavuje pre „Sejm Ustawodawczy“ v r. 1921 termín „Učrediteľnyj Sejm“, ovšem pre roky 1947—1952 zase názov „Zakonodateľnyj Sejm“. Skutočný poľský termín vystihuje najlepšie slovo „učrediteľnyj“ tj. „ústavodárny“ či „ústrojodárny“. Z tohoto dôvodu je tiež možno povedať, že samotný názov tohoto orgánu vyjadroval jeho najzákladnejší úkol — t. j. úkol ústavodárny.

¹⁸⁾ Dr. U. R. P. 1946. Nr. 48. poz. 274.

víťazstvom Bloku demokratických strán vedeného komunistami.¹⁹ Voľbou Zákonodárneho Sejmu bola súčasne rozpustená KRN; jej predsedníctvo však vykonávalo činnosť až do konštituovania sa nového Sejmu²⁰ 4. 2. 1947. Tým skončilo nesmierne významné a pohnuté obdobie Zemskej národnej rady, prvého ľudového parlamentu poľských dejín. V zmysle spoločensko-politickom, ekonomickom aj štátneprávnom vstúpil poľský vývoj do nového obdobia, do etapy socialistickej výstavby v oblasti spoločensko-ekonomickej a do obdobia Zákonodárneho Sejmu v oblasti štátneprávej.

V Zákonodárnom Sejme sa hneď od počiatku jeho činnosti všestranne rozvíjala práca jeho komisií, ktoré ešte spočiatku pôsobili na základe rokovacieho poriadku KRN, ktorý SU dočasne prevzal. Tzv. „Malá ústava“ — ústavný zákon o organizácii a pôsobnosti najvyšších štátnych orgánov²¹ v tejto oblasti nič nového nepriniesol a tak právnym podkladom práce komisií SU sa stal až v r. 1948 prijatý rokovací poriadok SU (r.p.SU).²²

Rokovací poriadok SU pojednával o komisiách na rôznych miestach. Z hľadiska neskoršej praxe je však dôležité zdôrazniť, že podľa r. p. SU mali komisie pracovať aj medzi zasadnutiami SU (čl. 26) a mali úkol pripravovať schôdzky SU. Rokovací poriadok SU rozširoval komisie stále a mimoriadne (čl. 60, ods. 1, čl. 61 a čl. 62 r.p.SU).

Stále komisie zvolil SU na svojej 8. schôdzke²³ podľa návrhu, predloženého na 5. schôdzke.²⁴ Voľba sa uskutočnila s prihliadnutím k zastúpeniu jednotlivých poslaneckých klubov a bezpartijných, hoc r.p. SU v tomto smere neobsahoval žiadne ustanovenia a šlo teda o prax založenú na predbežnej politickej dohode, ktorá sa uskutočnila v Konvente seniorov.²⁵ To bolo vidieť aj z toho,

¹⁹) „Blok demokratických strán a odborových sväzov“, v ktorom spoločne vystúpili Poľská robotnícka strana (PPR — t.j. komunisti), Poľská socialistická strana (PPS — t.j. sociálni demokrati), Demokratická strana (SD) a Ľudová strana (SL) dostal z celkového počtu 444 mandátov 394 mandátov. Najsilnejšia strana reakcie (PSL) vedená Mikolajczykom dostala len 28 mandátov a ďalšia reakčná strana (SP) len 17 mandátov. Tým bola prakticky reakcia odstránená z politických pozícií v štáte.

²⁰) Podľa čl. 33 pôvodného znenia (čl. 31 novelizovaného znenia) a najmä § 2 uvedeného článku zákona o národných radách z r. 1944.

²¹) Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyszych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U.R.P. 1947. Nr. 18. poz. 71).

²²) Rokovací poriadok bol schválený na 46. schôdzke SU (pozri spraw. stenograf. 46. pos. SU 25. 6. 1948, tam 48) na základe návrhu, ktorý predložila zvláštna 15-členná komisia, vytvorená na 4. schôdzke SU 8. 2. 1947. Po prejednaní návrhu (Druki Nr. 324-SU a 330-SU) bol schválený v znení tisku Nr. 343-SU. Rokovací poriadok bol potom zmenený na 67. schôdzke 2. 7. 1949 (Druki Nr. 523-SU a 528-SU) a na 92. schôdzke 26. 2. 1951 (Druk Nr. 883-SU).

²³) Spraw. stenogr. 8. pos. SU. 22. 2. 1947, tam 77 a ďalšie.

²⁴) Návrh predpokladal vytvorenie nasledujúcich 18 komisií (znova podľa „rezortného systému“): 1. administratívnej a bezpečnosti, 2. dopravy, 3. kultúry a umenia, 4. plavby a zahraničného obchodu, 5. výstavby, 6. organizačne-samosprávnej, 7. osvetu, 8. práce a sociálnej starostlivosti, 9. právnickej a pre veci rokovacieho poriadku, 10. propagandy, 11. poľnohospodárstva, 12. rozpočtovej, 13. družstevníctva, zásobovania a obchodu, 14. zahraničnej, 15. vojenskej, 16. národnostnej a náboženskej, 17. prinavrátených krajov a repatriácie, 18. zdravotníctva.

²⁵) Väčšina poslancov SU bola zoskupená v straníckych poslaneckých kluboch. Pô-

že v priebehu voľby mohli jednotlivé kluby ešte prevádzať zmeny vo svojom zastúpení. Zmeny v zložení komisií sa neskoršie robili individuálne tak, že sa prečítali menovite návrhy zmien, ktoré boli potom schvaľované,²⁶ alebo sa robili aj zásadné zmeny v zložení a organizácii všetkých komisií,²⁷ či konečne sa tiež rušila komisia ako celok.²⁸

Pôvodne čl. 61 r.p.SU stanovil presne, aké stále komisie majú v SU existovať. Na základe zmeny, prevedenej v r.p. SU v r. 1949 bol tento výpočet vynechaný a tak bol počet a druh stálych komisií v ďalšom stanovený nie priamo v r.p.SU, ale jednotlivými uzneseniami SU. V novele k r.p.SU bolo k tomu dodané, že osobné zloženie komisií stanoví Sejm uznesením, prijatým na návrh maršálka (čl. 61).

Komisie sa v praxi skladali spravidla z 15 poslancov s výnimkou komisie hospodárskeho plánu a rozpočtu (vytvorenej v r. 1949), ktorá mala 20 členov.

Podľa čl. 60 ods. 1. a čl. 62 r. p. SU mohol Zákonodárny Sejm vytvárať tiež mimoriadne komisie, a to zvláštnym uznesením, ktoré súčasne malo vymedzovať zloženie, pôsobnosť, právomoc a prípadne aj termín skončenia práce mimoriadnej komisie. V praxi SU boli mimoriadne komisie vytvorené niekoľkokrát, pričom sa nazývali buď komisie „špeciálne“, alebo komisie „mimoriadne“.²⁹ Takými komisiami boli napríklad špeciálna komisia pre vypracovanie rokovacieho poriadku,³⁰ špeciálna komisia pre vypracovanie „Malej ústavy“,³¹

vodne existovalo 7 klubov: PPR, PPS, SL, SD, PSL, SP a klub katolíckych poslancov. Po zlúčení jednotlivých politických strán (a predošlom zániku NW), ostali len 4 kluby: PZPR, ZSL, SD a klub katolícky, ktorý však mal len troch poslancov. Medziklubovým orgánom bol Konvent Seniorov, ktorý pôsobil a) ako určitý koordinačný výbor klubov, súč složený z predsedov, či členov vedenia jednotlivých klubov, b) ako forma reprezentácie poslancov voči maršálkovi Sejmu pri prejednávaní niektorých dôležitejších otázok, ktoré vyžadovali priamo spoluprácu klubov a maršálka (napríklad obsadzovanie komisií).

²⁶⁾ Takéto individuálne zmeny boli napríklad prevedené na 48. schôdzke (spraw. stenogr. 48. pos. SU 28. 10. 1948), na 52. schôdzke (spraw. stenogr. 52. pos. SU 11. 1. 1952, ľam 152), na 53. schôdzke (spraw. 53. pos. SU 4. 2. 1952, ľam 24), na 77. schôdzke (spraw. stenogr. 77. pos. SU 20. 3. 1950), na 102. schôdzke (spraw. stenogr. 102. pos. SU 29. 2. 1952, ľam 31) a pod.

²⁷⁾ Takáto zmena sa uskutočnila na 67. schôdzke SU (spraw. stenogr. 67. pos. SU 2. 7. 1949, ľamy 5—9), podľa návrhu predloženého na 65. schôdzke (spraw. stenogr. 65. pos. SU 8. 6. 1949), a to v súvislosti so zmenou rokovacieho poriadku. Bolo vytvorených 19 úplne nových komisií a to: 1. zahraničná, 2. obrany, 3. administratívy vládnej a samosprávnej, 4. verejnej bezpečnosti, 5. finančne-rozpočtová, 6. priemyselná, 7. vnútorného obchodu a družstevníctva, 8. morskej plavby a zahraničného obchodu, 9. pôdohospodárstva a pozemkovej reformy, 10. lesníctva, 11. práce a sociálnej starostlivosti, 12. zdravotníctva, 13. dopravy a spojov, 14. výstavby, 15. komunálneho a bytového hospodárstva, 16. osvetu a vedy, 17. kultúry a umenia, 18. právnická a pre záležitosti rokovacieho poriadku, 19. hospodárskeho plánu a rozpočtu.

²⁸⁾ To sa stalo na 85. schôdzke (spraw. stenogr. 85. pos. SU 28. 10. 1950) keď bola v dôsledku vytvorenia novej sústavy miestnych orgánov štátnej moci zrušená komisia vládnej a samosprávnej administratívy ako celok. V SU tak ostalo do konca funkčného obdobia len 18 komisií.

²⁹⁾ Rokovací poriadok aj „Malá ústava“ hovorili len o „mimoriadnych komisiiach“. Takisto rokovací poriadok KRN. Termín „špeciálna komisia“ som okrem uvedených „špeciálnych komisií“ v normách nevidel. Preto nevidím príčiny zvlášť oddeľovať „špeciálne“ a zvlášť „mimoriadne“ komisie, a to o to skôr, že väčšina týchto komisií bola aj tak vytvorená ešte pred platnosťou rokovacieho poriadku Zákonodárneho Sejmu.

³⁰⁾ Spraw. stenogr. 4. pos. SU 8. 2. 1947.

³¹⁾ Tamtiež.

mimoriadna komisia pre skúmanie záležitosti úteku Mikolajczyka za hranice³² a rôzne iné. Počet členov týchto komisií sa pohyboval od 9—10 členov cez 15 až 30 členov. Úplne iný charakter mala tzv. Ústavná komisia, zvolená na 96. schôdzke SU.³³ Hoci čl. 62, ods. 2 r. p. SU hovoril o tom, že komisia pre vypracovanie ústavy Poľskej republiky sa týkajú tiež ustanovenia ods. 1 tohoto článku (t.j. že by malo ísť o obvyklú mimoriadnu komisiu), bola táto komisia zložená zo 103 členov, poslancov aj neposlancov, zástupcov všetkých vrstiev obyvateľstva.³⁴ Táto komisia pracovala v podstate len formou práce podkomisií.³⁵ Nešlo teda o žiadnu mimoriadnu komisiu Sejmu, ale o zvláštny Sejmom vytvorený, ale mimo jeho vlastnej organizácie a činnosti určenej právnymi normami pracujúci orgán. Ustanovenie čl. 62, ods. 2 bolo tak mlčky derogované už ústavným zákonom o spôsobe prípravy a schválenia ústavy PŁR.³⁶

Zvláštny oddiel rokovacieho poriadku SU stanovil zásady postupu práce jednotlivých komisií.

Komisie zvolával na schôdzky jej predseda. Predseda musel komisiu zvolať, ak to žiadal maršálek Sejmu, alebo tretina členov komisie. Ak tak neučinil, mohol schôdzku zvolať sám maršálek a zveriť vedenie schôdzky jednému z členov komisie (čl. 68 r. p. SU).

Komisie si zo svojho stredy volili okrem predsedu dvoch jeho zástupcov a sekretára (čl. 64, ods. 1 r.p.SU). Okrem toho pre prejednávanie jednotlivých záležitostí volili zvláštnych zpravodajcov (čl. 69, ods. 1 r.p.SU), ktorí mali vec na starosti nielen v komisii, ale aj jej prednesenie na pléne (čl. 77 r.p.SU).

Schôdzok komisií sa mohli zúčastňovať maršálek, vicemaršalkovia, členovia Štátnej rady, členovia vlády, predseda Najvyššej kontrolnej komory a vedúci kancelárie Štátnej rady s právom predkladať návrhy, ale bez práva hlasovacieho (čl. 72, ods. 3 r.p.SZ). Poslanci — nečlenovia komisie — sa mohli zúčastňovať schôdzok komisie bez hlasovacieho práva, a slovo im mohlo byť udelené jedine vtedy, keď s tým komisia súhlasila (čl. 72, ods. 4 r.p.SU). Komisia mohla na schôdzky pozyvať nečlenov — odborníkov (čl. 74, ods. 3 r. p. SU).

³²) Spraw. stenogr. 28. pos. SU 29. 10. 1947, łam 58; táto mimoriadna komisia mala 9 členov a mala charakter komisie vyšetrovacej v zmysle čl. 34 ústavy z r. 1921 o „mimoriadnych komisiách“ (tento článok ostal v platnosti aj po vydaní „Malej ústavy“).

³³) Spraw. stenogr. 96. pos. SU 26. 5. 1951, łamy 20-25.

³⁴) Pozri tiež referát Jerzy Jodłowského k návrhu ústavného zákona o spôsobe prípravy Ústavy PŁR (Druki 948-SU a 953-SU), Spraw. stenogr. 96. pos. SU 26. 5. 1951, łam 10 a ďalšie.

³⁵) Spraw. stenogr. 99. pos. SU 15. 12. 1951, łamy 55—62.

³⁶) Dz.U.R.P., 1951, Nr. 33, poz. 255, tento úst. zákon stanovil: a) že bude vytvorená Ústavná komisia pod predsedníctvom prezidenta republiky a že členmi tejto komisie budú občania, povolani Sejmom z radov poslancov aj neposlancov, z vedúcich predstaviteľov politických organizácií, vedy a kultúry (čl. 1—3); b) že komisia predloží predbežný návrh ústavy k všennárodnej diskusii (čl. 5); c) že na základe návrhov, opráv, zmien i námietok predložených obyvateľmi, vypracuje ústavná komisia konečný návrh ústavy a predloží ho do konca r. 1951 (čl. 6). (Neskoršie bol prijatý úst. zákon o zmene termínu predloženia návrhu ústavy a predĺžení funkčného obdobia SU - Dz.U.R.P. 1951. Nr. 1, poz. 1.)

Komisie prijímali uznesenia väčšinou hlasov (za minimálnej účasti aspoň polovice členov) — (čl. 73, ods. 2 r.p.SU) v týchto záležitostiach:

1. pri prejednávaní návrhov zákonov, pri prijímaní návrhov na zmeny v návrhov zákonov a pod., pričom svoj návrh (výsledok prejednávania) museli Sejmu predkladať písomne (čl. 74, r.p.SU);³⁷

2. pri schvaľovaní rezolúcií, obsahujúcich požiadavky voči vláde, či jednotlivým ministrom, pričom tieto rezolúcie sa spravidla viazali na prejednávaný vládny návrh zákona a museli byť schvaľované až po konečnom prejednaní návrhu zákona. Tieto rezolúcie bývali zahrňované do zpráv komisií a museli byť schválené Sejmom (čl. 76, ods. 1—5 r.p.SU);

3. pri schvaľovaní požiadaviek,³⁸ ktoré odosielať maršálek priamo premiérovi a ktoré Sejm neprerokúval (čl. 76, ods. 6 r.p.SU).

Z uvedeného je vidieť, že hlavná váha komisií spočívala v práci, súvisiacej so zákonodárnou činnosťou Sejmu. Vlastná aktivita, význam a postavenie stálych komisií v Zákonodárnom Sejme bolo teda priamo spojené s tým, v akých formách prebiehal zákonodárny proces.

Samotný zákonodárny proces bol v SU vymedzený predovšetkým rokovacím poriadkom a čiastočne tiež „Malou ústavou“. „Malá ústava“ sa zákonodárnym procesom zaoberala len potiaľ, pokiaľ stanovila, že zákonodárna iniciatíva prislúcha Sejmu, vláde a Štátnej rade (čl. 5). V ústavnej praxi však bola veľká väčšina návrhov predkladaná vládou.³⁹ Štátna rada samostatne svoje právo zákonodárnej iniciatívy neuplatňovala, no najdôležitejšie návrhy zákonov bývali spoločnými návrhmi vlády a Štátnej rady.⁴⁰ Tzv. „zákonodarná iniciatíva Sejmu“ sa uskutočňovala ako zákonodárna iniciatíva aspoň 10-člennej skupiny poslancov (čl. 22, ods. 1 r.p.SU), ovšem v praxi sa vyskytovala len veľmi zriedka.⁴¹ Všetky návrhy zákonov, nech už vyšli od kohokoľvek, museli byť odovzdané maršálkovi (čl. 23, ods. 1 r.p.SU), tj. do tzv. „laski Marzałkowskiej“.⁴²

V pôvodnom znení stanovil rokovací poriadok pre prejednávanie návrhov

³⁷) Uskutočňovalo sa to formou tzv. „drukow sejmowych“, t. j. tiskov.

³⁸) Tzv. „dezyderaty“, t. j. pevne stanovenou právnou formou.

³⁹) Boli to tzv. „predloženia rzadowe“, t. j. vládne predlohy.

⁴⁰) Takýmto spôsobom boli napríklad predložené oba návrhy na zmenu „Malej ústavy“ (Dz. U.R.P. 1949. Nr. 57, poz. 447; Dz. U.R.P. 1950. Nr. 14, poz. 129), návrh zákona o miestnych orgánoch, štatnej moci (Dz. U.R.P. 1950. Nr. 14, poz. 130), návrh zákona o prokuratúre (Dz. U.R.P. 1950. Nr. 33, poz. 346) a iné. V týchto prípadoch bol návrh zákona podpísaný prezidentom republiky (ako predsedom Štátnej rady) alebo vedúcim kancelárie Štátnej rady a predsedom vlády.

⁴¹) V praxi toto právo uplatňovali občas poslanecké kluby.

⁴²) „Laska marszałkowska“ je termín, ktorý sa v poľskej parlamentnej praxi často objavuje — v podstate všade tam, kde sa niečo oficiálne žiada, oznamuje, predkladá a pod. maršálkovi Sejmu. V skutočnosti je „laska marszałkowska“ maršáľkovskou palicou, tradičným symbolom jeho funkcie. Táto maršáľkovská palica má svoje tradičné miesto po pravici maršáľka v Sejme a napríklad jej klopaním zahajuje maršálek schôdzky. Návrhy všetkého druhu sa teda obracajú k symbolu maršáľkovskej funkcie, dôstojnosti a autority.

zákonov tieto podmienky — mimoriadne dôležité pre formy práce stálych komisií:

Návrhy zákonov, predložené maršáľkovi, predkladal tento SU k prvému čítaniu, ktoré spočívalo v tom, že sa previedla diskusia k základným zásadám zákona a potom sa o návrhu zákona ako o celku hlasovalo. Ak bol prijatý, odovzdával sa ako celok príslušnej komisií. Prvé čítanie sa pôvodne mohlo uskutočniť najskôr deň po rozdani návrhu zákona (pôvodný čl. 26, r.p.SU). V prípade, že návrh prišiel do „laski Marszałkowskiej“ medzi zasadnutiami, mohol ho maršáľek sám odsolať do príslušnej komisie, čo nahradzovalo prvé čítanie (čl. 23, ods. 1 r.p.SU pôvodného znenia).

2. Najskôr tretí deň po rozdani zprávy komisie k návrhu zákona poslancom, mohlo sa uskutočniť druhé čítanie. Spočívalo v a) zpráve príslušnej komisie podanej Sejmu, b) diskusii, a to tak o celku, ako aj o zásadách, podrobnostiach a jednotlivostiach návrhu zákona, c) v navrhovaní zmien a doplnkov a hlasovaní o nich, d) hlasovaní o zákone vcelku včetně predtým odhlasovaných zmien a doplnkov (pôvodný čl. 27, r. p. SU).

3. Potom nasledovalo tretie čítanie, ktoré sa mohlo uskutočniť v ten samý deň, ako druhé, ak v druhom neboli prevedené žiadne zmeny a doplnky, prípadne ak išlo o zmeny a doplnky redakčného charakteru. Ak v druhom čítaní šlo o zmeny dôležitejšie, alebo ak bol návrh znovu odoslaný do komisie, mohlo sa tretie čítanie uskutočniť najskôr deň po rozdani príslušných tiskov. Tretie čítanie bolo potom zakončované konečným hlasovaním, na základe ktorého bol potom zákon schválený (pôvodný čl. 28, r.p.SU).

Podľa čl. 50 pôvodného znenia r.p.SU mohol sa však Sejm uznieť na tzv. „skrátenom postupe“. Tento skrátенý formálny postup mal niekoľko variácií.⁴³ Práve táto skutočnosť sa neskoršie stala pre zákonodárny proces a prácu komisií zvlášť dôležitou.

Prax SU totiž čoskoro ukázala zbytočnosť troch čítaní. Zásada troch čítaní bola síce ešte dodržiavaná na prvých schôdzkách⁴⁴ a bývala tiež dodržiavaná, pokiaľ išlo o zákony ratifikačné.⁴⁵ Potom sa však v praxi stále častejšie objavovalo tzv. skrátенé postupovanie, ktoré sa stalo skoro pravidlom, o čom konečne svedčí aj jeho neustále užívanie,⁴⁶ najmä na základe bodov 3—6 pôvodného

⁴³ Týmito variáciami boli: 1. upustenie od vytlačenia návrhu zákona, iných návrhov, či zpráv, 2. pristúpenie k vlastnej rozprave (diskusii) beztoho, že by bol návrh odoslaný do komisie, 3. pristúpenie k diskusii ihneď po rozdani tisku, obsahujúceho zprávu komisie, 4. uskutočnenie prvého čítania ihneď po rozdani tisku s návrhom zákona, 5. uskutočnenie druhého čítania ihneď po rozdani tisku so zpravou komisie, 6. uskutočnenie tretieho čítania ihneď po druhom čítaní aj v prípade väčších zmien, 7. určenie termínu, v ktorom komisia predloží zprávu o návrhu zákona.

⁴⁴ Pozri stenografické zprávy z 6. 7. a 8. schôdzky SU.

⁴⁵ Pozri napr. stenogr. zprávy z 28., 30., 32., 35., 41., 28. a i. schôdzok SU.

⁴⁶ Ako vyplýva zo stenografických záznamov, bol napríklad „skrátенý postup“, použitý na týchto schôdzkách SU: 39, 48, 54, 57, 58, 63, 66, 67, 68, 70, 71, 73, 75, 86, 87, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 a 92. Na 92. schôdzke bol potom rokovací poriadok zmenený.

článku 50. Malo to prirodzene svoju dobrú stránku, t. j. zvýšenie operatívnosti práce SU a skutočné odstránenie zbytočných článkov v zákonodárnom procese. Malo to však aj svoju tienistú stránku, keď týmto spôsobom bývali poslanci stavaní pred hotové veci, o ktorých predtým nič nevedeli a o ktorých nejednali vôbec komisie. Tak sa potom stalo, že pri schvaľovaní dôležitého ústavného zákona, týkajúceho sa počtu členov Štátnej rady, sa uskutočnili všetky tri čítania naraz a poslanci boli postavení pred hotovú vec v prípade, ktorý bol po politickej aj personálnej stránke mimoriadne dôležitý a patrilo k zvrchovanému postaveniu SU, aby bol o veci poriadne informovaný.⁴⁷ Skrátený postup bol použitý aj pri prejednávaní druhého ústavného zákona, bezprostredne meniaceho „Malú ústavu“ v r. 1950 v súvislosti s prijatím zákona o miestnych orgánoch štátnej moci.⁴⁸ A aj v iných dôležitých prípadoch sa tak stávalo. Tak napríklad uvádza Kazimierz Biskupski, že keď 28. 10. 1950 prijal SU neobyčajne významný zákon o peňažnej reforme, dozvedala sa o ňom väčšina poslancov niekoľko minút predtým, ako sa ujal slova minister financií.⁴⁹

Každé sa zásada troch čítaní ukázala byť zbytočnou a v praxi nebola aj tak užívaná, bola nakoniec zrušená. Na 91. schôdzke SU bol predložený návrh zmeny rokovacieho poriadku, ktorý bol potom na 92. schôdzke definitívne prejednaný⁵⁰ a schválený.⁵¹

Zmena rokovacieho poriadku spočívala v tom, že, a) bolo zrušené tretie čítanie ako zbytočné, ak Sejm mal aj naďalej právo návrh vrátiť do komisie; b) bol zrušený termín „čítanie“, ktorý podľa zpravodajcu je pre ľud nezrozumiteľný a bol nahradený termínom „prejednávania“.

Novelizované články 23—26 r.p.SU stanovili potom tento postup:

1. Maršálek, ktorý obdržal návrh zákona, či iný návrh, predložil tento plénu k prejednávaniu beztoho, že by ho odoslal komisii. Ak však návrh došiel do „laski marszałkowskiej“ medzi zasadnutiami, mal maršálek tento návrh odoslať do komisie (čl. 24, r.p.SU).

2. Na plenárnej schôdzke bol potom návrh predložený maršálkom (alebo

Z uvedeného vyplýva, že skrátený postup sa začal používať v podstate na každej schôdzke, pretože na tých schôdzkách, kde uplatnený nebol, neboli obyčajne prejednávané ani žiadne zákony.

⁴⁷) Spraw. stenogr. 69. pos. SU 8. 11. 1949, łamy 9—12.

Íšlo o novelizáciu „Malej ústavy“ v tom zmysle, že sa zvyšoval počet členov Štátnej rady volených Sejmom. Prijatie tohoto ústavného zákona bolo spojené s tým, že ministrom národnej obrany bol menovaný maršál Rokossowski (o čom sa poslanci tiež dozvedeli na mieste) a dosavadný minister národnej obrany, populárny a zaslužilý maršál Żymierski mal byť potom zvolený za člena Štátnej rady. Keďže však počet ďalších členov Štátnej rady bol obmedzený a miesta obsadené, bola vec riešená ústavným zákonom. Všetky personálne veci aj ústavný zákon boli poslancom oznámené už ako veci hotové.

⁴⁸) Spraw. stenogr. 77. pos. SU 20. 3. 1950, łamy 8, 10 a ďalšie.

⁴⁹) Kazimierz Biskupski: Władza i Lud, Warszawa 1956, str. 54—55.

⁵⁰) Druki Nr. 523-SU a 528-SU.

⁵¹) Spraw. stenogr. 92. pos. SU 26. 2. 1951, łam 27 a ďalšie.

komisiou) prejednávaný a schvaľovaný. V prípade, že to SU považoval za nutné, mohol návrh zákona, predložený mu maršálkom, odoslať po tejto rozprave do príslušnej komisie, prípadne mohol návrh zákona, predložený komisiou, vrátiť znovu do komisie. Vrátenie návrhu do komisie sa mohlo uskutočniť jedine na návrh maršálka, predsedu komisie, či aspoň 30 poslancov SU. Súčasne sa určoval komisii termín, do ktorého mala SU predložiť dodatkovú zprávu (čl. 25—26 r.p.SU).⁵²

3. Tým odpadli aj zložité ustanovenia čl. 50 r.p.SU o tzv. „skrátenom formálnom postupe“. Skrátенý postup ostal zachovaný v jedinej forme, t.j. mohlo byť upustené od vytlačenia návrhu zákona v sejmovom tisku (čl. 50 r.p.SU).

Týmto spôsobom sa prejednávanie návrhov zákonov značne zjednodušilo. Toto zjednodušenie však šlo väčšinou tak ďaleko, že prakticky vylúčilo stále komisie z účasti na prejednávaní návrhov zákonov a zbavilo ich tak vlastnej hlavného obsahu ich dosavadnej činnosti. V praxi to totiž vyzeralo tak, že návrhy zákonov sa prejednávali „v jednom ťahu“ a do komisií vôbec nešli. Medzi zasadnutiami SU totiž vláda väčšinou nepredkladala návrhy zákonov, ale využívala svoju dekretálnu právomoc,⁵³ ktorou veci upravovala. Tento spôsob prejednávania a schvaľovania návrhov zákonov v SU mal tak len jednostranné výhody v zrovnaní s predošlým stavom.

Nemôže byť totiž pochybností o tom, že trojnásobné prejednávanie zákonov v socialistickom štáte je zbytočnosťou. Aj tam, kde sa v praxi neuplatňoval tzv. skrátенý postup, bolo tretie čítanie úplnou formálnosťou. Konečne je isté, že kvalita prejednávania nezáleží na forme, ale na obsahu. Videli sme, že aj v prípade právnej regulácie troch čítaní sa nakoniec táto forma nedodržiavala. Záleží predovšetkým na vlastnej parlamentnej praxi, t.j. na tom,

⁵²) Články 27-29 rokovacieho poriadku pôvodného znenia boli ako číslované články potom úplne škrtnuté, takže r.p. SU v novom znení mal články 23—26 a pokračoval článkom 30.

⁵³) Už 25. 7. 1944 prijala KRN uznesenie, ktorým až do pevne stanoveného termínu 1. 11. 1944 dávala PKWN právo vydávať dekréty s mocou zákona. Toto uznesenie však nebolo publikované v Dzienniku Ustaw a PKWN ani na jeho základe žiadne dekréty nevydal. — Ale 15. 8. 1944 prijala KRN zákon o dočasnom spôsobe vydávania dekrétov s mocou zákona (Dz.U.R.P. 1944. Nr. 1, poz. 3) a to síce s určitými obmedzeniami (včetně nutnosti dodatočného potvrdenia), ale na neurčité obdobie. — Zákon KRN z 3. 1. 1945 o spôsobe vydávania dekrétov s mocou zákona (Dz.U.R.P. 1945. Nr. 1, poz. 1) premiesol potom tieto právomoci na Dočasnú vládu. — Konečne „Malá ústava“ v čl. 4 ods. 1 dávala tiež vláde právo vydávať dekréty s mocou zákona, ovšem plná moc nebola myslená ako trvalá a automatická, ale musela byť Sejmom vždy znovu udeľovaná, a to na obdobie medzi zasadnutiami. (Pozri spraw. stenogr.: 8. pos. SU 21. 2. 1947, łamy 99—100, 39. pos. SU 8. 3. 1948 łamy 94—95, 63. pos. SU 7. 4. 1949, łam 6 a ďalšie, 84. pos. SU 21. 7. 1950, łam 220, 93. pos. SU 23. 3. 1951, łam 218, 96. pos. SU 26. 5. 1951, łam 39, 103. pos. SU 28. 3. 1942, łam 52). Zaujímavé na tom je, že vláda predložila pôvodne prvému zasadnutiu SU návrh zákona, ktorý predpokladal generálne zmocnenie vlády k vydávaniu dekrétov na celé funkčné obdobie SU (Druk Nr. 6-SU, čl. 3). Keď však potom na 8. schôdzke vystúpil premiér Cyrankiewicz pri prvom čítaní zmocňovacieho zákona, uviedol priamo, že plné moci sa týkajú len obdobia medzi zasadnutiami, budú sa uplatňovať čo najmenej, budú predom konzultované s zodpovednými činiteľmi Sejmu a týkajú sa len najbližšieho obdobia medzi zasadnutiami a v budúcnosti sa budú žiadať vždy znovu (Spraw. stenogr. 8. pos. SU 21. 2. 1947, łamy 99—100).

- a) či sa vyvinie prax, podľa ktorej čo najväčší počet (alebo všetky) návrhy zákonov sa dávajú príslušným komisiám k dôslednému prejednávaní;
- b) či poslanci majú dostatok času sa s návrhom zákona zoznámiť a pripraviť si svoje návrhy a pripomienky najmä v komisii, ale aj v pléne;
- c) či celkový pracovný duch v parlamente je taký, že prispieva k aktívnemu podielu na formovaní zákonov a neakceptuje len trpne predložené návrhy ako hotovú vec.

O parlamentnej praxi v poľskom Zákonodárnom Sejme po r. 1951 však nemôžeme hovoriť, že by tieto predpoklady splňovala. Novelizovaný rokovací poriadok nestanovil ani minimálny termín pre zoznámenie poslancov s návrhom zákona formou tiskov a naviac skrátenejší postup pripúšťal vôbec od tisku upustiť. Za takýchto okolností sa potom prirodzene stávalo, že poslanci boli s návrhom zákona zoznámení prakticky až na mieste a aj keď nie, tak prejednávanie malo veľmi formálny charakter. Ostáva tak skutočnosťou, že počnúc masovým uplatňovaním tzv. skrátenejších formálnych postupov a konečne zmenou rokovacieho poriadku, v praxi úroveň prejednávania návrhov zákonov v SU upadala. Tento úpadok sa ovšem netýka len samotnej zákonodárnej pravomoci, ale aj iných oblastí prác SU.

Napriek tomu však — ako vyplýva zo stenografických záznamov zo zasadnutí Zákonodárneho Sejmu najmä v prvej polovici jeho funkčného obdobia a ako to je vidieť aj z tiskov SU, — bola najmä v prvej polovici funkčného obdobia činnosť komisií v Zákonodárnom Sejme pomerne rozsiahla. Vyplývalo to už z veľmi rozsiahlej normotvornej činnosti Sejmu a aj z pomerne veľkého počtu vládnych dekrétov, ktoré komisie do r. 1951 prejednávali.

Ako vyplýva zo záverečnej zprávy o činnosti Zákonodárneho sejmu,⁵⁴ uskutočnilo za dobu funkčného obdobia SU 25 rôznych stálych komisií 850 schôdzok, t. j. 34 schôdzok priemerne na jednu komisiu (v skutočnosti viacej, lebo počet komisií bol nestály). Na schôdzkach komisií se za túto dobu prejednálo (predovšetkým v prvej polovici činnosti) 395 zákonov a 355 dekrétov vlády.

Najmä v prvom období činnosti Zákonodárneho Sejmu nebola práca komisií ani zďaleka formálna, o čom svedčí veľký počet navrhovaných zmien a rôznych vyjadrení k predkladaným zákonom a dekrétom. V priebehu ďalších prác Sejmu, najmä však stále častejším uplatňovaním tzv. skrátenejších postupov podľa čl. 50 r.p.SU a po zmene rokovacieho poriadku v r. 1951, však práce komisií začínali nadobúdať formálnejší charakter. Schôdzky bývali veľmi krátke, skoro výlučne v dobe zasadnutí Sejmu a väčšinou tiež v dobe schôdzok Sejmu. Pokiaľ komisie navrhované zákony a predkladané dekréty prejednávali, robilo sa tak obyčajne veľmi urýchlene, často v krátkych prestávkach medzi schôdzkami SU.

Formy a metódy práce Zákonodárneho Sejmu tak v svojom vývoji boli len

⁵⁴) Spraw. stenogr. 108. pos. SU 1. 8. 1952, łamy 88—98.

odrazom foriem a metóda práce celého Sejmu, ktoré v sebe postupne začali niesť mnohé prvky, typické pre neskoršie (v r. 1952—1955) maximálne zníženie úlohy Sejmu v krajine.

Tak či tak sa však ukázal Zákonodárny Sejm v svojom období ako nesmierne významný najvyšší orgán štátnej moci, ktorý svojou činnosťou rozhodujúcim spôsobom prispel k rozvoji socialistickej štátnosti i socialistického spoločenského zriadenia v Poľsku. Nie je náhodou, že práve kladné stránky práce Sejmu a jeho komisií sú ešte dnes v mnohom vyzdvihované ako vzor pre mnohé oblasti rozvoja činnosti Sejmu a jeho komisií dnes. A treba zdôrazniť, že to nie sú len niektoré rysy buržoáznodemokratických foriem (ktoré najmä v počiatkoch SU nutne ešte dožívali), ktoré sú rôznymi revizionistami a intelektuálskymi zmätencami vyzdvihované ako vzor pre socialistický Sejm dneška. Ide o to, aby skutočne socialisticke rysy práce Zákonodárneho Sejmu boli plne využité, aby sa k nim parlamentná prax s plnou odpovednosťou vrátila tak, ako sme toho svedkom v posledných rokoch.

Prijatím novej ústavy 22. 7. 1952⁵⁵ splnil Zákonodárny Sejm svoj najdôležitejší, historicky mu daný úkol. Potom ho čakal už len jeden úkol, schválenie volebného zákona, na základe ktorého by sa uskutočnili voľby do prvého Sejmu Poľskej ľudovej republiky. Prijatím tohoto zákona⁵⁶ zakončil v podstate Zákonodárny sejm svoju činnosť.⁵⁷

Skončila tak celá etapa štátneprávneho vývoja Poľska. Etapa, v ktorej poľský štát, začínajúci na troskách a v nesmierne zložitej politickej situácii, prešiel od júlového Manifestu PKWN k ústave Poľskej ľudovej republiky. Etapa, v ktorej bola vybojovaná rozhodujúca bitva poľských dejín, v ktorej bola upevnená ľudová moc a položené základy socialistickej výstavby krajiny. Ústava z r. 1952 prirodzene neznamená novú etapu vo vývoji krajiny v zmysle spoločensko-ekonomickom a politickom. Znamená však v štátneprávnej oblasti dovŕšenie prechodu do socialistickej vývojovej etapy, ktorej ústavným zákonom sa stala Ústava prijatá 22. 7. 1952.

Ústava Poľskej ľudovej republiky sa v svojich ustanoveniach dotýka komisií Sejmu len pomerne zbežne. V čl. 18 stanoví, že Sejm volí zo svojho streda komisie (ods. 1) a že druh a počet týchto komisií určí rokovací poriadok Sejmu (ods. 4). V čl. 21 potom stanoví, že Sejm môže vytvoriť tiež komisie k preskúmaniu vymedzenej otázky, pričom právomoc a spôsob činnosti týchto komisií určuje Sejm.

Ústava teda nielen že neurčuje bližšie charakteristiku, úkoly a niektoré základné organizačné otázky práce komisií Sejmu, ale neužíva ani termín „stále“, či „riadne“, ani termín „nestále“, či „mimoriadne“ a pod. komisie, hoci z textu

⁵⁵) Dz.U.R.P. 1952. Nr. 33, poz. 232; Konstytucja PRL.

⁵⁶) Ustawa z dnia 1. sierpnia 1952 r. Ordynacja Wyborcza do Sejmu RPL, Dz.U. R.P. 1952. Nr. 35, poz. 246.

⁵⁷) Spraw. stenogr. 108. pos. SU 31. 7. 1952 — 1. 8. 1952.

je jasné, že komisie, o ktorých hovorí čl.18 je treba považovať za komisie stále a komisie o ktorých hovorí čl. 21 za neustále, či mimoriadne.

V praxi v tejto otázke nedošlo k žiadnym komplikáciám, pretože Sejm I. funkčného obdobia⁵⁸ zvolený 26. 10. 1952 hneď na svojej druhej schôdzke schválil rokovací poriadok,⁵⁹ ktorý tieto otázky bližšie vymedzoval.

R.p.I. výslovne stanovil, že Sejm volí zo svojho stredy prostou väčšinou hlasov

a) komisie „stále“ — pričom stanoví ich počet a personálne zloženie

b) komisie „náhle“, či „okamžité“,⁶⁰

c) komisiu mandátovú s úkolom predložiť Sejmu návrh v otázke platnosti volieb poslancov a ich zástupcov podľa čl. 16, ods. 2 ústavy.

R.p.I. teda vyňal mandátovú komisiu z počtu „okamžitých“ komisií, ovšem charakter tejto komisie sa v ničom nelíšil od iných „mimoriadnych“ komisií v socialistických štátoch (hoci tam niekedy býva mandátová komisia často komisiou stálou) a aj v Poľsku. Ide teda svojou povahou o rovnakú komisiu, akú má na mysli čl. 14, ods. 2. Jej vyňatie v zvláštnom odstavci sa dá odôvodniť zvláštnosťou predom známeho úkolu, ktorý bezprostredne súvisí so zahájením činnosti Sejmu a aj so zdôraznením, že Sejm si mandáty overuje sám, čo má svoj politický význam.

Možno teda povedať, že r.p.I. zakotvil v podstate dva druhy komisií, a to komisie stále a komisie mimoriadne.

Počet stálych komisií bol pôvodne stanovený len na sedem (čl. 15 r. p. I.),

1. komisia pre veci zákonodárne,

2. komisia pre veci zahraničné,

3. komisia pre veci rozpočtové,

4. komisia pre veci obchodu,

5. komisia pre veci osvetu, vedy a kultúry,

6. komisia pre veci komunálneho a bytového hospodárstva,

7. komisia pre veci práce a zdravotníctva.⁶¹

Čo do počtu, znížil sa teda stav komisií v porovnaní s komisiami Zákonodárneho Sejmu skoro na jednu tretinu. Bola tým opustená tzv. „rezortná“ koncepcia komisií, t.j. koncepcia, podľa ktorej všetky príslušné rezorty štátnej správy mali v podstate odpovedajúce komisie v Sejme. Tento spôsob je napríklad

⁵⁸ V ďalšom používam pre Sejm PER I. funkčného obdobia termín „I. Sejm“ a pre Sejm PER II. funkčného obdobia termín „II. Sejm“.

⁵⁹ Regulamin Sejmu PRL z dnia 21. listopada 1952 r. Druki Sejmowe Nr. 4—I a 60—I (k inému uverejneniu nedošlo); v ďalšom užívam pre rokovací poriadok I. sejmu skratku „r.p.I.“ a pre rokovací poriadok II. sejmu skratku „r.p.II.“

⁶⁰ Ide o preklad doslovný (poľsky „komisje dorażne“), v ďalšom je správne užiť pojem „mimoriadne“.

⁶¹ Stále komisie zvolil I. Sejm na svojej 2. schôdzke. Zákonodárna a rozpočtová komisia mali po 25 členoch, komisia osvetu, vedy a umenia 19 členov, komisia práce a zdravotníctva 16 členov a všetky ostatné komisie vždy po 15 členov. Do celkového počtu patria aj predsedovia a vždy jeden podpredseda, u dvoch najväčších komisií dvaja podpredsedovia. (Spraw. stęgnogr. I. ses. 2. pos. I. Sejmu 21. 11. 1952).

dnes v Poľsku všeobecne uznávaný ako veľmi dôležitá forma parlamentnej kontroly vlády. Ovšem, zdá sa, že táto forma je precenená. Ústup voči stavu, ktorý existoval v dobe SU, nie je v opustení „rezortného“ charakteru komisií, ako to vyjadrujú R. Klimowiecki a Wł. Zamkowski,⁶² ale v tom, že rozloženie komisií čo do okruhu ich pôsobnosti bolo nerovnomerné a neúmerne potrebám výstavby socialistickej zastupiteľskej sústavy. Mimoriadne dôležitá oblasť — t.j. v podstate celá oblasť priemyslu a pôdohospodárstva — ostala mimo rámec bezprostrednej pôsobnosti komisií. Vzhľadom k tomu, že základné otázky hospodárskeho a štátneho zriadenia sa niekde riešiť museli, vzrástla neúmerne činnosť komisie pre veci zákonodárne a komisie pre veci rozpočtové (aspoň po kvantitatívnej stránke).

Rokovací poriadok mal ešte aj niektoré ďalšie nedostatky, ktoré sa potom v už aj tak nedostatočnej aktivite Sejmu zdvojnásobili vlastnou činnosťou komisií:

a) Umožňoval pôvodne jedine obom najdôležitejším komisiám (t.j. zákonodárnej a rozpočtovej) tvoriť vlastným uznesením podkomisie (čl. 16, ods. 1), pričom vzhľadom na sústredenosť všetkej činnosti spojenej so zákonodárstvom v komisii prvej a všetkej činnosti súvisiacej s rozpočtom v komisii druhej, bolo si treba vypomôcť povolaním ďalších poslancov — nečlenov komisií — do týchto podkomisií (čl. 16, ods. 2). Už táto situácia mala svoje vážne nedostatky, pretože len podtrhovala odsunutie ostatných komisií na vedľajšiu koľaj, nehovoriac už o samotnej stránke techniky práce týchto komisií.

b) Predsedovia a miestopredsedovia komisií boli priamo volení Sejmom súčasne s komisiou (čl. 7.). Tým sa dosť výrazne zasahovalo do vlastnej pôsobnosti komisie, a to predovšetkým preto, lebo samotný volebný akt bol naprosto formálny, t.j. na základe jediného a úplného návrhu jedného z poslancov bola komisia en bloc bez ďalšej diskusie jednomyseľne schválená.

c) Právomoc stálych komisií bola vymedzená nedostatočne, pretože pôsobnosť a spôsob práce mal byť vymedzený jedine prezídiom Sejmu a Sejm ako celok mohol stanoviť právomoc a spôsob práce len u komisií mimoriadnych súčasne s ich voľbou (čl. 18).

d) Predsedovia komisií neboli pôvodne členmi Rady seniorov,⁶³ čím boli komisie v podstate postavené mimo vlastnú prípravu schôdzí Sejmu.

⁶²) Pozri Andrzej Burda, Romuald Klimowiecki: Prawo Państwowe, Warszawa 1958, str. 225.

Władysław Zamkowski: Sejm PRL, najwyższy organ zwierzchniej władzy narodu, Warszawa 1956, str. 115.

⁶³) R.p.I. zakotvil miesto bývalého Konventu seniorov (reprezentácia stranických poslaneckých klubov) Radu seniorov ako „pomocný orgán prezídia Sejmu k upevneniu správneho chodu práce Sejmu a ku koordinovaniu prác vojvodských združení poslancov“ (čl. 13, odst. 1.) Rada seniorov bola teda predovšetkým pôvodne reprezentáciou vojvodských združení poslancov, čím bola podtrhnutá politická jednota poslancov a charakter Sejmu ako pracujúcej inštitúcie. Jej členmi boli pôvodne členovia prezídia Sejmu a zástupcovia vojvodských združení poslancov (čl. 11, ods. 1 pôvodného znenia r.p.I.). Neskoršie po zmenách r.p.I. (Druk Nr. 60-I) svoju prácu Rada seniorov rozšírila a najmä v r. 1956 sa stala dôležitým politickým koordinácnym orgánom.

e) Komisie boli priamo na základe čl. 33 r.p.I. vylúčené zo spolupráce pri rozhodovaní o schvaľovaní dekrétov Štátnej rady⁶⁴ predložených Sejmu k potvrdeniu, pretože tieto dekréty boli predkladané k prejednávaniu jedine komisi zákonodárnej.

K týmto nedostatkom, vyplývajúcim už zo samotného rokovacieho poriadku, pristupovali potom ešte ďalšie, a to na základe ústavnej praxe:

a) Je známe, že vlastná zákonodárna právomoc Sejmu v rokoch 1952—1953 výrazne upadala. Vyplýva to už z faktu, že do konca VI. zasadnutia včetne⁶⁵ schválil Sejm len 11 zákonov, ale 115 dekrétov, to je pomer viac, ako 1:10. Ak k tomu pripočítame, že medzi zákonami boli najviac zastúpené rozpočtové zákony, ktoré boli na základe čl. 31, ods. 4 r.p.I. odosielané „príslušnej komisii“, t.j. rozpočtovej, tak vidíme, že ostatné stále komisie boli prakticky zo spolupostupovania a spolupostupovania pri zákonodárstve vylúčené. O dekrétach rozhodovala jedine zákonodárna komisia, o rozpočtoch rozpočtová komisia a tak vidíme, že za toto obdobie len asi 6 % všetkých noriem na úrovni zákona sa dostalo na porad rokovania ostatných stálych komisií.

b) Komisie sa tiež schádzali mimoriadne zriedka. O tom svedčí štatistika,⁶⁶ podľa ktorej sa za celé 4 roky funkčného obdobia I. Sejmu uskutočnilo len 125 schôdzok komisií. Pritom je treba dodať, že podstatná časť týchto schôdzok sa konala v poslednom roku 1956 a na zvyšku majú hlavný podiel zase komisia rozpočtová a zákonodárna.

c) Čl. 19 r.p.I. výslovne stanovil, že komisie môžu rokovať aj v dobe medzi zasadnutiami Sejmu, ale v praxi sa toto právo až do r. 1955 vlastne neuplatňovalo. Naopak, stalo sa pravidlom, že schôdzky sa konali v tých niekoľkých dňoch, kedy boli schôdzky Sejmu, a to väčšinou tesne pred schôdzkami Sejmu, alebo v prestávkach medzi nimi.

d) R.p.I. výslovne nestanovil, ale nevylučoval, aby sa schôdzok komisií zúčastňovali zástupcovia Štátnej rady, vlády, či iných ústredných orgánov a úra-

⁶⁴) Podobne ako v „Malej ústave“ zakotvovala aj ústava z r. 1952 (čl. 26) existenciu dekrétov s mocou zákona, t. j. takých, ktoré svojou právnou mocou stoja na rovnakej úrovni ako zákony, prijaté Sejmom. Dekretálna právomoc však už ďalej neprislúcha vláde, ale Štátnej rade ako kolegiálnej hlave štátu, pričom Štátnej rade je jej dekretálna právomoc daná na celé jej funkčné obdobie priamo ústavou a nie jednotlivými zmocneniami Sejmu. Naproti tomu bol — v zrovnaní s obdobím SU — okruh vťahov, ktoré dekrétom Štátnej rady nemožno upravovať, zúžený, takže vlastná dekretálna právomoc ŠR sa vzťahuje na širšie pole pôsobnosti. Ústavná prax v tejto otázke vytvorila jeden z nejdôležitejších štátneprávných problémov, o ktorom sa v Poľsku najmä v r. 1956—1957 veľmi mnoho písalo.

⁶⁵) VI. zasadnutie I. Sejmu sa konalo v dňoch 13. 6.—5. 4. 1955, zahrnovalo schôdzky č. 13—16 a trvalo 4 dni. Predtým trvali zasadnutia tiež veľmi krátko: I. zas. 3 dni, II. zas. 3 dni, III. zas. 2 dni, IV. zas. 2 dni, V. zas. 2 dni a v máji 1955 VII. zasadnutie jeden deň. Aj tu je vidieť vážne nedostatky v činnosti — veď od prvej schôdzky 20. 11. 1952 do 18. schôdzky 23. 4. 1956, t. j. za podstatnú časť svojho funkčného obdobia zasadla I. sejm len 17 dní. Od 19. 5. 1955 do 23. 4. 1956 sa I. Sejm vôbec nezišiel. Všetky tieto skutočnosti — vedľa mnohých ďalších tiež prispeli k tomu, že vlastná zákonodárna činnosť I. Sejmu bola v tomto období minimálna.

⁶⁶) Redakčný článok týždenníka Prawo i Życie, č. 16/1957, str. 3.

dov. Túto formu parlamentnej kontroly vlády komisie vôbec nevyužívali. Ak sa uvedení štátni činitelia na schôdzky komisií dostavili, tak tam nikdy nevystupovali ako činitelia, ktorí podávajú zprávy kontrolujúcemu orgánu, tj. ako orgány, ktoré ako kontrolované podávajú zprávy a rôzne veci objasňujú, ale skôr naopak. Naviac je treba dodať, že ministri bývali aj tak na schôdzkach komisií zastupovaní úradníkmi rezortov.⁶⁷

Uznesenia III. pléna KC PZPR⁶⁸ mali aj tu značný význam pri rozširovaní právomoci a celkovej úlohy komisií v Sejme. Na VI. zasadnutí prijatá novelizácia rokovacieho poriadku sa v podstatnej miere týkala postavenia komisií. Poslanec Kalinowski, ktorý vystúpil ako zpravodajca Rady Seniorov k návrhu zmeny rokovacieho poriadku, povedal k tejto otázke medzi iným:

„Komisie Sejmu musia pracovať systematicky, a to aj v období medzi zasadnutiami Sejmu. Komisie musia mať stály plán práce, venovaný skúmaniu a prediskutovaniu jednotlivých oblastí nášeho štátneho života. Komisie musia lepšie než dosiaľ uskutočňovať kontrolu činnosti administratívneho aparátu, a to aj vypočutím a zhodnotením informácií vedúcich jednotlivých rezortov o práci ich rezortov. Komisie musia prijímať uznesenia a rezolúcie určené vláde. Aktivizácia komisií Sejmu umožní vo väčšej miere každému poslancovi, aby sa zúčastňoval rozhodovania o štátnych záležitostiach.“⁶⁹ V ďalšom potom zpravodajca podrobne rozviedol význam prevádzaných zmien, najmä otázky počtu komisií, tvorenia podkomisií, prerokúvania dekrétov Štátnej rady vo všetkých komisiách a podobne.⁷⁰

Zmeny prevedené v rokovacom poriadku a aj v praxi činnosti komisií v r. 1955 sa týkali týchto otázok:

a) Počet stálych komisií sa zvýšil na 11 a počet členov stálych komisií sa zvýšil zo 103 na 350.⁷¹ Na základe týchto zmien bolo v novelizovanom čl. 15 r.p.I. stanovené, že Sejm vytvára nasledujúce komisie:

1. administratívy a pramosúdia (nová komisia),
2. finančne hospodársku (bývalá komisia rozpočtová),
3. komunálneho a bytového hospodárstva,
4. dopravy a spojov (nová komisia),
5. obchodu,
6. osvetu, vedy a kultúry,
7. práce a zdravotníctva,
8. priemyslu (nová komisia),

⁶⁷) Stanisław Ehrlich: Praworzadność — Sejm, Warszawa 1956, str. 57.

⁶⁸) Bolesław Bierut — Z projevu na III. plenárnom zasadnutí ÚV PSDS; Za trvalý mier, za ľudovú demokraciu, 4. 2. 1955, str. 5.

Jerzy Morawski: III. plenum KC PZPR, Nowe Drogi č. 2/1955, str. 3.

⁶⁹) Spraw. stenogr. VI. ses. 16. pos. I. Sejmu 5. 4. 1955, ľam 329.

⁷⁰) Tamtiež, ľamy 325—331 (celý prejav zpravodajcu Kalinowského).

⁷¹) Pozri tiež v ci . monografii Wł. Zamkovského, str. 115.

9. pôdohospodárstva (nová komisia),
10. pre veci zákonodárne,
11. pre veci zahraničné.

b) Právo tvoriť podkomisie vlastným uznesením (teda aj bez súhlasu prezídia Sejmu) dostali všetky komisie, pričom členmi podkomisie mohli byť aj nečlenovia komisie (čl. 16, ods. 1).

c) Bolo zvlášť stanovené, že komisie môžu mať aj spoločné schôdzky (čl. 16, ods. 2).

d) Bolo zrušené ustanovenie, podľa ktorého museli mať komisie jedného a rozpočtovú a zákonodárna komisia dvoch miestopredsedom (čl. 17).

e) Predsedovia stálych komisií sa stali členmi Rady seniorov (čl. 11).

f) Právo prerokúvať dekréty Štátnej rady predložené Sejmu k potvrdeniu, dostali okrem zákonodárnej komisie aj všetky ostatné komisie a to podľa ich príslušnosti vzhľadom k obsahu prejednávaneho dekrétu (čl. 33, ods. 1). Pritom zpravodajcom dekrétu na plenárnej schôdzke sa mohol stať člen ktorejkoľvek komisie (čl. 33, ods. 2).

K týmto zmenám v rokovacom poriadku pristúpili ešte dôležité zmeny v samotnej praxi stálych komisií.

a) Komisie začali uplatňovať právomoci a možnosti, dané im rokovacím poriadkom. Tak začali komisie vytvárať vlastné podkomisie,⁷² začali sa uskutočňovať aj spoločné zasadnutia vo veciach, v ktorých bolo spoločné rokovanie potrebné⁷³ atď. Pri reperokúvaní rozpočtov boli pribraté všetky komisie,⁷⁴ t.j. nielen finančno-rozpočtová, ale aj ostatné.⁷⁵ Najdôležitejšie však bolo, že sa stále komisie začali schádzať aj medzi zasadnutiami Sejmu. Tým bol prekonaný jeden z najväčších nedostatkov v ich práci.⁷⁶

b) Komisie si vypracúvali plány činnosti, podľa ktorých postupovali, a to obvyčajne na niekoľko mesiacov dopredu.⁷⁷

⁷²) Napríklad komisia pre veci zákonodárne vytvorila 24. 8. 1956 podkomisiu pre prípravu novely zákona o aktoch civilného stavu.

⁷³) Napríklad komisia administratívy a pravosúdia sa 20. 12. 1955 uzniesla urobiť spoločnú schôdzku s komisiou pre veci zdravotníctva a práce k prerokovaniu otázky zamestnania administratívnych pracovníkov, uvoľnených do výrobných činností.

⁷⁴) Spraw. stenogr. VI. ses. 16. pos. I. Sejmu 5. 4. 1955, łamy 312—313, zpráva ministra financií: „... vládný návrh zákona bol v tomto roku omnoho dôkladnejšie prerokovaný rovnako komisiou rozpočtovou a ňou vytvorenými podkomisiami, ako aj inými stálymi komisiami...“

⁷⁵) Až do r. 1955 rozpočtová komisia len konzultovala s inými komisiami o častiach rozpočtu, ktoré sa ich týkali a vytvárala pravidelne 4 podkomisie. V r. 1954 vytvorila navyše aj podkomisiu pre otázky miestnych rozpočtov.

⁷⁶) Napríklad v lete 1955 po skončení VII. zasadnutia uskutočnili svoje schôdzky komisie pôdohospodárska (10. 6. 1955), administratívy a pravosúdia (18. 6. 1955), dopravy a spojov (15. 7. 1955), obchodu (27. 7. 1955) a komunálneho a bytového hospodárstva (12. 8. 1955); (Pozri ďalej: Andrzej Gwiżdż: O ulepszenie metod i form pracy Sejmu PRL, Państwo i Prawo č. 9/1955, str. 333.)

⁷⁷) Tak napríklad komisia administratívy a pravosúdia vypracovala 18. 6. 1955 plán práce od júla do konca r. 1955, podľa ktorého chcela za túto dobu uskutočniť 4 schôdzky: prvá

c) Mimoriadne dôležité bolo, že sa začali všestranne uplatňovať nové formy spolupráce komisií s rezortami (pozyvanie ministrov na schôdzky komisií, účasť členov komisií na schôdzkách kolégií ministrov a pod.)⁷⁸

d) Prehlbili a rozšírili sa formy kontroly vlády a najmä jednotlivých rezortov príslušnými komisiami. Komisie sa v tomto zmysle obracali priamo na vládu či jednotlivých ministrov s uzneseniami, požiadavkami, návrhmi a rezolúciami, v ktorých vždy od adresátov niečo požadovali.⁷⁹ Kým po väčšinu funkčného obdobia I. sejmu nebolo stanovené žiadnou normou (ani interného charakteru), akým spôsobom sa majú uznesenia, požiadavky a rezolúcie komisií Sejmu zodpovedať a vybavovať, vydalo prezídium vlády 31. 1. 1956 uznesenie č. 148/56, ktoré tieto otázky presne upravovalo. Toto uznesenie (novelizované v r. 1957) platí dosiaľ.⁸⁰

e) V praxi sa podstatne rozšíril okruh otázok, ktorými sa zaoberali jednotlivé komisie. Jednotlivé komisie nielen že neobmedzovali svoju činnosť na záležitosti, ktoré im boli predložené k prejednávaniu, ale na základe svojich plánov sa začali iniciatívne zaoberať celým radom ďalších otázok podľa vlastného uváženia. Vyplýva to už z plánov práce, ktoré si komisie vypracovali. Týmto spôsobom sa otázky každodenného života krajiny dostali na priame rokovanie na územie Sejmu.⁸¹

schôdzka sa mala zaoberať otázkami národných rád, druhá otázkou zmenšenia počtu plátov v štátnej administratíve, tretia otázkou boja proti byrokratizmu a bezduchosti v administratíve a štvrtá otázkami zločinnosti mládeže; (Pozri ďalej: Wł. Zamkowski, cit. monografia, str. 119.)

⁷⁸) Tak napr. komisia práce a zdravotníctva poslala na jar 1955 požiadavku ministrom práce a sociálnej starostlivosti a zdravotníctva, aby členovia komisie boli pozyvaní na dôležité celoštatné porady, organizované týmito ministerstvami. Komisia obchodu zase žiadala, aby sa jej členovia mohli zúčastniť schôdzok kolégia ministra vnútorného obchodu. Komisia práce a zdravotníctva uskutočnila spoločnú schôdzku so zástupcami spoločenských organizácií k otázke boja proti alkoholizmu. Často sa zúčastňovali schôdzok komisií členovia vlády. Napríklad na schôdzke komisie osvetu, vedy a kultúry sa zúčastnili ministri, viceministri, či vedúci úradníci zastupujúci až 11 ministerstiev a ústredných orgánov (Pozri ďalej: A. Gwizdź, cit. práca, str. 333 a Wł. Zamkowski, cit. monografia, str. 118.)

⁷⁹) Napríklad komisia priemyslu uznesením z 12. 4. 1956 uložila ministrovi výstavby priemyslu, aby jej do troch mesiacov podal zprávu a konkrétny návrh, ako sa bude bojovať s plýtvaním stavebného materiálu. Komisia administratívy a pravosúdia uznesením z 19. 4. 1956 uložila ministrovi spravodlivosti a generálnemu prokurátorovi, aby podal zprávu o spôsobe morálneho a materiálneho zadostučinenie nespravodlivo väzneným osobám. Komisia zákonodárna uznesením z 22. 8. 1956 uložila vláde, aby rozšírila sieť notárskych kancelárií v Prínarvrátených krajoch a pod. (Pozri ďalej: K. Klimowiecki, cit. práca, str. 228—229.)

Inokedy zase komisia pôdohospodárska rozhodla, že bude žiadať, aby dostala k prerokovaniu návrhy najdôležitejších dekrétov z jej pôsobnosti ešte pred ich schválením Štátnou radou. (Pozri ďalej: Wł. Zamkowski, cit. monografia, str. 117.)

⁸⁰) Táto práca bola dokončená k 1. 10. 1959 a na štátnepráve normy i ústavnú prax po tomto dátume nemôže už brať zreteľ.

⁸¹) Tak napríklad rozhodla komisia pôdohospodárska, že preskúma niektoré výnosy a inštrukcie, vydané jednotlivými rezortami v oblasti jej pôsobnosti. Komisia administratívy a pravosúdia sa rozhodla široko prediskutovať otázky žalôb a sťažností občanov, komisia dopravy a spojov zase otázky radiofikácie krajiny, komisia komunálneho a bytového hospodárstva otázku uvoľnenia administratívnych budov pre byty, atď. atď. (Pozri ďalej: Zamkowski, cit. monografia, str. 117, K. Klimowiecki, cit. práca, str. 333.)

f) Konečne sa tiež začala prehlbovať spolupráca stálych komisií Sejmu s národnými radami — miestnymi orgánmi štátnej moci. Jednou z foriem tu už bola účasť v Rade seniorov, ktorá cez vojvodské združenia poslancov mala prirodzene s národnými radami úzky styk. Pravda, komisie Sejmu pristúpili tiež k uskutočňovaniu bezprostredného styku. Tieto formy sa uplatňovali najmä pri prejednávaní rozpočtov, na ktoré boli zástupcovia národných rád priamo zvaní.⁸² Neboli to však len pozvania, súvisiace s prejednávaním miestnych rozpočtov.⁸³ Prirodzene — najbezprostrednejšie spojenie spočívalo predovšetkým vo vlastnej práci poslancov v mieste.

Vcelku je možno povedať, že práca stálych komisií I. Sejmu zaostávala až do jara r. 1955 ďaleko za potrebami a ani zďaleka neodpovedala možnostiam a zásadám socialistickej parlamentnej práce. Počnúc rokom 1955 sa práca stálych komisií viditeľne zlepšila a stále zlepšovala, k čomu boli tiež vytvorené právne predpoklady novelizáciou rokovacieho poriadku. Podstata veci však bola v tom, že počnúc III. plénom KC PZPR v r. 1955 sa v celej krajine začal uskutočňovať energický boj proti nedostatkom v práci stranického a štátneho aparátu a že najmä po XX. sjazde KSSS sa tento boj ešte zvýšil. To sa odrazilo aj v práci stálych komisií, ktoré v r. 1956 dosiahli maxima svojej aktivity a úspechov v práci za celé funkčné obdobie I. Sejmu.⁸⁴

Mimoriadne komisie vytvoril I. Sejm počas svojho funkčného obdobia štyri: Na svojej 1. schôdzke vytvoril 14-člennú mandátovú komisiu⁸⁵ a 12-člennú komisiu pre vypracovanie rokovacieho poriadku.^{86, 87} Na 11. schôdzke vytvoril I. Sejm 34-člennú mimoriadnu komisiu pre prípravu zákona o zmene ústavy a ostatných zákonov, ktoré súviseli s vytvorením nových gromád a celkovou zmenou územnoadministratívneho zriadenia.^{88, 89} Konečne na 28. schôdzke

⁸²) Napríklad schôdzky podkomisie pre miestne rozpočty sa 17. 4. 1956 zúčastnili predsedovia vojvodských národných rád, vojvodských plánovacích komisií a ďalších vojvodských komisií.

⁸³) Napríklad schôdzky komisie práce a zdravotníctva sa 10. 2. 1956 zúčastnili aj zainteresovaní zástupcovia spoločenských organizácií, vedci a pod.

⁸⁴) Príkladom možno uviesť prácu komisie komunálneho a bytového hospodárstva. Táto komisia v rokoch 1953—54 uskutočňovala ročne len jedinú schôdzku, kde priemerne vystúpilo v diskusii 5—6 poslancov. Len v r. 1956 však uskutočnila 10 schôdzok, na ktorých hovorilo 255 diskutujúcich. (Spraw. stenogr. X. ses. 39. pos. I. Sejmu 20. 11. 1956, ľam 708.)

⁸⁵) Spraw. stenogr. I. ses. 1. pos. I. Sejmu 20. 11. 1952.

⁸⁶) Tamtiež.

⁸⁷) Je príznačné pre prácu Sejmu v tomto období, že mimoriadna komisia neexistovala ani 24 hodín. Rokovací poriadok sa schválil hneď druhý deň. Mimoriadna komisia ho v podstate len schválila tak, ako bol predložený.

⁸⁸) Spraw. stenogr. V. ses. 11. pos. I. Sejmu 24. 9. 1954.

⁸⁹) Išlo o prvý zákon, meniaci novú ústavu (Dz.U 1954. Nr. 43, poz. 190) a z toho dôvodu bola tiež vytvorená mimoriadna komisia. (Reformou boli odstránené bývalé gminy, t. j. obce a nahradené gromadami, t. j. osadami v úlohe obcí. Tým sa miestne orgány dostali aj do najnižších článkov administratívnej sústavy, ktorá bola z štvorstupňovej zmenená na trojstupňovú.) Vytvorenie mimoriadnej komisie vychádzalo z toho, že prax v tej dobe bola taká, že všetky návrhy zákonov a dekréty dostávala vlastne len komisia zákonodárna a teraz išlo o zdôraznenie významu prevádzaných zmien. Ak však vezmeme do úvahy, že okrem zákona

vytvoril Sejm až 48-člennú mimoriadnu komisiu k preskúmaniu otázok volebného práva.⁹⁰

Z uvedených mimoriadnych komisií len posledná vykonávala obsahove významnejšiu prácu. Prvé tri trvali každá len jeden deň a ich činnosť bola len formálna.

Prax I. Sejmu nepoznala vytvorenie žiadnej komisie vyšetrovacieho charakteru, hoc aj ustanovenia ústavy (čl. 21) aj rokovacieho poriadku (čl. 4, ods. 2) to umožňovali.⁹¹ Niektoré prípady práce komisií a podkomisií mali však ku charakteru vyšetrovacích komisií veľmi blízko.⁹²

Kým vzhľadom na značný rozvoj aktivity komisií v poslednom roku I. Sejmu nenastali v obsahu práce komisií II. Sejmu⁹³ prevratné zmeny (rozhodne obsahové zmeny v rokoch 1955—1956 boli väčšie, ako zmeny uskutočnené v ďalších rokoch), predsa rokovací poriadok II. Sejmu⁹⁴ zakotvuje postavenie, právomoc a činnosť komisií Sejmu nezrovnateľne obširnejšie, úplnejšie a dokonalejšie, ako r.p.I.

Základnými ustanoveniami r.p.II. sú tu čl. 17 radiaci komisie medzi orgány Sejmu a čl. 25, ods. 2. rozlišujúci komisie „stále“ a „mimoriadne“ a konečne čl. 25, ods. 1 určujúci charakter komisií ako

a) orgány Sejmu povolané k tomu, aby vyslovili svoj názor vo veciach, predložených im Sejmom, či jeho Prezídium;

c) pomocné orgány Sejmu v oblasti výkonu kontroly nad činnosťou jednotlivých štátnych orgánov Sejmom.

R.p.II. sa vrátil k tzv. „rezortnej koncepcii“ komisií a stanovil vcelku vytvorenie až 19 stálych komisií:

1. stavebníctva komunálneho hospodárstva,

2. morského hospodárstva a plavby,

3. vnútorného obchodu,

o zmene ústavy mala mimoriadna komisia preskúmať ešte ďalšie tri zákony, medzi nimi zákon o zmene uzemnoadministratívneho zriadenia (Dz.U. 1954. Nr. 43, poz. 191), a prvý zákon o voľbách národných rád (Dz. U. 1954. Nr. 43, poz. 193) — oba principiálneho významu, tak vidíme, že rokovania komisie mohli byť len veľmi formálne, lebo aj táto komisia neexistovala ani deň (len pár hodín). Všetky návrhy zákonov boli na druhý deň schválené.

⁹⁰) Spraw. stenogr. IX. ses. 29. pos. I. Sejmu 11. 9. 1956.

⁹¹) Prof. Klimowiecki vyslovil názor, že by vraj takéto komisie mali byť vytvárané, pretože vraj rôzne oblasti národného hospodárstva vyžadujú ich existenciu (str. 232 cit. práce). Som toho názoru, že pri súčasnej existencii Najvyššej kontrolnej komory a všeobecného dozoru prokuratúry je toto zbytočné.

⁹²) Napríklad komisia dopravy a spojov vytvorila 27. 4. 1956 3-člennú podkomisiu s úlohou preskúmať niektoré stránky činnosti ministerstva plavby, a menovite vyjasniť početné sťažnosti proti sociálnym, bytovým a iným pomerom na pobreží.

⁹³) II. Sejm bol zvolený 20. 1. 1957 na základe volebného zákona z 24. 10. 1956 (Dz. U. 1956. Nr. 47, poz. 210). 1. schôdzka Sejmu sa uskutočnila 20. 2. 1957.

⁹⁴) Rokovací poriadok II. Sejmu bol prijatý už v priebehu I. zasadnutia 1. 3. 1957 a na rozdiel od predošlého — hoc mal tiež len formu uznesenia Sejmu — bol publikovaný v Monitoru Polskim (Uchwała Sejmu PRL z dnia 1. marca 1957 r. Regulamin Sejmu PRL — Monitor Polski Nr. 19, poz. 145, novela: Monitor Polski 1958. Nr. 1, poz. 1.)

4. zahraničného obchodu,
5. dopravy a spojov,
6. kultúry a umenia,
7. lesníctva a drevárskeho priemyslu,
8. pre veci mandátové a rokovacieho poriadku,
9. národnej obrany,
10. osvetu a vedy,
11. hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií,
12. práce a vecí sociálnych,
13. ťažkého, chemického a banského priemyslu,
14. ľahkého priemyslu, remesla a družstevnej práce,
15. pôdohospodárstva a potravinárskeho priemyslu,
16. vnútorných vecí,
17. zahraničných vecí,
18. pravosúdia,
19. zdravotníctva a fyzikultúry.

Z uvedených komisií je 18 charakteru rezortného a jedna (komisia pre veci mandátové a rokovacieho poriadku) je vnútorným orgánom Sejmu s úkolom zaoberať sa otázkami súvisiacimi s fungovaním Sejmu.

V odôvodnení tohoto počtu a charakteru komisií v Sejme, vyslovil sa vicemaršálek Jerzy Jodłowski v tomy zmysle, že o tom, či je parlament orgánom rozhodujúcim a kontrolným, rozhodujú najmä komisie. Preto vraj tiež bolo prístupné k podstatným zmenám oproti stavu v minulom Sejme.

Vicemaršálek odôvodňoval nevytvorenie komisie pre veci zákonodárne, ktorá existovala v I. Sejme, tým, že táto komisia vraj obmedzovala činnosť iných komisií. To vyplývalo v celkovej tendencii obmedzovať úlohu Sejmu. Všetko bolo koncentrované v jednej komisii, ktorá sa však v podstate zaoberala aj tak len prejednávaním dekrétov Štátnej rady. V poslednej dobe síce táto komisia prejednávala otázky v spolupráci s inými komisiami, ale bola už preťažená a nebolo by preto správne ju obnoviť.

Boli tiež návrhy na vytvorenie ďalších komisií. Napríklad bol prednesený návrh na vytvorenie právnej komisie, ktorá by zaručovala jednotnú líniu legislatívnej politiky. Vicemaršálek povedal, že tieto otázky sú dnes vecou komisie pravosúdia, ktorá má spolupracovať v otázkach právnych a zákonodárnych s inými komisiami. Vytvorenie ďalšej právnej komisie by teda nebolo správne.

Bol tiež odmietnutý návrh na vytvorenie stálej komisie pre národné rady. Odmietnutie bolo motivované tým, že ide o veľmi zložitú kompetenčnú otázku, spojenú s ústavne vymedzenými právami Štátnej rady.⁹⁵ V prípade však, že by

⁹⁵⁾ Jedna z najdôležitejších právomocí Štátnej rady je uskutočňovanie najvyššieho dozoru nad národnými radami (čl. 27 ústavy). Najvyšší dozor zahrnuje bezprostredné riadenie činnosti národných rád, dávanie im smerníc, ukladanie úkolov, rušenie ich aktov, rozpúšťanie a pod. Štátna rada stojí teda v čele sústavy národných rád ako najvyšší riadiaci, koordinujúci

boli menené zákony o národných radách je možno vytvoriť mimoriadnu komisiu.⁹⁶

Aj ďalšie návrhy, ako napríklad návrhy na vytvorenie komisie pre Západné kraje, komisie pre vodné hospodárstvo a pod. označil vicemarsšalek za neprijateľné, pretože tieto komisie je nutno považovať za zbytočné.⁹⁷

Nie je prirodzene vecou tohoto výkladu zaoberať sa otázkou, či tá, alebo ona komisia mala byť, alebo nemala byť vytvorená, pretože ide o príliš špecificky poľské problémy a znalosť veci tu nepostačuje. Vcelku však treba povedať, že obecne samotný veľký počet komisií ešte nič neznamená, naopak, môže priniesť vážne ťažkosti najmä personálneho charakteru. Už dnes je situácia taká, že niektorí poslanci sú členmi aj troch komisií,⁹⁸ čo samo o sebe nemôže byť dobrým javom. Zdalo by sa správnejšie, aby počet komisií bol menší a obsahový dosah činnosti komisií taký, aby v svojej pôsobnosti zachyťovali všetky rezorty.⁹⁹

Naviac chápanie „rezortnej koncepcie“ parlamentných výborov ako jednej formy kontroly parlamentu nad vládou je veľmi blízke dnes v buržoáznych štátoch veľmi rozšírenej teórii, ktorej základom je odôvodnenie prevahy exekutívy nad parlamentom. Podobné názory vychádzajú v podstate z teórie slabého parlamentu. „Vláda výborov“ je dnes v parlamente úplne nutná, parlament sa takto musí »rozštepíť« ak má splniť svoje úkoly. „Len tak sa môže stať poslanec práve takým odborníkom, ako pracovník exekutívy. Je to určitý »závod«, ktorý však parlament nemôže vyhrať.“^{100, 101}

Podobne ako v I. Sejme, r.p.II. nestanovil početné zloženie jednotlivých stá-
lych komisií a prenechal túto otázku samostatnému uzneseniu Sejmu. Vlastná

a kontrolný orgán. V tomto zmysle naväzuje Štátna rada na tradíciu prezídia KRN aj Štátnej rady obdobia Zákonodárneho Sejmu. — Výkonné orgány národných rád (ich prezidia) sú riadené predovšetkým Komisiou pre veci prezidií národných rád u Rady ministrov. Okrem toho je v prezídiu Rady ministrov tiež byro (kancelária) pre veci národných rád. Tieto orgány úzko spolupracujú s Byrom národných rád Kancelárie Štátnej rady.

⁹⁶) Rovnaký názor k tejto otázke vyslovuje A. Burda v článku „Niektóre zagadnienia regulaminu Sejmowego“, Państwo i Prawo č. 6/1957, str. 1044. V skutočnosti sa potom aj tak stalo, keď II. Sejm na 12. schôdzke vytvoril mimoriadnu komisiu pre prípravu zákona o národných radách.

⁹⁷) Spraw. stenogr. I. ses. 3. pos. II. Sejmu 1. 3. 1957, lamy 5—20 (prejav vicemarsšalka Jodłowského). Mimoходом aj tu došlo neskoršie (na 5. schôdzke) k vytvoreniu mimoriadnej komisie pre Západné (Prinavrátene) kraje.

⁹⁸) Ako príklad je možno uviesť poslanca Hochfelda. Zrovnanie personálneho zloženia komisií však ukazuje, že členstvo vo viacerých komisiách nie je zvláštnou výnimkou.

⁹⁹) Napríklad prof. Rozmarny tiež vyslovil názor, že 19 komisií je príliš mnoho, pretože potom sa prejednáva všetko na komisiách a pre plénum ostatne málo čo k prediskutovaniu. Komisie naviac — na rozdiel od pléna — nepracujú verejne, takže tým tiež trpí informovanosť verejnosti.

¹⁰⁰) Ernst Friesenhahn: Parlament und Regierung im modernen Staat (Koreferat von Karl J. Partsch), Berlin 1948, str. 110—111 (ide o výťah z koreferátu).

¹⁰¹) Veľmi nesprávne akceptuje podobné názory prof. Burda, keď v citovanom článku (str. 1045) hovorí, že „na plenárnych zasadnutiach dominuje obecné, politické hľadisko, kým v prácach komisií hľadisko odbornosti“.

voľba stálych komisií sa potom previedla na 3. schôdzke, pričom návrhy na zloženie jednotlivých komisií a hlasovanie sa dialo vždy en bloc pre každú komisiu. K návrhom nebola žiadna diskusia, len pripomienky vecného charakteru, napr. nesprávne uvedenie mena a najmä niektoré prípady, kedy sa poslanecké kluby¹⁰² rozhodli previesť ešte pred hlasovaním zmenu vo svojom zastúpení v komisiách.

Početný stav komisií je vcelku podstatne väčší, ako v I. Sejme. Komisie boli zvolené v počte od 11 do 40 členov.¹⁰³

Novým momentom v r.p.II. je, že komisie si sami volia svoje prezídium, t.j. predsedu a miestopredsedov (čl. 31, r.p.II.) a že teda bolo upustené od voľby týchto funkcionárov priamo Sejmom. Prezídium komisie podľa čl. 32, ods. 1, r.p.II. riadi prácu komisie, najmä vypracúva návrhy plánov komisie, určuje zpravodajcov na schôdzky komisie a pod. V prípade, že to žiada prezídium Sejmu, alebo $\frac{1}{4}$ členov komisie, je prezídium komisie povinné zvolať v určenom termíne schôdzku komisie aj na základe tejto iniciatívy (čl.32, ods. 4). O priebehu prác komisie informuje prezídium komisie prezídium Sejmu (čl. 3, ods. 2). Okrem toho vykonáva ešte aj niektoré ďalšie funkcie.¹⁰⁴ Predseda komisie ma samostatnú právomoc riadiť rokovania komisie, dbá na to, aby všetky veci predložené komisii boli včas vybavované, podpisuje protokoly schôdzok komisií (čl. 32, ods. 3).

Rokovací poriadok zakotvuje široko úkoly a metódy práce stálych komisií.

Pokiaľ ide o úkoly, ktoré majú komisie plniť, rozlišuje r.p.II. jednak úkoly, prislúchajúce obecné všetkým komisiám, jednak zvlášť úkoly komisie pre veci mandátové a rokovacieho poriadku a komisie hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií. Tento výpočet obsiahnutý v čl. 29 a čl. 30 r.p.II. má však len príkladný, nie taxatívny charakter.¹⁰⁵

Podľa čl. 29 r.p.II. patrí tak medzi úkoly stálych komisií najmä:

a) Prejednávanie návrhov zákonov.

Vzhľadom na veľký počet zákonov, ktoré Sejm prejednáva, je v tomto smere

¹⁰²⁾ V II. Sejme bola obnovená činnosť poslaneckých klubov (3 kluby politických strán a poslanecký krúžok katolíckych poslancov „Znak“). V tejto súvislosti bolo vyslovených mnoho revizionistických a buržoáznych teórií v poľskej právnickej tlači, ktorých rozbor stojí mimo rámec tejto práce. (Pozri kritiku v mojej kandidátskej dizertačnej práci „Poľský Sejm v sústave najvyšších štátnych orgánov“, str. 342—369.)

¹⁰³⁾ V jednotlivých komisiách bol zvolený tento počet členov: stavebníctva a komunálneho hospodárstva 29, morského hospodárstva a plavby 16, vnútorného obchodu 25, zahraničného obchodu 17, dopravy a spojov 26, kultúry a umenia 26, lesníctva a drevárskeho priemyslu 19, pre veci mandátové a rokovacieho poriadku 17, národnej obrany 11, osvety a vedy 35, hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií 38, práce a vecí sociálnych 26, priemyslu ťažkého, chemického a banského 37, priemyslu ľahkého, remesla a družstevnej práce 34, pôdohospodárstva a potravinárskeho priemyslu 40, vnútorných vecí 26, zahraničných vecí 31, pravosúdia 21 a zdravotníctva a fyzikultúry 28.

¹⁰⁴⁾ Napr. čl. 4, ods. 2, r.p.II. stanoví, že prezídium, komisie navrhuje prezídiu Sejmu, aby poslancovi, ktorý sa riadne nezúčastňuje prác komisie, boli znížené poslanecké diéty.

¹⁰⁵⁾ Čl. 29. r.p.II.: „medzi úkoly komisie patrí najmä...“, čl. 30: „... patrí medzi iným“.

práca komisií mimoriadne dôležitá.¹⁰⁶ Práve v tomto bode je tiež jeden z veľmi dôležitých obsahových rysov práce stálych komisií na rozdiel od stálych komisií. I. Sejmu, kde práca komisií suvisiaca so zákonodárnym procesom bola pomerne malá, a to aj v r. 1956.¹⁰⁷ Význam tejto práce stálych komisií je zdôraznený tým, že sa jej rovnomerne zúčastňujú všetky komisie (na rozdiel od predošlého stavu, kedy išlo v podstate o výlučnú právomoc komisie zákonodárnej) a že komisie návrhy zákonov neprejednávajú ani zďaleka formálne, ale naopak veľmi podrobne a navrhujú aj celý rad zmien. Tak napríklad komisia pre veci vnútorné navrhla 17 zmien podstatného významu k vládne návrhu zákona o voľbách do národných rád.¹⁰⁸ Komisia pravosúdia navrhla zmeny, doplnky a opravy vo všetkých 20 článkoch návrhu zákona o ochrane socialistickeho vlastníctva.¹⁰⁹ Komisia vnútorného obchodu navrhla zmeny, či doplnky v 12 z 16 článkov návrhu zákona o štátnej obchodnej inšpekcii.¹¹⁰ Podobne komisia hospodárskeho plánovania, rozpočtu a financií navrhla 14 zmien a doplnkov z 20 článkov návrhu zákona o obecných fondoch.¹¹¹ Komisia národnej obrany k návrhu zákona o všeobecnej brannej povinnosti navrhla zmenu 30 článkov, pričom niektoré články navrhla úplne škrtnúť, inde navrhla nové články

¹⁰⁶) Len na I. zasadnutí schválil II. sejm 25 zákonov.

¹⁰⁷) Ako už bolo uvedené prevažovala v I. Sejme dekrétálna právomoc Štátnej rady nad zákonodárnou právomocou Sejmu. Za celé svoje funkčné obdobie schválil I. Sejm 43 zákonov (z toho 32 už po kritike v r. 1956) a 149 dekrétov, z ktorých veľká väčšina bola prejednávaná jedine zákonodárnou komisiou (do r. 1955).

Pritom aj samotný zákonodárny proces bol — v naväzovaní na niektoré negatívne stránky záverečného obdobia činnosti SU — pomerne veľmi zjednodušený, stále komisie staval na hodne vedľajšiu koľaj. Vyplynulo to už z ustanovení r.p.I. pre zákonodárny proces, kde boli stanovené len dve zásady:

a) k návrh zákona došiel maršálkovi v dobe zasadnutia, lebo schôdzky, umiestňoval ho maršálek na základe rozhodnutia prezídia Sejmu priamo na plenárnu schôdzku (čl. 31, ods. 3, r.p.I.) a Sejm mohol na plenárnej schôdzke návrh buď priamo schváliť (čl. 32, odst. 1, r.p.I.), alebo sa uznieť na jeho odoslaní do komisie (čl. 32, ods. 2). V tomto druhom prípade mal Sejm návrh znovu prejsť, pričom sa mohol znovu rozhodnúť odoslať návrh do komisie a až potom ho schvaľovať (čl. 32, ods. 3 r.p.I.);

b) ak návrh zákona došiel medzi zasadnutiami lebo schôdzkami Sejmu, mohol ho maršálek priamo odoslať príslušnej komisii (čl. 31, ods. 4, r.p.I.). Potom Sejm jednal až po zpráve komisie, pričom mohol návrh buď schváliť, alebo odoslať znovu do komisie (čl. 32, ods. 3 r.p.I.) a až potom schvaľovať.

Tieto ustanovenia je treba vidieť predovšetkým v súvislosti s praxou, pretože spôsob prejednávania bol závislý predovšetkým na tom, či Sejm rokoval, alebo nie. Keďže zasadnutia Sejmu bývali zvolávané veľmi málo a na krátku dobu pár dní, vyzerala prax tak, že veci sa upravovali dekrétami Štátnej rady (tedy len s dodatočnou účasťou komisií — resp. do r. 1955 len jedinej komisie), alebo v dobe zasadnutí bola možnosť komisie úplne obísť. Prípady, že by bol návrh daný po prejednaní plénom ešte do komisie bol veľmi zriedkavý (vyskytol sa vlastne jedine v jednom prípade, keď na 2. schôdzke bol návrh zákona o štátnej kontrole odoslaný najprv zákonodárnej komisii a až na 3. schôdzke potom schválený).

Pokiaľ boli zákony v dobe medzi zasadnutiami došlé odovzdané komisiám, ukazujú príslušné zprávy komisií na vcelku jednoduché a formálne prejednávanie.

S tým všetkým potom súvisí skutočnosť, že práca stálych komisií I. sejmu v najdôležitejšej oblasti zákonodárnej bola veľmi malá.

¹⁰⁸) Druk Nr. 79-II.

¹⁰⁹) Druk Nr. 112-II.

¹¹⁰) Druk Nr. 120-II.

¹¹¹) Druk Nr. 125-II.

a pod.¹¹² atď. atď. Ako vyplýva z tlačových bulletinov, vydávaných zo schôdzok komisií,¹¹³ sú diskusie k navrhovaným zákonom veľmi bohaté, obsažné a plodné.¹¹⁴ Týmto spôsobom vychádzajú niektoré návrhy zákonov z rokovaní komisií v tak zmenenej podobe, že sa skôr podobajú návrhu nového zákona, než tomu, ktorý bol pôvodne predložený k prejednávaníu. A že sa nejedná o výnimku, o tom svedčí skutočnosť, že z 25 zákonov prijatých na I. zasadnutí II. sejmu boli len 4 schválené komisiami tak, ako boli predložené a u 11 ostatných previedli komisie pomerne značne zmeny.¹¹⁵

Vlastné prejednávanie návrhov zákonov — ako vyplýva z tlačových zpráv o schôdzkách komisií — sa môže diať rôznym spôsobom, pokiaľ ide o príslušnosť komisie. Táto prax je charakterizovaná tým, že k návrhu zákona môže byť Sejmu podaná len jedna základná zpráva komisie. Preto podľa toho, akého okruhu komisií sa zákon týka, uplatňuje sa nasledujúce prejednávanie:

¹¹²) Druk Nr. 232-II.

¹¹³) Názov týchto zpráv je: Biuro Sejmu, Wydział Prasowy, Biuletyn Nr. V ďalšom užívam skratku BS WP, Biuletyn Nr.

¹¹⁴) Pozri: BS-WP, Biuletyn Nr. 102, 21. 10. 1957, Komisja Spraw Wewnętrznych (prejednanie volebného zákona do národných rád), BS WP, Biuletyn Nr. 33, 9. 5. 1957, Komisja Wymiaru Sprawiedliwosci (prejednanie zákona o štátnej arbitráži) atď.

¹¹⁵) To čiastočne súvisí nielen s väčším počtom zákonov, prejednávaných v Sejme, ale aj s obnovením zásady „dvoch čítaní“ pri prejednávaní návrhov zákonov (č. 51, r.p.II.).

Prvé čítanie spočíva podľa čl. 52, ods. 1 v odôvodnení návrhu zákona navrhovateľom, v diskusii nad obecnými zásadami návrhu a v odoslaní návrhu príslušnej komisii, či odmietnutí ako celku. Prvé čítanie sa môže konať najskôr nasledujúci deň po tom, čo poslanci obdržali tisk navrhovaného zákona (čl. 52, ods. 2). V praxi sa ovšem toto prvé čítanie odbyva bez diskusie, ústneho odôvodnenia a aj hlasovania (maršálek sa pýta, či má niekto iný návrh, ako odoslanie do komisie a ak sa nik nehlási, prehlasuje, že „považuje návrh za schválený“). Len výnimočne sa už pri prvom čítaní diskutuje a to aj obsiahlejšie a početnejšie (napr. na 13., 16., 27. a iných schôdzkách). Druhé čítanie spočíva podľa čl. 54, ods. 1, r.p.II. v predložení zprávy komisie Sejmu, v diskusii a navrhovaní zmien a opráv, v hlasovaní. Druhé čítanie sa môže uskutočniť najskôr tretí deň po tom, čo poslanci dostali zprávu komisie (čl. 54, ods. 2).

Aj keď v praxi II. Sejmu je diskusia obyčajne veľmi obsiahla a nechýbajú ani prípady, že jednotlivci hlasujú proti návrhu zákona, ešte sa v II. Sejme nestalo, že by bol návrh zákona poslaný po druhýkrát do komisie podľa čl. 54, ods. 3 r.p.II., a to ani v tom prípade, že komisia previedla v pôvodnom návrhu významné zmeny. Pokiaľ bol v praxi podaný návrh na opätovné odoslanie do komisie (stalo se to častejšie), bol však vždy odmietnutý (napr. na 11., 15., 22., 24., 25. a iných schôdzkách). Komisie tedy už druhýkrát návrh neprejednávali.

Zásada dvoch čítaní sa nedodržiava v týchto prípadoch:

1. ak návrh zákona došiel medzi zasadnutiami a výnimočne aj medzi schôdzkami, môže ho prezídium priamo poslať do komisie, čo zastupuje prvé čítanie (čl. 53, ods. 1 r.p.I.);

2. ak sa jedná o návrh zákona podaný komisiou podľa čl. 56 ods. 6 a 7. v súvislosti so schvaľovaním dekrétov;

3. ak sa jedná o tzv. skrátený postup podľa čl. 55 r.p.II.

V praxi sa najviacej vyskytuje prípad prvý. Druhý prípad — skrátený postup (ide hlavne o rôzne prípady nevytlačenia, či neskoršieho predloženia tiskov) sa vyskytol len veľmi málo (napr. na 7. a 8. schôdzke). Tretí prípad sa nevyskytol ešte vôbec, pretože Štátna rada prakticky neuplatňuje svoju dekrétálnu právomoc. — V obrovskej väčšine prípadov sa však dodržiava riadne úplný postup a nie postup skrátený.

V praxi ešte došlo k prípadu, že práca mimoriadnej komisie, poverenej prípravou nového zákona, bola považovaná za náhradu 1. čítania (11. sch.). Táto prax bola potom právne podložená novelizáciou rokovacieho poriadku z 28. 12. 1957: K čl. 53 bol pridaný druhý odstavec, podľa ktorého „Prezídium Sejmu môže predložiť bezprostredne k druhému čítaniu návrh zákona vypracovaný a prejednaný komisiami“ (Monitor Polski 1958, Nr. 1, poz. 1).

1. Najčastejší prípad je, že návrh zákona prejednáva jediná komisia, a to
 - buď sama,
 - alebo sama po vypočutí názoru inej komisie, ktorá prvej komisii svoje návrhy a pripomienky predloží,
 - alebo komisia prejedná návrh zákona za účasti zástupcov inej komisie (či iných komisií), ktorá je na veci zainteresovaná.

Vo všetkých týchto prípadoch podáva Sejmu zprávu zpravodajca prvej (domovskej) komisie.

2. V prípade nutnosti prejednávajú dve—tri komisie návrh zákona spolu a podávajú aj spoločnú zprávu Sejmu.

3. Ak ide o zákon väčšej dôležitosti, býva uplatňovaná prax, že sa vytvorí mimoriadna komisia, ktorá potom zákon prejedná a podá zprávu Sejmu.¹¹⁶

Okrem toho sa v II. Sejme vyskytli aj prípady, že komisie boli pozvané už k pripomienkovému riadeniu, t.j. že im pôvodný návrh zákona bol predložený ešte skôr, než bol vládou schválený ako vládny návrh. Týmto spôsobom napríklad komisia hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií dostala k predbežnému vyjadreniu od ministra financií návrh zákona, týkajúceho sa rozpočtového práva.

- b) Prejednávanie dekrétov, predložených Sejmu k potvrdeniu.

Rokovací poriadok II. Sejmu prevzal ustanovenia r.p.I. (v novelizovanom znení), podľa ktorého dekréty sa prejednávajú nie v jednej, ale v ktorejkoľvek zainteresovanej komisii. Pritom vlastný postup je rovnaký, ako pri prejednávaní zákonov.¹¹⁷ Vzhľadom k tomu, že II. Sejm dosiaľ schválil len 12 dekrétov, pričom 11 z nich bolo vydaných v dobe medzi skončením funkčného obdobia I. sejmu a prvým zasadnutím II. Sejmu, je prax v tomto smere pomerne veľmi chudobná.¹¹⁸

- c) Prejednávanie návrhov dekrétov, ak sú komisii predložené Štátnou radou s tým, aby predbežne vyslovila svoj názor.

¹¹⁶⁾ O spoločných schôdzkách komisií a mimoriadnych komisiách pozri ďalej.

¹¹⁷⁾ O vlastnom spôsobe prejednávania dekrétov Štátnej rady najmä v I. Sejme a problémoch s tým súvisiacimi pozri bližšie v mojej kandidátskej dizertačnej práci „Poľský Sejm v sústave najvyšších štátnych orgánov“, str. 444—473.

V tejto súvislosti len stručne poukázanie na to, že až do r. 1955 sa dekréty prejednávali len formálne a v Sejme sa predkladali a aj hlasovalo sa o nich väčšinou en bloc bez diskusie. V r. 1955 1956 došlo potom k trom prípadom veľmi komplikovaného prejednávania (všetne návrhov na odklad, zmenu, či zrušenie). Súčasne vystupovali niektoré komisie aj s ďalšími požiadavkami. Tak napríklad zákonodárna komisia na schôdzke 21. 4. 1956 dôležité požiadavky (dezyderaty), v ktorých žiadala vládu, aby predkladala komisiám Sejmu návrhy dekrétov k predbežnému vyjadreniu ich názoru ešte predtým, než ich predloží Štátnej rade ku schváleniu, ďalej žiadala Štátnu radu, aby sa schôdzok zákonodárnej komisie Štátnej rady zúčastňoval predseda zákonodárnej komisie Sejmu (R. Klimowiecki: Problem dekrétowy w Sejmie; Prawo i Życie č. 10/1956, str. 2). Oba tieto požiadavky boli vládou a Štátnou radou prijaté (Informacje prasowe o posiedzeniu Rządu i Rady Państwa z dnia 22 i 24. VIII. 1956 r.).

¹¹⁸⁾ Jedinou komisiou, ktorá prejednávala nový dekrét, bola komisia pôdohospodárstva a potravinárskeho priemyslu, keď prejednávala dekrét, týkajúci sa dodávok mlieka — Druk Nr. 78-II (Dz.U. 1957. Nr. 46, poz. 213). Dekrét bol schválený jednomyselne (spraw. stenogr. II. ses. 9. pos. II. Sejmu 30. 10. 1957, łamy 22—25).

Toto ustanovenie čl. 29 r.p.II. vychádza predovšetkým z ústavnej praxe posledného roku činnosti I. Sejmu. Vzhľadom k tomu, že za celé funkčné obdobie II. Sejmu vydala Štátna rada dosiaľ len jediný dekrét, nebolo dosiaľ ani toto ustanovenie prakticky uplatnené. Jeho význam však v žiadnom prípade nie je možné podceňiť.

d) Vypočutie zpráw a informácií vedúcich rezortov, úradov, či inštitúcií.

Toto ustanovenie čl. 29 r.p.II. je potom ešte doplnené čl. 34 r.p.II., podľa ktorého

1. členovia Štátnej rady, vlády, predseda Najvyššej kontrolnej komory¹¹⁹ a štátni podsekretári sa môžu zúčastniť z vlastnej iniciatívy schôdzok komisií aj bez toho, že by boli pozvaní a ich zástupcovia, či predstavitelia iných inštitúcií sa môžu zúčastniť práve tak, ak boli k tomu riadne splnomocnení vedúcim rezortu (orgánu);

2. zástupcovia spoločenských organizácií a verejných inštitúcií ako aj odborníci, sa môžu prác komisie zúčastniť, ak boli prezídiom komisie pozvaní;

3. s vedomím predsedu komisie sa môžu schôdzky komisie zúčastniť aj poslanci-nečlenovia komisie, ovšem bez hlasovacieho práva.

Účasť členov Štátnej rady, vlády, NIK a pod. na schôdzkach komisií je jednou z dôležitých foriem spolupráce Sejmu s ostatnými najvyššími štátnymi orgánmi, predovšetkým vládou a prirodzene aj formou kontroly vlády Sejmom. Býva v praxi aj často uplatňovaná. Tak napríklad minister spravodlivosti podal podrobnú zprávu o činnosti svojho rezortu komisii pravosúdia,¹²⁰ generálny prokurátor podobnú zprávu tejže komisii,¹²¹ pričom vždy nasledovala rozsiahla, kritická diskusia. Na spoločnej schôdzke komisie pre veci vnútorné a komisie pravosúdia, trvajúcej niekoľko dní, bola za účasti zástupcov ministerstva spravodlivosti, vnútra, generálnej prokuratúry, hlavného velenia Občianskej milície,¹²² rôznych vedcov a zástupcov spoločenských organizácií prejednáv-

¹¹⁹) Poľská ústava v pôvodnom znení nepoznala inštitút Najvyššej kontrolnej komory (Najwyższa Izba Kontroli — NIK) a v zákone z 22. 7. 1952 „Predpisy zavádzajúce ústavu PRL“ (Dz.U.R.P. 1952. Nr. 33, poz. 233) bolo stanovené, že NIK (podľa „Malej ústavy“) pôsobí až do vydania nového zákona o štátnej kontrole. Podľa nového zákona z 22. 11. 1952 (Dz.U. 1952, Nr. 47, poz. 316) prestala NIK existovať a jej úkoly prevzalo ministerstvo štátnej kontroly. Po rozsiahlej diskusii v Sejme aj na stránkach tlače i po predbežnom vyjadrení VIII. pléna KC PZPR k tejto otázke boli už začiatkom r. 1957 zahájené prípravné práce na obnovení NIK. II. Sejm na svojej 11. schôdzke 13. 12. 1957 po rozsiahlej diskusii potom schválil zákon o zmene ústavy (Dz.U. 1957, Nr. 61, poz. 329), zákon o Najvyššej kontrolnej komore (Dz.U. 1957, Nr. 61, poz. 330) a konečne Uznesenie o spôsobe, akým NIK predkladá zprávy Sejmu a akým Sejm ukladá Najvyššej kontrolnej komore úkoly (Monitor Polski 1957, Nr. 99, poz. 578). Tým sa stala NIK jedným z najvyšších štátnych orgánov, ktorému je venovaná samostatná časť 3a ústavy, skladajúca sa z článkov 28a až 28d.

¹²⁰) BS WP, Biuletyn Nr. 5, 20. 3. 1957, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości.

¹²¹) BS WP, Biuletyn Nr. 6, 21. 3. 1957, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości.

¹²²) Občianska milícia (Milicja Obywatelska — MO) plní funkciu verejnej bezpečnosti v Poľsku. Bola vytvorená už dekrétom PKWN z 7. 10. 1944 (Dz.U.R.P. 1944, Nr. 7, poz. 33), odkedy má svoj tradičný názov.

vaná otázka boja proti chuligánom.¹²³ Po prejednaní prijali neskoršie obe komisie spoločné uznesenie.¹²⁴ Diskusie k otázkam zmenšenia administratívneho aparátu, konanej na schôdzke komisie pre veci vnútorné, sa zúčastnil predseda NIK, minister financií, zástupca šéfa úradu Rady ministrov a iní predstavitelia rezortov.¹²⁵ Inokedy zase komisia pre veci zahraničné vypočula zpravu vlády týkajúcu sa snáh o návrat wawelských pokladov z Kanady. Komisia tu prijala uznesenie vo forme rezolúcie, v ktorej činnosť vlády schválila a uložila jej, aby urobila všetko, aby poklady boli čo najskôr vrátené.¹²⁶ V apríli 1958 zase komisia pre veci zahraničné uskutočnila spoločnú schôdzku s poľskou skupinou Medziparlamentárnej únie.¹²⁷

e) Prevádzanie analýzy jednotlivých oblastí štátnej správy a národného hospodárstva.

Popri prejednávaní návrhov zákonov patrí táto forma činnosti medzi najdôležitejšie a najzákladnejšie formy činnosti štátnych komisií Sejmu. Preváža sa na základe plánov činnosti (čl. 32, ods. 1 r.p.II.). Tak napríklad komisia pre veci vnútorné si v marci 1957 stanovila plán budúcej práce tým, že si určila, ktoré otázky na ktorej schôdzke chce prejsť a v akom poradí.¹²⁸ V tom pláne bolo stanovené, že komisia prejedná otázky národnostné, otázky repatriácie (spolu s komisiou pre veci zahraničné), otázky zločinnosti mládeže (spolu s komisiou pravosúdia a komisiou osvety a vedy), otázky boja s chuligánstvom, otázku skúmania zločinnosti vôbec, otázky boja proti špekulácii a korupcii, otázku administratívneho súdnictva, otázky rozpočtové, otázky administratívy vôbec a pod. Na jednej z ďalších schôdzí prejednála potom komisia problémy národnostné a repatriácie.¹²⁹ Na inej schôdzke potom prejednála podrobne otázku zmenšenia administratívneho aparátu.¹³⁰

f) Otázka zákonodárnej iniciatívy komisií.

Medzi úkolami (a právomocami), ktoré r.p.II. dáva komisiám Sejmu, nie je zakotvené ich právo zákonodárnej iniciatívy. Je tomu tak preto, lebo ani ústava nedáva komisiám (stálym či mimoriadnym) žiadnu zákonodárnu iniciatívu. Z toho dôvodu tiež vo všetkých prípadoch, keď boli vytvorené mimoriadne komisie pre prípravu niektorých zákonov, či vtedy, keď zákon pripravovala niektorá zo stálych komisií (napr. stála komisia pre veci vnútorné navrhla zákon o voľbách do národných rád), vystúpili tieto komisie formálne s ná-

¹²³) BS WP, Biuletyn Nr. 106, 107, 108, č. 5., 6. 11. 1957, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości i Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹²⁴) BS WP, Biuletyn Nr. 120. 5. 12. 1957, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości i Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹²⁵) BS WP, Biuletyn Nr. 30/157, 20. 2. 1958, Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹²⁶) BS WP, Biuletyn Nr. 48, 3. 6. 1957, Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹²⁷) BS WP, Biuletyn Nr. 54/180, 25. 4. 1958, Komisja Spraw Zagranicznych.

¹²⁸) BS WP, Biuletyn Nr. 11, 27. 3. 1957, Komisja Spraw Wewnętrznych

¹²⁹) BS PW, Biuletyn Nr. 63. 10. 7. 1957, Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹³⁰) BS WP, Biuletyn Nr. 30/157. 20. 2. 1958, Komisja Spraw Wewnętrznych.

vrhom, podpísaným jej členmi, ako s návrhom poslaneckým. Už v tomto prípade sa ukazuje, že komisie fakticky zákonodárnu iniciatívu majú už dnes a aj ju vykonávajú a že teda ide o otázku čiste formálnu. Už z toho dôvodu by snáď nebolo od veci, keby stále aj mimoriadne komisie mali právo zákonodárnej iniciatívy aj formálne.

Prirodzene je možno namietnuť, že aj poslanecké kluby nemajú formálne zákonodárnu iniciatívu a predsa ju fakticky vykonávajú. Ovšem v tomto prípade ide o podstatný rozdiel spočívajúci v tom, že komisie Sejmu sú priamo orgánmi Sejmu, kým poslanecké kluby sú samostatnou organizačnou formou združovania poslancov. Návrh podaný klubom ako návrh poslanecký je aj v skutočnosti návrhom poslaneckým, t.j. určitej skupiny poslancov, spojených z vlastnej vôle v určitý organizačný a (ideový) celok.

Ďalšia námietka by mohla byť, že by v tomto prípade bola vyžadovaná zmena ústavy a že pritom poľská ústavná prax (na rozdiel od ohnivých diskutírov obdobia 1956—1957) vychádza z toho, že jednotlivými novelizáciami je treba meniť ústavu čo najmenej. Tento argument prirodzene uznať možno, najmä ak uvážime, že návrhy na rôzne zmeny boli veľmi početné a zahájenie zmien takouto — v podstate menej dôležitou — otázkou by mohlo byť určitým precedentsom k iným, rozsiahlejším a v podstate nežiaducim zmenám. Pokiaľ však ide o zásadu, som toho názoru, že v socialistickom štáte by priznanie zákonodárnej iniciatívy komisiám (výborom) nejvyššieho zastupiteľského orgánu nebolo od veci.

K tomu je treba dodať, že nielen prípad praxe, ale priamo rokovací poriadok II. Sejmu v skutočnosti zákonodárnu iniciatívu komisií zakotvuje:

1. Podľa čl. 56, ods. 6 a 7 r.p.I. môže komisia, ktorá prejednáva predložený dekrét Štátnej rady navrhnuť miesto tohoto dekrétu sama zákon,

a) ktorý novým spôsobom upravuje veci, ktoré upravoval dekrét a súčasne ruší dekrét (ods. 5);

b) čiastočne mení dekrét.

V oboch prípadoch komisia priamo navrhuje text zákona, pričom r.p.I. výslovne v oboch prípadoch podotýka, že uznesenie komisie, ktorým sa zákon navrhuje, zastupuje návrh podľa čl. 49 r.p.I. (t.j. zákonodárnu iniciatívu, o ktorej čl. 49 hovorí!) a aj prvé čítanie zákona.¹³¹

Dáva teda r.p.II. výslovne — poukázaním na čl. 49 r.p.II. — zákonodárnu iniciatívu aj komisiám. Je pravda otazné, či je toto riešenie v zhode s čl. 20, ods. 1 ústavy. To ovšem na veci nič nemení.

¹³¹⁾ Mohlo by sa namietnuť, že v danom prípade nejde o zákonodárnu iniciatívu „z vlastnej iniciatívy“, t. j. že komisia sa dostáva k riešeniu veci jedine v súvislosti s prejednávaním dekrétu Štátnej rady, ktorý už platí. Ovšem táto námietka by neobstála, pretože v danom prípade nejde v podstate o nič iného, ako v prípade, keď sa po čase navrhne zákon, ktorý mení dekrét, ktorý už bol predtým schválený. Takýchto prípadov — že dekrét bol schválený a po čase zase zákonom zmenený, či rušený — je prirodzene mnoho a vyplývajú z bežnej legislatívnej práce. Vo všetkých týchto prípadoch sa však vyžaduje zákonodárna iniciatíva podľa čl. 49, r.p.II.

2. Ako už bolo spomenuté, novelizácia r.p.II. z decembra 1957 v čl. 53, ods. 2 stanoví, že v prípade, ak komisia sama vypracúva návrh zákona, predkladá sa tento bezprostredne k druhému čítaniu. Aj v tomto prípade ide o faktické legalizovanie zákonodárnej iniciatívy komisie ako orgánu Sejmu. Aj keď je totiž návrh potom predkladaný ako poslanecký návrh zákona, samotné uznanie rokovania v komisii ako náhrady prvého čítania jasne rozlišuje medzi skupinou poslancov a orgánom Sejmu.

Ostáva teda faktom, že komisie Sejmu nielen zákonodárnu iniciatívu majú jej faktickými možnosťami uplatnenie, ale že aj priamo r. p. II. im túto právomoc (aj keď rôznymi okľukami) dáva.

Kým čl. 29 r. p. II. vymedzuje obecné úkoly a právomoc všetkých stálych komisií, vymedzuje na inom mieste samostatne úkoly komisie pre veci mandátové a rokovacieho poriadku a komisie hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií:

V čl. 30. vymedzuje r. p. II. samostatným spôsobom úkoly komisie, ktorá ako jediná nemá rezortný, ale čiste vnútorný charakter v rámci činnosti Sejmu, t. j. komisie pre veci mandátové a rokovacieho poriadku. Medzi tieto úkoly patrí medzi iným:

a) podávanie návrhov vo veci platnosti volieb (čl. 74. volebného zákona z r. 1956);

b) Podávanie návrhov vo veci neplatnosti mandátu poslancov (čl. 73—75 volebného zákona z r. 1956);

c) podávanie návrhu vo veci zániku mandátu v dôsledku straty voliteľnosti (čl. 76, ods. 1. bod 3. volebného zákona z r. 1956);

d) podávanie návrhov na odvolanie poslanca;

e) prejednávanie návrhov na to, aby Sejm vyslovil súhlas s povolením poslanca k trestnej odpovednosti (čl. 16 ods. 3. ústavy);

f) prejednanie návrhov na zmenu rokovacieho poriadku (čl. 76. ods. 1. r. p. II);

g) podávanie vyjadrenia prezídiu Sejmu vo veci výkladu a používania rokovacieho poriadku (čl. 19, ods. 2, r. p. II);

Samostatne vymedzené úkoly má tiež komisia hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií, a to podľa čl. 31, r. p. II. Podľa toho:

a) Rozpočet aj hospodársky plán sú prejednávané spomínanou komisiou, pričom časti rozpočtu a plánu sú predmetom diskusie príslušných komisií. Návrhy týchto ostatných komisií sa odovzdávajú komisii hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií, ktorá prejednáva návrhy zákonov ako celok a predstúpi so svojimi zprávami pred Sejm.¹³² Samostatne môžu ostatné komisie prijímať len uznesenia, súvisiace s prejednávaným rozpočtom, a to formou požiadaviek

¹³²⁾ Spraw. stenogr. I. ses. 4. pos. II. Sejmu 9. 3. 1957, łamy 61—62. Spraw. stenogr. I. ses. 6. pos. II. Sejmu 24. 5. 1957, łamy 12—20.

(dezyderatov). To ovšem neznamená, že by sa ostatné komisie nezaoberali rozpočtom a plánom veľmi podrobne. Naopak. Schôdzky rôznych komisií tu často trvajú aj niekoľko dní a spravidla sa ich aj zúčastňujú členovia vlády.¹³³ Práce komisií napr. v r. 1957 trvali 6 a v r. 1958 okolo 8 týždňov a to jedine v súvislosti s prejednávaním rozpočtu. Pritom uskutočnili komisie v r. 1957 106 a v r. 1958 vyše 80 schôdzí a navrhli k rozpočtu a plánu v r. 1957 vyše 150 a v r. 1958 vyše 300 doplnkov a zmien.^{134,135}

b) Komisia hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií môže schváliť zvláštny rokovací poriadok, vymedzujúci spôsob práce komisií nad rozpočtom a plánom. Tento rokovací poriadok ovšem musí potvrdiť prezídium Sejmu.

Dosavadný spôsob prejednávania rozpočtových zákonov podrobil rozsiahlej kritike Andrzej Gwiżdż.¹³⁶ Vzhľadom k tomu, že sa tieto názory týkajú mimoriadne dôležitej otázky pôsobnosti stálych komisií, je treba sa u týchto názorov pozastaviť.

A. Gwiżdż totiž vyslovil názor, podľa ktorého jej vraj treba odbúrať účasť tzv. „rezortných“ komisií na prejednávaní rozpočtového zákona. Podľa jeho názoru široká účasť týchto komisií vedie k podstatnému oslabeniu pozície a významu komisie hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií. Široké konzultácie s inými komisiami vraj navyšujú nahradzujú kontrolu komisií nad administratívou vraj samotným výkonom administratívnych prác. Podobné široké konzultácie podľa Gwiżdżovho názoru boli vraj potrebné v minulosti, kedy komisie okrem tejto účasti si nevedeli nájsť iných „chlieb“, ale dnes vraj ide o otázku inú, aby sa totiž parlamentný mechanizmus nestal príliš ťažkopádny a aby nebol zbavený vlastného riadenia, ktoré by bolo nahradené priamym výkonom.

A. Gwiżdż ďalej navrhuje, aby miesto komisie hospodárskeho plánu, rozpočtu a financií bola zriadená komisia národného hospodárstva, ktorá by spolupracovala s Ekonomickým výborom Rady ministrov¹³⁷ a Hospodárskou ra-

¹³³) Napríklad komisia pre veci vnútorné prejednávala rozpočtový zákon v r. 1957 4 dni a schôdzky sa zúčastnil minister financií (BS WP, Biuletyn Nr. 11, 27. 3. 1957, Komisja Spraw Wewnętrznych).

¹³⁴) Andrzej Gwiżdż: Z zagadnień procedury ustawodawczej (O uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej), Państwo i Prawo č. 7/1958, str. 74.

¹³⁵) Aj v tejto oblasti došlo k výraznému vývoju od r. 1956. I. Sejm schválil vcelku 4 rozpočty (Dz.U. 1953, Nr. 26, poz. 101; Dz.U. 1954, Nr. 19, poz. 72; Dz.U. 1955, Nr. 15, poz. 82; Dz.U. 1956, Nr. 12, poz. 60). Pritom najmä rozpočet na rok 1953 bol prejednávaný len 4 dni v rozpočtovej komisií, ktorá za tu dobu stačila previesť aj konzultácie s inými komisiami. Takisto správa komisie bola mimoriadne krátka (Druk Nr. 18-I). Neskoršie rozpočtová komisia prejednávala rozpočet dlhšiu dobu (10, 16, 12 dní), aj jej zprávy boli obsiahnejšie (Druki Nr. 34-I, 55-I, 67-I), ale určitý obrat nastal až v r. 1956, najmä v prejednávaní v Sejme. Prejavilo sa to medzi iným aj v tom, že diskusia v Sejme bola mimoriadne obsiahla a musela byť dokonca ukončená v situácii, kedy ešte 26 poslancov bolo do nej prihlásených (spraw. stenogr. VIII. ses. 21. pos. I. Sejmu 26. 4. 1956, tam 413).

¹³⁶) Pozri cit. článok, str. 75—78.

¹³⁷) Ekonomický výbor rady ministrov je zvláštnym ústredným štátnym orgánom so samostatnou právomocou. V jeho čele je ministerský predseda a jeho členmi sú všetci

dou,¹³⁸ ktorá by spolupracovala ďalej s širokým okruhom expertov a stala sa tak nielen početne, ale aj obsahovo vysoko reprezentatívnym celkom, skutočným strediskom ekonomického diania v Sejme, strediskom schopným rozhodovať a riešiť najdôležitejšie otázky v oblasti plánu a rozpočtu.

Medzi ďalšími návrhmi A. Gwiżdża sa najmä objavuje návrh, aby sa v Sejme uplatnila vcelku dobrá prax buržoáznodemokratických parlamentov, t. j. aby každá časť rozpočtu bola podľa rezortov predkladaná Sejmu samostatne, samostatnou zpravou zpravodajcovou uvedená a samostatnou diskusiou prejednaná, čo však vrah nevyklučuje generálnu diskusiu v prvom čítaní. Podľa názoru A. Gwiżdża by tento spôsob prejednávania spolu s obmedzením úlohy komisií Sejmu v tejto oblasti viedol k tomu, že by sa hlavná váha kontroly nad administratívou preniesla zo sejmových komisií na sejmové plénum. Vyjadrovalo by to podľa autora aj skutočnosť, že komisie sú len orgánom pomocným, kontrola by bola vrah viacej reprezentatívna a viedlo by to vrah tiež k podstatnému zvýšeniu odpovednosti jednotlivých ministrov a vedúcich ústredných orgánov a zmenšila by sa súčasne odpovednosť vlády ako celku za rozpočet.

Konečne (okrem iných vecí) žiada A. Gwiżdż, aby Sejmu boli pravidelne predkladané zprávy o plnení rozpočtu.

Splnenie uvedených návrhov by prirodzene podstatným spôsobom zasiahlo do činnosti komisií Sejmu na jednom z najdôležitejších úsekov. Samotná prax prejednávania rozpočtu komisiami a Sejmom je ovšem tak všestranná, široká a obsiahla, že ani pomerne podrobná znalosť veci na základe príslušných materiálov Sejmu a komisií nemôže viesť k plne zodpovednému zaujatiu stanoviska voči týmto návrhom v celej šírke. Ovšem, určitý záver — aspoň čiastočný je možno predsa len urobiť:

1. Vytvorenie komisie národného hospodárstva, ktorá by nahradila dosavadnú komisiu pre hospodársky plán, rozpočet a financií, by mohlo v samotnej organizácii komisií znamenať dvoje:

a) Ostatné komisie ekonomického charakteru by ostali zachované, t. j. zmenil by sa len názor komisie plánu, rozpočtu a financií. Znamenalo by to, že by vlastne rozdiel tejto komisie voči bývalej jednej komisii bol v tom, že by bola početnejšia a „reprezentatívnejšia“, že by spolupracovala s expertami a Ekonomickým výborom i Hospodárskou radou. Toto riešenie by teda neprinieslo

Pokračování poz. ze str. 74.

ministři hospodárských rezortov. Tento orgán existoval už v období KRN a tiež v rokoch 1949-50 (zákon z 10. 2. 1949, Dz. U. R. P. 1949. N. 7, poz. 43). Bol zrušený dekrétom z 21. 9. 1950 (Dz. U. R. P. 1950. Nr. 44, poz. 400) a znovu vytvorený uznesením Rady ministrov č. 227/1957 zo dňa 27. 6. 1957.

¹³⁸⁾ Hospodárska rada je poradným orgánom vlády; je to orgán zložený z odborníkov, teoretikov, vedcov, pracovníkov ekonomickej praxe, ktorý rieši a dáva svoje vyjadrenie k najdôležitejším ekonomickým opatreniam v krajine. Členov Hospodárskej rady menuje predseda vlády. Tento orgán bol vytvorený uznesením Rady ministrov z 1. 12. 1956 (Monitor Polski 1956. Nr. 101, poz. 1168).

vôbec nič nového, lebo všetky tieto formy spolupráce uplatňuje už aj tak v praxi terajšia komisia plánu, rozpočtu a financií.

b) Ostatné komisie by boli tiež zasiahnuté, t. j. vytvorila by sa komisia charakteru podobného, ako je československý výbor pre plán a rozpočet. V tomto prípade by vytvorenie komisie národného hospodárstva malo svoj význam, pretože by viedlo ku koncentrácii a zjednodušeniu prác komisií. Znamenalo by to však narušenie tzv. „rezortnej koncepcie“, ktorá je dosiaľ v Poľsku vysoko cenená.

2. Odstránenie dosavadných foriem spolupráce ostatných komisií na prejednávaní štátneho rozpočtu a prenesenie vlastného rozboru s komisií na plénum by nebolo ani správne, ani praktické. Skúsenosť totiž ukazuje, že práve v komisiách, ako v menších a operatívnejších celkoch, sa rozpočet prejednáva omnoho všestrannejšie, že tu je väčšia možnosť neformálnych diskusií a výmeny názorov a že je tu aj lepšia možnosť vyjasňovať prípadné nedorozumenia, plynúce z nesprávnej informácie, jednostranného pohľadu na vec a pod. Prevedenie podrobnej rozpravy (bez predošlého prejednávania v komisiách) na pléne Sejmu, by schôdzky Sejmu pretiahlo do neúmernej dĺžky (pozri príklad z r. 1956!), schôdzky by sa ľahko stali miestom nekonečných diskusií, možnosť reagovania vzhľadom na stanovené formy rokovania by bola nezrovnateľne menšia, skôr by sa prirodzene prejavovala únava aj nezáujem poslancov, najmä keby sa prejednávali časti, ku ktorým nemajú blízko. Znamenalo by to teda, že by sa kontrola administratívy nielen že nezvýšila, ale naopak zmenšila. Prax socialistických krajín ukazuje, že práve parlamentné výbory, zložené z poslancov, ktorí k prejednáwanej časti rozpočtu majú najbližšie, sú najvhodnejším miestom predbežného prejednávania rozpočtov, a to po jednotlivých častiach, skutočne odborne, všestranne, pružne a vecne.

3. Podávanie pravidelných zpráv o plnení rozpočtu ako novozavedenú ústavnoprávnu inštitúciu pokladám za zbytočné. Sejm každoročne udeľuje vláde absolutórium vo veci štátneho záverečného účtu, čo je pravidelné, hoc aj čiastočne oneskorené. Formy tyku Sejmu s vládou sú však také, že je možné kedykoľvek pozvaním člena vlády do komisie či interpeláciou získať potrebnú zprávu celkovú či čiastočnú, alebo aspoň predbežné vyjasnenie.

Vedľa spôsobu tvorby, organizácie a úkolov, stanovil r. p. II. tiež veľmi podrobne formy práce stálych komisií. Tieto formy práce boli v praxi ešte rozšírené novými formami a prehĺbené uplatňovaním správnych metód. Najdôležitejšie sú tu ustanovenia, že

a) komisie môžu pracovať aj v období medzi zasadnutiami Sejmu (čl. 35 ods. 4);

b) komisie môžu uskutočňovať spoločné schôdzky (čl. 35 ods. 3);

c) komisie môžu samy vytvárať podkomisie (čl. 35 ods. 1).

Ako už bolo povedané, v I. sejme možnosť robiť schôdzky komisií aj medzi zasadnutiami Sejmu, bola prakticky využívaná len v záverečnej časti funkčného

obdobia Sejmu. Aj tu však, čo do počtu schôdzí, nešlo o jav obecné často užívaný, o čom svedčí už len samotná skutočnosť, že za celé 4 roky uskutočnili komisie I. Sejmu spolu 215 schôdzí, kým len v dobe I. zasadnutia a po I. zasadnutí II. Sejmu sa uskutočnilo takých schôdzí až 248.¹³⁹ Aktivita komisií je dnes mimoriadne veľká a skoro každý deň ich v budove Sejmu zasadá niekoľko.

Veľmi zaujímavá je v tejto súvislosti vyvinuvšia sa prax, že komisie zasadať nielen v budove Sejmu vo Varšave, ale že sa začali uskutočňovať tiež tzv. „výjazdne zasadnutia“ komisií mimo Varšavu. Iniciatíva vyšla zo schôdzky mimoriadnej komisie pre veci Západných krajov¹⁴⁰ v apríli 1957. Tak sa uskutočnilo spoločné zasadnutie tejto mimoriadnej komisie a komisie morského hospodárstva a plavby v dňoch 23. až 28. júna 1957 v Štetíne a Svinoústiu. Boli tu vytvorené pracovné skupiny, zložené z odborníkov z rôznych oblastí — napr. pre otázku prístavov, výchovy mladých námorníkov apod. Obe spomínané komisie uskutočnili tiež ďalšie výjazdne zasadnutie 25. až 28. júla 1957 a aj ďalšie komisie nasledovali tento príklad.¹⁴¹ Ukázalo sa, že práca týchto komisií v teréne bola mimoriadne plodná a úspešná.¹⁴²

V hojnej miere sa v II. Sejme začali uskutočňovať spoločné schôdzky komisií. Ako už bolo spomenuté na inom mieste, konalo sa tak v r. 1957 celkom niekoľko schôdzok komisie pravosúdia a komisie pre veci vnútorné, komisie pre veci vnútorné a komisie pre veci zahraničné, komisie vedy a osvety s komisiou pravosúdia a pod.¹⁴³ V tomto výpočte by sa dalo prirodzene pokračovať — napr. poukázaním na spoločné prejednávanie zákona o boji proti špekulácii komisiou pravosúdia a komisiou vnútorného obchodu¹⁴⁴ atď. Aj táto forma práce komisií ukázala svoje značné klady.

Veľmi široko využívajú komisie svoje právo vytvárať podkomisie. Komisie vytvárajú podobne tiež pracovné komisie (skupiny), či poslanecké skupiny a pod. Napríklad komisia pre veci vnútorné vytvorila poslaneckú skupinu pre otázky štátnej administratívy, ktorá samostatne prejednávala otázky administratívneho súdnictva a ucelenia noriem administratívneho práva,¹⁴⁵ aby potom na schôdzke celej komisie bola vec na základe zprávy spomínanej poslaneckej skupiny prejednaná.¹⁴⁶ Podobne komisia pravosúdia vytvorila podkomisiu

¹³⁹⁾ Redakčný článok, Prawo i Życie č. 16/1957, str. 3.

¹⁴⁰⁾ Táto mimoriadna komisia bola vytvorená 22. 3. 1957 (Spraw. stenogr. I. ses. 5. pos. II. Sejmu 22. 3. 1957 — Druk Nr. 20-II).

¹⁴¹⁾ Podobné výjazdové zasadnutia uskutočnila napríklad v Sliezske podkomisia komisie priemyslu ťažkého, chemického a banského 15. 7. 1957 a v septembri 1957 komisia práce a sociálnych vecí vo vojvodstve kieleckom a poznaňskom, v decembri 1957 komisia priemyslu ťažkého, chemického a banského v Podkarpatsku (otázka nafty) a pod.

¹⁴²⁾ Pozri: Burda-Klimowiecki, cit. práca, str. 228.

¹⁴³⁾ Pozri: BS WP, Biuletyn Nr. 11, 27. 3. 1957, Nr. 106, 4. 11. 1957, Nr. 107, 5. 11. 1957, Nr. 108, 6. 11. 1957, Nr. 120, 5. 12. 1957 atď.

¹⁴⁴⁾ Pozri: Burda-Klimowiecki, cit. práca, str. 227.

¹⁴⁵⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 67/193, 7. 6. 1958, Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹⁴⁶⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 81/207, 20. 6. 1958, Komisja Spraw Wewnętrznych.

k príprave prejednávania zákona o ochrane socialistického vlastníctva.¹⁴⁷ Takéto vytvorenie podkomisie býva dokonca pravidlom, keď ide o prejednanie návrhu zákona. Podkomisia býva pomerne malá — 3—5členná — a pripraví vlastné prejednanie návrhu zákona pred celou komisiou pomerne podrobne. Napríklad komisia pre veci vnútorné vytvorila 3-člennú podkomisiu k prejednaniu vládneho návrhu zákona o boji proti chuligánstvu.¹⁴⁸ Tá samá komisia vytvorila 4-člennú podkomisiu k prejednaniu návrhu zákona o organizácii advokatury.¹⁴⁹ Tá samá komisia spolu s komisiou pravosúdia vytvorila 5-člennú podkomisiu k prejednaniu návrhu zákona o trestne-správnom konaní¹⁵⁰ atď. atď. Vo všetkých týchto a iných prípadoch predstúpili podkomisie pred komisiu s už vypracovaným návrhom doplnkov a zmien v návrhu zákona, takže diskusia sa mohla už o tieto návrhy oprieť.

Rokovací poriadok II. Sejmu okrem už uvedenej formy spolupráce s vládou, jej členmi a inými pracovníkmi štátneho aparátu a spoločenských organizácií, spočívajúcej v spoločnom prejednávaní otázok na schôdzkach komisií, zakotvil aj dôležité formy bezprostrednej kontroly vlády a ústredných rezortov samotnými komisiami. Takouto formou kontroly sú v r. p. II. zakotvené

a) rezolúcie,

b) požiadavky (dezyderaty),

ktoré vychádzajú z komisií a sú určené vláde, či jej členom.

Rezolúcie vypracúva vždy príslušná komisia, prejednávajúca návrh zákona a bývajú s týmto prejednávaním aj priamo spojené. Rezolúcia sa obyčajne týka uskutočňovania zákona a je tak v podstate smernicou pre prevádzacie nariadenie, ktoré má vláda v rámci zákona a k prevedeniu zákona vydať. Rezolúcie podľa čl. 38. ods. 1 a ods. 2 r. p. II. sa predkladajú písomne Sejmu, čo znamená, že nie sú pre toho, komu sú určené (Štátna rada, predseda NIK, predseda vlády, minister, generálny prokurátor) priamo záväzné už schválením v komisii, ale až schválením Sejmom. Komisia teda v skutočnosti vypracúva len návrh rezolúcie, kým rezolúciu schvaľuje Sejm v pléne. Takáto rezolúcia je pre toho, komu je určená, záväzná. Vcelku bolo dosiaľ v Sejme schválených 9 rezolúcií,¹⁵¹ z toho väčšina na návrh komisie hospodárskeho plánovania, rozpočtu a financií a ostatné na návrh komisie práce a pre veci sociálne.¹⁵² Tak napríklad prvá z menovaných komisií navrhla rezolúciu k rozpočtovému zákonu na rok 1958,¹⁵³ či k zpráve o štátnom záverečnom účte na rok 1956.¹⁵⁴

¹⁴⁷⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 2/129, 4. 1. 1958, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości.

¹⁴⁸⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 45/171, 22. 3. 1958, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości.

¹⁴⁹⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 102/229, 25. 10. 1958, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości.

¹⁵⁰⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 89/216, 7. 10. 1958, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości + Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹⁵¹⁾ T. j. k 1. 10. 1959.

¹⁵²⁾ Na I. zasadnutí schválil Sejm 3 rezolúcie, na II. zasadnutí 4 rezolúcie a na III. a IV. zasadnutí vždy po jednej rezolúcii.

¹⁵³⁾ Druk Nr. 132—II.

O týchto rezolúciách sa potom na pléne hlasovalo¹⁵⁵ a boli odoslané vláde.¹⁵⁶ Podobne boli prijaté aj ďalšie rezolúcie.¹⁵⁷ Išlo väčšinou o rezolúcie pomerne stručné, poukazujúce len krátko na problém, ktorý sa mal riešiť. Napríklad v súvislosti s prejednávaním príslušného zákona bola schválená rezolúcia tohoto znenia: „Hodnotiac váhu a význam vysokého školstva umeleckého smeru, považuje Sejm za nutné upraviť právny stav tohoto školstva v čo najkratšom čase.“¹⁵⁸

Rokovací poriadok II. Sejmu zvlášť stanoví, že návrhy rezolúcií, ktoré boli komisii jej členom predložené, ale ktoré komisia odmietla, musia byť na návrh navrhovateľa umiestnené v zpráve zpravodajcovej Sejmu ako návrh menšiny (čl. 38 ods. 3). Ide o ustanovenie, ktorého odpovedajúce ustanovenie je obsiahnuté v čl. 36 ods. 2. r. p. II. (pokiaľ ide o návrhy, doplnky, či zmeny) a ktoré má zaistiť, aby Sejm mohol ako jediný k tomu oprávnený orgán schváliť aj takú rezolúciu, ktorá komisiou nebola prijatá.

Požiadavky (dezyderaty) sa líšia od návrhov rezolúcií v niekoľkých smeroch (čl. 39 r. p. II):

a) nepredkladajú sa už Sejmu ako návrhy, ale ako požiadavky sú v konečnom znení schvaľované komisiou a odosielané maršálkovi Sejmu; ten zariadi ich odoslanie adresátovi;

b) štátne orgány (funkcionári), ktorým je požiadavka určená, musia na túto odpoveď, nie je však pre nich — na rozdiel od rezolúcie — záväzná.

V praxi sa tieto požiadavky vyskytujú veľmi často, o čom svedčí ich počet. Komisie Sejmu za prvú polovicu funkčného obdobia II. Sejmu totiž prijali 1.666 požiadaviek (dezyderatov), z toho najviac komisia stavebníctva a komunálneho hospodárstva (182 požiadaviek) a komisia osvetu a vedy (176 požiadaviek).¹⁵⁹ Tak napríklad komisia pre veci vnútorné po prejednaní situácie v štátnej administratíve sa rozhodla podať vláde podkomisiami pripravenú požiadavku vo veci uskorenia prác nad prevádzacími normami k zákonu o národných radách. Žiadalo sa, aby vláda vypracovala smernice k otázkam predávania niektorých právomocí prezidií vojvodských národných rád prezídiám nižších národných rád; aby sa ustálili zásady a spôsob spolupráce národných rád s inými štátnymi orgánmi a hospodárskymi jednotkami ktoré nie sú národným radám podriadené; aby sa vydali normy vymedzujúce práva a povinnosti členov prezidií národných rád; aby sa vydali potrebné smernice, precizu-

¹⁵⁴) V návrhu rezolúcie sa napr. žiada, aby vláda doplnila zpravu o celý rad ďalších ukazovateľov a údajov.

¹⁵⁵) Spraw. stenogr. II. ses. 21. pos. II. Sejmu 27. 3. 1958.

¹⁵⁶) Rezolúcie neboli prijaté jednohlasne, čo ovšem v II. Sejme nie je výnimkou. Dvaja poslanci sa zdržali hlasovania.

¹⁵⁷) Napr. spraw. stenogr. II. ses. 22. pos. II. Sejmu 28. 3. 1958.

¹⁵⁸) Spraw. stenogr. IV. ses. 26. pos. II. Sejmu 5. 11. 1958.

¹⁵⁹) Ludwik Bilinski: Dwa lata Sejmu (nota informacyjna); Państwo i Prawo č. 7/1959, str. 154.

júce spôsob realizácie zásady dvojitej podriadenosti v národných rádoch; aby sa vydali predpisy vo veci tvorby oddelení v prezídiách národných rád ako aj vo veci odvolávania menovania vedúcich oddelení. Konečne sa požiadavke hovorí, že by bolo treba rozhodnúť vo veci štátnej civilnej služby a vo veci systemizácie miest v prezídiách národných rád.¹⁶⁰ Komisia pre veci zahraničné zase napríklad prejednávala otázku zahraničných krajanov. V požiadavke predloženej ministrovi zahraničných vecí sa požadovalo, aby nastal radikálny prelom vo vzťahu k zahraničným krajanom, ktorí musia byť o vlasti informovaní a musia s ňou mať stály kontakt. Komisia tiež žiadala, aby sa vytvoril úrad mluvčieho ministerstva zahraničných vecí, ktorý by pravidelne informoval predstaviteľov tlače, ďalej, aby verejnosť bola širšie a úplnejšie informovaná o tom, čo sa deje v zahraničnej politike, aby bola koordinovaná vydavateľská činnosť zameraná do zahraničia, aby bola koordinovaná kultúrna činnosť zahraničnými hranicami atď.¹⁶¹

Spôsob prejednávania uznesení a požiadaviek (dezyderatov) bol určený uznesením prezídia vlády č. 148/1956 z 31. 3. 1956, ktoré bolo potom čiastočne zmenené 19. 12. 1957. Toto uznesenie uložilo ministrom aj ostatným vedúcim ústredných úradov, aby systematicky informovali komisie Sejmu na ich schôdzkach o tom, aké kroky urobili k realizácii ich uznesení a požiadaviek. Ďalej uznesenie stanovilo spôsob, ako aj termíny prejednávania týchto požiadaviek. Podľa toho všetky požiadavky, týkajúce sa národných rád a ich orgánov, skúma Komisia rady ministrov pre veci národných rád a všetky ostatné požiadavky jeden z námestníkov predsedu Rady ministrov v dohode so zainteresovanými rezortami. Na základe prevedeného prieskumu vydá námestník premiéra v termíne 2—4 týždňov príslušné pokyny, smernice a pod. dotknutým rezortom, prípadne odovzdá vec predsedovi vlády, ktorý sám vydá príslušné smernice, či vec sa priamo prejedná na zasadnutí vlády. O všetkých týchto krokoch predseda vlády, či jeho námestník, informuje v uvedených termínoch maršálka Sejmu. Takéto oznámenie sa musí uskutočniť aj v tom prípade, že vláda sa k otázke nestavia pozitívne. Uplatňovaním tejto praxe sú potom komisie včas informované o tom, ako s ich požiadavkou bolo naložené, prípadne si môžu príslušných členov vlády pozvať na schôdzku a znovu s nimi prejednať.¹⁶²

Okrem uvedených foriem a metód práce, založených na príslušných ustanoveniach r. p. II., uplatňujú komisie v praxi ešte aj ďalšie formy.

Jednou z týchto foriem je prejednávanie návrhov, ktoré boli Sejmu predložené národnými radami. Tieto návrhy sa obyčajne týkajú otázok finančných.

¹⁶⁰) BS WP, Biuletyn Nr. 42/168, 18. 3. 1958, Komisja Spraw Wewnętrznych.

¹⁶¹) BS WP, Biuletyn Nr. 11. 27. 3. 1957, Komisja Spraw Zagranicznych.

¹⁶²) Originál citovaného uznesenia prezídia vlády som nemal k dispozícii. Opieram sa jednak o výklad prof. Klimowieckého na str. 231 cit. práce, jednak o informácie získané pri študijnom pobyte v Poľsku.

Inou formou je aj bezprostredná pomoc, ktorú komisie poskytujú jednotlivým rezortom, a to nielen prácou prieskumnou, dôkladným prediskutovaním, dávaním námetov a návrhov, a pod., ale aj priamym obracанím sa napríklad k predsedovi vlády vo veciach, v ktorých považujú za nutné aby zasiahol, najmä napríklad v zaistení plnenia povinností jednotlivého rezortu voči druhému a pod. Aj táto forma práce nie je ojedinelá.

K metódam práce komisií patrí ešte jedna vec, a to je informovanie verejnosti. Stenografické záznamy z rokovania komisií nie sú síce verejnosti prístupné a schôdzky komisie sú prístupné len pozvaným, či tým, ktorí k tomu majú z titulu svojich funkcií podľa platných noriem právo. Ako však vyplýva aj z tohoto výkladu, vydáva tlačový odbor byra Sejmu rozsiahly tlačový bulletin, v ktorom je zachytený obsah práce všetkých komisií a to aj komisií mimoriadnych. Tento tlačový bulletin tak dáva dobrý obraz o počtu zasadnutí jednotlivých komisií, o ich obsahu rokovania, o účasti členov vlády a iných štátnych funkcionárov na nich a pod. Tlačový bulletin dostávajú všetky redakcie a ich obsah je možno v plnom rozsahu zverejňovať. Maximálne obmedzenie je, že tlačové oddelenie v bulletine žiada, aby informácie podané v bulletine neboli zverejnené pred dňom, ktorý je v bulletine stanovený.¹⁶³ Poľská tlač tieto bulletiny tiež v rozsiahlej miere využíva. Verejnosť tak bola napríklad podrobne zoznámená (napríklad v obsiahlych článkoch v Trybune Ludu) s obsahom rokovaní o najdôležitejších zákonoch v komisiách, o rôznych návrhoch a protinávrhoch pri rôznom riešení, o odôvodnení pre a proti a pod. Bulletiny obsahujú aj znenie, či obsah rezolúcií a požiadaviek, znenie, či obsah prejavov členov vlády atď. V poslednom období sa stali bulletiny stručnejšie. Súvisí to predovšetkým s tým, že predošlá obsiahlosť bola určená najmä dôležitosťou zákonov, ktoré komisie prejednávali (napríklad zákony o národných radách, volebné zákony, zákony o NIK a pod.).

O mimoriadnych komisiách pojednáva r. p. II. najmä v čl. 25 ods. 2., č. 35 ods. 1. a čl. 40. Podľa týchto článkov sa mimoriadne komisie líšia od stálych komisií tým, že

- a) vytvárajú sa vždy na základe zvláštného uznesenia Sejmu a nie sú preto obsiahnuté v žiadnom výpočte, či norme;
- b) ich činnosť je časove aj obsahove obmedzená, končí vykonaním určitej činnosti, splnením určitého úkolu;
- c) ich právomoc a pôsobnosť je vždy zvlášť určená v súvislosti s ich vytváraním (čl. 40);
- d) členmi ich podkomisií sa môžu stať aj nečlenovia Sejmu (čl. 35. od. 1.).¹⁶⁴

¹⁶³) Pozri napr. BS WP, Biuletyn Nr. 2/129, 4. 1. 1958, Komisja Spraw Wewnętrznych: v tomto bulletine tlačové oddelenie žiada, aby redakcie počkali so zverejnením obsahu bulletinu jeden deň.

¹⁶⁴) V II. Sejme nebola táto možnosť dosiaľ využitá.

V II. Sejme bolo dosiaľ¹⁶⁵ vytvorených 7 mimoriadnych komisií: Na svojej 1. schôdzke vytvoril Sejm 25-člennú mimoriadnu komisiu pre prípravu rokovacieho poriadku a 12-člennú komisiu mandátovú.¹⁶⁶ Vytvorenie mandátovej komisie bolo nutné z toho dôvodu, že na prvej schôdzke II. Sejmu súčasná stála komisia pre veci mandátové a rokovacieho poriadku ešte neexistovala. Komisia pre veci mandátové a rokovacieho poriadku prevzala potom po svojom vytvorení prirodzene všetky povinnosti mimoriadnej mandátovej komisie, ktorej činnosť skončila overením platnosti poslaneckých mandátov.

Ďalšie mimoriadne komisie vytvoril II. Sejm na svojej 5. schôdzke, a to 37-člennú mimoriadnu komisiu pre Západné kraje¹⁶⁷ a na 8. schôdzke 16-člennú mimoriadnu komisiu pre prípravu zákona o Najvyššej kontrolnej komore.¹⁶⁸ Ďalej vytvoril II. Sejm na svojej 16. schôdzke mimoriadnu komisiu pre prejednanie návrhu zákona o družstvách,¹⁶⁹ na 12. schôdzke 21-člennú mimoriadnu komisiu pre prípravu zákona o národných radách¹⁷⁰ a na 27. schôdzke 29-člennú komisiu pre prípravu zákona o robotníckej samospráve.¹⁷¹

Všetky tieto mimoriadne komisie boli vytvorené buď na návrh Prezídia Sejmu, alebo Konventu Seniorov s prihliadnutím na stranícku príslušnosť poslancov. Vo všetkých tiskoch návrhoch zloženia komisií je vždy uvedené nielen meno, ale aj stranícka príslušnosť poslanca.¹⁷² Podobne akékoľvek zmeny v zložení stálych, či mimoriadnych komisií sa uskutočňujú podľa tejto zásady, pričom sú zmeny oznamované buď v tiskoch,¹⁷³ alebo ústne sekretármi¹⁷⁴ na plenárnej schôdzke.¹⁷⁵

¹⁶⁵) T. j. do 1. 10. 1959.

¹⁶⁶) Spraw. stenogr. I. ses. 1. pos. II. sejmu 20. 2. 1957, łamy 28—29.

¹⁶⁷) Spraw. stenogr. I. ses. 5. pos. II. sejmu 22. 3. 1957, łamy 62—63.

¹⁶⁸) Spraw. stenogr. I. ses. 8. pos. II. sejmu 13. 7. 1957, łamy 355—356.

¹⁶⁹) Spraw. stenogr. II. ses. 16. pos. II. sejmu 12. 3. 1958.

¹⁷⁰) Spraw. stenogr. II. ses. 12. pos. II. Sejmu 28. 12. 1957.

¹⁷¹) Spraw. stenogr. IV. ses. 27. pos. II. Sejmu 2. 12. 1958.

¹⁷²) Pozri napr. Druk Nr. 20—II, Druk Nr. 222—II a pod.

¹⁷³) Napr. Spraw. stenogr. II. ses. 11. pos. II. Sejmu 13. 12. 1957, łam 118; Spraw. stenogr. III. ses. 25. pos. II. Sejmu 2. 7. 1958, łam 196; Druk Nr. 118—II. ap.

¹⁷⁴) Inštitút sekretárov Sejmu existoval aj v KRN aj v Zákonodárnom Sejme. Prof. Klimowiecki uvádza, že zrušenie tohoto inštitútu v I. sejme bolo odôvodnené tým, že až do VIII. zasadnutia Sejmu okrem poslancov, určených priamo Radou seniorov, vystupovalo len veľmi málo poslancov v diskusii, že hlasovanie bolo väčšinou formálne v podmienkach, kedy bolo pravidelne jednomyselné (pozri cit. práca str. 233). Toto odôvodnenie je v podstate možno prijať, aj keď na druhej strane je treba vidieť, že aj pri jednomyselnom hlasovaní v najvyššom zastupiteľskom orgáne sú určité funkcie, ktoré by mali sekretári vykonávať (napr. funkcie zapisovateľov v československom národnom zhromaždení). To sa konečne ukázalo aj v prípadoch, kedy bolo treba hlasy spočítat, ako sa to dialo pri zmenách ústavy v r. 1954. V tomto prípade povolal maršalek skrutátorov spomedzi poslancov (spraw. stenogr. V. ses. 12. pos. I. sejmu 25. 9. 1954). — Podľa čl. 26. r. p. II. volí Sejm 10 sekretárov (stalo sa tak na 3. schôdzke 1. 3. 1957), ktorí a) vedú listinu diskutujúcich, b) zisťujú výsledky hlasovania, c) vykonávajú iné funkcie, určené im maršálkom (napr. vyhlasovanie rôznych oznámení — kde a kedy sa konajú schôdzky komisií apod. — na konci schôdzok, čítanie soznamu interpelácií a odpovedí na ne a pod.) — Na schôdzke nebývajú činní všetci sekretári (čl. 57. r. p. II.),

Mimoriadne komisie pracovali v praxi na niekoľkých plenárnych schôdzkach. Okrem toho pracovali pravidelne podkomisie. Tak napríklad mimoriadna komisia pre prípravu zákonov o NIK pracovala v troch schôdzkach pléna. Na prvej schôdzke boli prediskutované zásady pripravovaných zákonov a boli vytvorené podkomisie. Na ďalších schôdzkach sa diskutovalo už o vlastných normách, napríklad o umiestnení časti o NIK v ústave, o predbežnej kontrole, o charaktere štatútu NIK a pod.¹⁷⁶ O týchto schôdzkach boli tiež vydávané mimoriadne bulletiny.^{177, 178}

Ani v II. Sejme neboli vytvorené žiadne vyšetrovacie komisie.

Stále, aj dosiaľ vytvorené mimoriadne komisie Sejmu hrajú v rozvoji socialistického zastupiteľského systému v Poľsku veľkú úlohu. Je treba priznať, že tomu slúži jednak veľmi precízne vypracovaný rokovací poriadok, jednak úspešná prax týchto komisií, ktoré sa v II. Sejme stali skutočným jadrom sejmových prác.

V práci komisií Sejmu sú však aj niektoré rysy, o ktorej kladnej stránke nie som presvedčený. Ide predovšetkým o to, že komisií je príliš mnoho a že vzhľadom k ich mimoriadnej aktivite a početnosti, znamenajú prílišné jednostranné zaťaženie poslancov, čo má v tej, či onej miere za následok, že sa oslabuje miestna práca poslancov a v stále širšej miere sa uplatňuje možnosť faktickej dovolenky poslancov po dobu výkonu mandátu. Nedá sa prezrieť ani skutočnosť (na ktorú upozornil A. Gwizdź, aj keď — podľa mňa — v nesprávnej súvislosti), že parlamentný výbor je vždy len parlamentným výborom a nikdy nie je a nemôže byť operatívnym, rozhodujúcim mocenským orgánom. Extrémna aktivita, vybočujúca už zo základnej parlamentnej kontroly vlády by totiž mohla viesť k podlomeniu osobnej zodpovednosti vedúcich jednotlivých rezortov, mohla by znamenať podviazanie vlády v jej činnosti. V tomto smere určité negatívne tendencie našli svoje vyjadrenie nielen v poľskej právnickej tlači, ale niekedy aj v praxi.

ale vždy len dvaja, ktorých vždy na začiatku schôdzky určí maršálek. Jeden z nich potom podpisuje protokoly schôdzok spolu s maršálkom.

¹⁷⁶⁾ Napr. spraw. stenogr. II. ses. 12. pos. II. sejmu 30. 12. 1957 (dve zmeny ohlasuje len sekretár) atď.

¹⁷⁷⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 120, 5. 12. 1957, Komisja nadzwyczajna do opracowania projektu ustawy o NIK.

¹⁷⁸⁾ BS WP, Biuletyn Nr. 2/129, 4. 1. 1958; Nr. 12/139, 20. 1. 1958; Nr. 13/140, 21. 1. 1958, Komisja nadzwyczajna do opracowania projektu ustawy o Radach narodowych; BS WP, Biuletyn Nr. 120/247, 11. 12. 1958, Komisja nadzwyczajna do opracowania ustawy o samorządzie robotniczym.

¹⁷⁸⁾ Je zaujímavé, že na schôdzke mimoriadnej komisie pre prípravu zákona o národných radách bol podaný návrh, aby táto komisia ostala zachovaná ako komisia stála, ktorej úkolom by bola kontrola vládnych orgánov v rámci uskutočňovania zákonov predvídaných delegácií voči národným radám. Tento návrh však bol priamo v komisii odmietnutý s odôvodnením, že táto komisia bola vytvorená pre určitý úkol a žiaden iný, že ďalej kontrola delegácií vlády by bola nesprávna a konečne, že zvláštna komisia pre národné rady je zbytočná, pretože jej úkoly môžu plniť ostatné komisie.

Tieto tendencie však v podstate nemôžu nič meniť na základoм veľmi kladnom ryse práce komisií, ktoré najmä v období II. Sejmu získali v svojej práci veľké úspechy a skúsenosti a podstatnou mierou prispeli k tomu, že postavenie Sejmu v sústave štátnych orgánov sa dostalo na takú úroveň, aká odpovedá potrebám socialistického zastupiteľského systému. Z tohoto hľadiska predstavujú skúsenosti práce komisií poľského Sejmu nesporne jednu zo stránok rozvoja poľského socialistického zastupiteľského systému, ktorá nie je bez významu pri rozvíjaní socialistickej zastupiteľskej sústavy aj v iných krajinách.

Резюме

В начале своей работы автор указывает на то, что нераздельной составной частью повышения значения и авторитета Верховных представительных органов социалистических государств является процесс повышения авторитета, веса и значения их комитетов (комиссий). В особенности последние годы развития социалистических стран всё отчетливее указывают, что парламентские комитеты (комиссии) являются той формой работы верховных представительных органов, в которых весьма отчетливо проявляется рабочее и контрольное содержание деятельности верховных представительных коллегиальных органов. Парламентские комитеты (комиссии) являются органами вполне репрезентативными, специально оснащенными и оперативными; они имеют все возможности перманентной работы, направленной на реализацию постановлений верховного представительного органа в выполнении его функций верховного органа государственной власти.

В своем труде автор обращает внимание, в частности, на некоторые вопросы развития работы парламентных комиссий в народной Польше. По мнению автора работа этих комиссий представляет весьма интересный опыт.

* *

*

В вводной части своей работы автор указывает, прежде всего, как возникли первые парламентские комиссии в Земском Национальном Совете — верховном представительном органе Польши в 1944—1947 годах — и как развивалась их работа в Законодательном Сейме — первом верховном представительном органе, вышедшем из всеобщих и прямых выборов. Автор обращает внимание не только на правовую регулировку, но и на практический опыт работы комиссий Законодательного Сейма в этот период. Автор приходит к заключению, что в первой половине срока полномочий Законодательного Сейма комиссии работали весьма активно, но что позднее в их работе имел место застой и что в особенности в законодательном процессе и контроле правительства снижалось значение комиссий. Этот процесс автор характеризует как составную часть общего падения значения и авторитета Законодательного Сейма в государственной жизни в 1951—1952 годах.

* *

*

Собственный анализ работы комиссий Сейма Польской Народной республики, в период от принятия Конституции до 1959 года, автор начинает анализом постановлений регламента Сейма I срока полномочий. В этой связи он указывает на некоторые недостатки регламента (например, на неравномерное разделение значения и правомочий постоянных комиссий, на недостаточное определение правомочий комиссий в общей форме, на недо-

статок представительства постоянных комиссий в Совете Сениоров, на подведомственность одной только комиссии при рассмотрении декретов Государственного Совета и т. п.).

Но специально он указывает на важные недостатки в работе комиссий, а именно, прежде всего на их недостаточное участие в законодательном процессе, на их редкие собрания, имеющие место, как правило, только в период сессии Сейма, на недостаток сотрудничества, в особенности с правительством и его членами, и т. п.

Далее автор в своей работе указывает на то, как в работе комиссий Сейма, начиная с 1955 года, наступает благоприятный поворот, выраженный, с одной стороны, в изменении регламента (и в устранении некоторых недостатков), и с другой стороны, в изменении собственной практики комиссий Сейма. В этой связи дается перечень не только новых постановлений регламента, но в особенности и новых форм работы постоянных комиссий (расширенное осуществление правомочий и обращение на широкий круг вопросов государственной и общественной жизни, выработка планов деятельности, приглашение членов правительства в комиссии, деятельность комиссий в период между сессиями Сейма, сотрудничество постоянных комиссий с национальными советами и т. д.).

Всю вторую часть своей работы автор посвящает анализу деятельности комиссий Сейма второго срока полномочий, избранного в январе 1957 года.

Автор указывает на то, что постоянные комиссии Сейма второго срока полномочий созданы по так наз. „ведомственной концепции“ и высказывает в отношении этой концепции некоторые критические замечания. Одновременно он подробно указывает на все новые моменты, закрепляемые регламентом Сейма второго срока полномочий в связи с организацией и деятельностью комиссий Сейма. Затем он анализирует отдельные задачи постоянных комиссий: а) рассмотрение законопроектов, б) рассмотрение декретов Государственного Совета, представленных Сейму на утверждение, в) рассмотрение проектов декретов, если они были комиссии представлены Государственным Советом с тем, чтобы она предварительно высказала свой взгляд, г) заслушивание сообщений и информации руководителей ведомств, правительственных учреждений и заведений, д) производство анализа отдельных областей государственного управления и народного хозяйства. Особо же высказывает автор свой взгляд на проблему законодательной инициативы комиссий. Особое внимание посвящает работа задачам и компетенции комиссий по мандатным делам и регламенту и комиссии хозяйственного плана, бюджета и финансов.

Затем автор переходит к некоторому опыту комиссий Сейма (совместные собрания комиссий, так наз. „выездные сессии“ комиссий, практика создания субкомиссий и т. п.). Особое внимание посвящает автор резолюциям и требованиям комиссий, обращенным к правительству, ведомствам и другим центральным учреждениям, как важным формам контроля за этими органами со стороны Сейма.

Наконец в работе уделяется внимание и работе чрезвычайных комиссий Сейма.

В заключительной части своей работы автор замечает, что несмотря на то что у него имеются некоторые критические замечания в отношении практики комиссий Сейма, в общем это ничего не может изменить на том факте, что в своей работе комиссии Сейма имели большой успех и приобрели опыт и таким путем в существенной мере содействовали тому, что положение Сейма в системе государственных органов оказалось на уровне, отвечающем потребностям социалистической представительной системы.

ZUSAMMENFASSUNG

Einleitend weist der Autor der Studie darauf hin, daß im sozialistischen Staate die Erhöhung der Bedeutung und der Autorität der höchsten Volksvertretungsorgane als untrennbaren Bestandteil den Prozeß der Hebung der Autorität, des Gewichts und der Bedeutung seiner Ausschüße (Kommissionen) enthält. Besonders die Entwicklung der sozialistischen Staaten

in den letzten Jahren zeigen immer deutlicher, daß die Ausschüsse (Kommissionen) des Parlaments gerade jene Arbeitsform der höchsten Volksvertretungen sind, in denen sich sehr deutlich der Arbeits- und Kontrollcharakter der Tätigkeit dieser Organe offenbart. Die Parlamentsausschüsse (Kommissionen) sind Organe mit vollkommener Repräsentationskraft, sie sind fachmäßig ausgerüstet, haben große Operationsfähigkeit und die Möglichkeit ohne Unterbrechung zu arbeiten; ihre Tätigkeit ist auf die Durchführung der Beschlüsse des höchsten Volksvertretungsorgans in dessen Funktion als höchsten Organs der Staatsgewalt gerichtet.

* *

*

Der Autor befaßt sich in der Arbeit insbesondere mit gewissen Fragen, welche die Entwicklung der Parlamentskommissionen im volksdemokratischen Polen betreffen. Die Entwicklung dieser Kommissionen charakterisiert er als Quelle bemerkenswerter Erfahrungen.

In dem einleitenden Teil der Arbeit betrachtet der Autor in erster Linie die Entstehung der ersten Parlamentskommissionen des Landesnationalrats, des höchsten Volksvertretungsorgans Polens in den Jahren 1944—1947, und zeigt wie sich ihre Arbeit im Gesetzgebenden Sejm, dem ersten höchsten Volksvertretungsorgans, das aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgegangen ist, weiter entwickelte. Er betrachtet nicht nur die rechtliche Regelung, sondern auch die praktischen Erfahrungen mit der Tätigkeit der Kommissionen während dieses Zeitabschnittes. Der Autor gelangt hier zu der Schlußfolgerung, daß in der ersten Hälfte der Funktionsperiode des Gesetzgebenden Sejms die Kommissionen sehr aktiv arbeiteten, daß jedoch später eine Stockung ihrer Tätigkeit eintrat und daß insbesondere die Bedeutung der Kommissionen in dem Gesetzgebungsprozeß und in der Kontrolle der Regierung zusammenschrumpfte. Diesen Prozeß bezeichnet der Autor als Bestandteil der allgemeinen Senkung der Bedeutung und Autorität des Gesetzgebenden Sejms im Staatsleben in den Jahren 1951—1952.

* *

*

Die eigentliche Analyse der Arbeit der Kommissionen des Sejms der Volksrepublik Polen in der Zeitspanne von der Annahme der Verfassung bis zum Jahre 1959 beginnt der Autor mit der Untersuchung der Bestimmungen der Verhandlungsordnung des Sejms in dessen erster Funktionsperiode. In diesem Zusammenhang weist er auf einige Mängel der Verhandlungsordnung hin (z. B. auf die ungleichmäßige Verteilung der Bedeutung und Kompetenz der ständigen Kommissionen, auf die ungenügende Abgrenzung der Kompetenz der Kommissionen im allgemeinen, auf das Fehlen der Vertretung der ständigen Kommissionen im Seniorenrat, auf die Tatsache, daß zur Abhandlung der Dekrete des Staatsrats nur eine einzige Kommission zuständig war, u. ä.).

Insbesondere macht er auf die ersten Mängel in der Praxis der Kommissionen aufmerksam, und zwar vor allem auf ihren ungenügenden Anteil an dem Gesetzgebungsprozeß, auf ihre spärlichen Sitzungen, welche in der Regel nur während der Sitzungen des Sejms stattfanden, auf die mangelnde Zusammenarbeit mit der Regierung und deren einzelnen Mitgliedern u. ä.

In der Studie wird dann darauf hingewiesen, wie in der Arbeit der Kommissionen des Sejms vom Jahre 1955 an eine günstige Wendung begann, welche einerseits in der Änderung der Verhandlungsordnung (und der Abschaffung einiger Mängel), andererseits in der Änderung der Praxis der Kommissionen des Sejms bestand. In diesem Zusammenhang werden nicht nur die neuen Bestimmungen der Verhandlungsordnung aufgezählt, sondern auch besonders die

neuen Arbeitsformen der ständigen Kommissionen angeführt (die erweiterte Anwendung der Kompetenz, die Tatsache, daß einem weitem Feld von Fragen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens Beachtung geschenkt wurde, die Ausarbeitung eines Tätigkeitsplans, die Einladung der Mitglieder der Regierung in die Kommissionen, die Fortsetzung der Tätigkeit der Kommissionen in der Zeit zwischen den Sitzungen des Sejms, die Zusammenarbeit der ständigen Kommissionen mit den Nationalräten usw.).

Den ganzen zweiten Teil der Arbeit widmet der Autor der Analyse der Tätigkeit der Kommissionen der Sejms der zweiten Funktionsperiode, welcher im Januar 1957 erwählt wurde.

Er macht darauf aufmerksam, daß die ständigen Kommissionen der zweiten Funktionsperiode nach dem Prinzip der sog. „Ressortkompetenz“ gebildet wurden und drückt dieser Auffassung gegenüber gewisse kritische Bemerkungen aus. Gleichzeitig zeigt er eingehend auf alle neuen Momente hin, welche die Verhandlungsordnung des Sejms der zweiten Funktionsperiode in Beziehung auf die Organisation und die Tätigkeit der Kommissionen des Sejms festsetzt. Er analysiert dann die einzelnen Aufgaben der ständigen Kommissionen: a) die Verhandlung der Gesetzenwürfe, b) die Verhandlung der Dekrete des Staatsrats, welche dem Sejm zur Bestätigung vorgelegt werden, c) die Verhandlung der Dekrete des Staatsrats, wenn diese der Kommission vom Staatsrat vorgelegt werden, damit sie im voraus ihre Meinung äußere, d) die Entgegennahme von Berichten und Informationen der Leiter der Ressorts, der Ämter und Institutionen, e) die Durchführung der Analyse der einzelnen Gebiete der Staatsverwaltung und der Volkswirtschaft. Der Autor drückt insbesondere seine Meinung über das Problem der Gesetzgebungsinitiative der Kommissionen aus.

Besondere Aufmerksamkeit widmet die Studie den Aufgaben und der Kompetenz der Kommission für Mandatangelegenheiten und für die Verhandlungsordnung und der Kommission für den Wirtschaftsplan, das Budget und die Finanzen.

Dann geht der Autor zur Betrachtung einiger Erfahrungen der Kommissionen des Sejms über (die gemeinsamen Sitzungen der Kommissionen, die sog. „Ausfahrtsitzungen“ der Kommissionen, die Praxis Unterkommissionen zu bilden u. ä.). Besonderer Aufmerksamkeit widmet er den Resolutionen und Forderungen der Kommissionen gegenüber der Regierung, den einzelnen Ressorts und anderen Zentralinstitutionen als wichtigen Formen der direkten Kontrolle dieser Organe durch den Sejm.

Schließlich wird in der Studie auch der Arbeit der außerordentlichen Kommissionen des Sejms Aufmerksamkeit geschenkt.

Im Abschluß der Arbeit bemerkt der Autor, daß obwohl er zur Praxis der Kommissionen des Sejms einige kritische Bemerkungen hat, dies nichts an der Tatsache ändert, daß die Kommissionen des Sejms in ihrer Arbeit große Erfolge und Erfahrungen erzielt haben und daß sie so in entscheidender Weise dazu beigetragen haben, daß die Stellung des Sejms im System der Staatsorgane so ein Niveau erreicht hat, wie dies den Bedürfnissen des Systems der sozialistischen Volksvertretung entspricht.