Grzegorz Pastuszko¹

O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego

Słowa kluczowe: regulamin Zgromadzenia Narodowego, autonomia parlamentarna
Keywords: the standing order of the National Assembly, the parliamentary autonomy

Streszczenie

Artykuł dotyczy problemu regulaminu Zgromadzenia Narodowego obowiązującego w Polsce. Jego autor w podjętej analizie wskazuje przyczyny, dla których obecna formuła regulaminu, obejmującego kilka aktów normatywnych, odnoszących się do poszczególnych kompetencji Zgromadzenia Narodowego, zresztą uchwalonych tylko w części, powinna być zastąpiona przez formułę jednego, całościowego regulaminu. Głównym argumentem skłaniającym do takiego postulatu jest przekonanie o niezgodności obecnej konstrukcji regulaminu z obowiązującą konstytucją, a także z zasadami techniki prawodawczej. Wśród innych argumentów jest także to, że nieuchwalenie rozwiązań regulaminowych w całości powoduje lukę proceduralną, która uniemożliwia zastosowanie przepisów ustawy o Trybunale Stanu w zakresie prezydenckiego impeachmentu. Biorąc pod uwagę wszystkie te argumenty, autor formułuje *de lege ferenda* postulat mający na celu zmianę obecnej formuły regulaminu Zgromadzenia Narodowego.

Summary

On the need for enacting the new standing order of the National Assembly

The article deals with the problem of the standing order of the National Assembly in Poland. The author indicates the reasons why it should be enacted as an unified, inclu-

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. E-mail: grzegorz.pastuszko@op.pl.

ding all necessary issues, act, contrary to the present one, which is divided into a few independent, only partly adopted and referring to the significant competences of the National Assembly acts. The main argument is that the legislative method, that has been chosen by the lawmaker, seems to violate the constitutional provisions. It also looks not to be in accordance with the rules of legislative technique. Last but not least is that the present legal status causes a procedural gap, which means that some solutions, involved in the bill of State Tribunal, dealing with the procedure of presidential impeachment, cannot be applied until the entire standing order is adopted. Taking into account these arguments, the author raises a *de lege ferenda* postulate, aiming to change the current formula of the standing order of the National Assembly.

Prawna charakterystyka Zgromadzenia Narodowego nie pozostawia wątpliwości, że w swej istocie jest to organ parlamentarny, lokujący się w strukturze władzy ustawodawczej. Zgromadzenie nie uczestniczy wprawdzie w procesie legislacyjnym, jak czynią to Sejm i Senat, niemniej jednak, ze względu na jego parlamentarną genezę², trudno byłoby o dokonanie innej kwalifikacji³. Przyjęcie sygnalizowanego założenia sprawia, że Zgromadzenie w wielu dziedzinach musi być traktowane podobnie jak dwa pozostałe organy legiślatywy. W szczególności jest ono objęte zakresem oddziaływania zasady autonomii, której obowiązywanie uzasadnia ustrojowy charakter parlamentu jako reprezentanta oraz piastuna woli narodu. Autonomia stwarza po stro-

² Warto przypomnieć, że w doktrynie prawa konstytucyjnego do dnia dzisiejszego trwa spór dotyczący tego, czy węzeł prawny, łączący wspólnie obradujące i wspólnie podejmujące decyzje Sejm i Senat, pozwala mówić o Zgromadzeniu Narodowym w kategoriach odrębnego organu władzy państwowej. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 198–199; P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenia Narodowe*, Warszawa 1999, s. 103–104; Z drugiej strony jest jednak wielu przeciwników tej tezy, twierdzących, że Zgromadzenie należy traktować wyłącznie jako swoiste forum działania obu izb polskiego parlamentu; zob. np. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 149; B. Naleziński, *Rozdział VIII, Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 288.

³ L. Garlicki, *Rozdział IV Sejm i Senat, art. 114*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 4.

nie parlamentu możliwość swobodnego urzeczywistniania praw suwerena, czyniąc go jednocześnie czynnikiem niezależnym w systemie organizacji władzy państwowej. Z natury rzeczy odnosi się to także do Zgromadzenia Narodowego.

I.

Autonomia Zgromadzenia Narodowego oznacza m.in. konieczność uchwalenia wewnętrznego regulaminu, o czym ustawa zasadnicza stanowi wprost w art. 114 ust. 2, podobnie zresztą, jak czyni to w przypadku Sejmu i Senatu. Wprowadzenie sygnalizowanej regulacji należy postrzegać jako wyjście na przeciw wymogom płynącym z zasady demokratycznego państwa prawnego, a także zasady legalizmu. Jak wiadomo, obie te zasady przesądzą o tym, że organy państwa działają w granicach i na podstawie prawa, co w założeniu obejmować ma także wszelkie działania Zgromadzenia Narodowego. Jest to jednocześnie rozwiązanie, które w sposób czytelny obliguje Zgromadzenie Narodowe do przyjęcia własnej regulacji wewnętrznej, choć wydaje się, że i bez niego na Zgromadzeniu ciążyłaby taka powinność⁴.

Warto pamiętać, że upoważnienie wynikające z art. 114 ust. 2 tworzy nową jakość w polskim prawie konstytucyjnym. Dotąd bowiem, nie licząc ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1993 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej, która wprowadziła upoważnienie częściowe, związane z realizacją jednej kompetencji Zgromadzenia (art. 1 ust. 4 ustawy), wcześniejsze akty konstytucyjne, także te obowiązujące w międzywojniu⁵, przedmiotową kwestię pomijały milczeniem. Co charakterystyczne, czyniły tak, mimo że jednocześnie przewidywały upoważnienie dla uchwalenia odrębnych regulaminów Sejmu i Senatu. Inna rzecz, że brak wyraźnej podstawy prawnej w tradycji polskiego konstytucjonalizmu nie był postrzegany jako przeszkoda dla uregulowania spraw wewnętrznych Zgro-

⁴ W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu*, Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi, red. Z. Jarosz, „Studia Iuridica”, T. 28, Warszawa 1995, s. 158.

⁵ Chodzi konkretnie o Konstytucję marcową z 1921 r., która w odróżnieniu od Konstytucji kwietniowej z 1935 r. przewidywała istnienie instytutu Zgromadzenia Narodowego.

madzenia⁶. Przykłady dostarczają kolejne regulaminy tej instytucji z przeszłości, uchwalane wyłącznie w oparciu o zasadę, według której każde ciało parlamentarne winno mieć zdolność do samoorganizacji.

Jest rzeczą wartą podkreślenia, że mimo kategorycznie sformułowanej dyrektywy normatywnej do dnia dzisiejszego nie powstała pełna, kompleksowa regulacja regulaminowa. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przyjęcie w tym zakresie przez ustrojodawcę dość osobliwej metody legislacyjnej, która polega na wprowadzaniu regulaminu partiami, pod dyktando bieżących potrzeb praktyki ustrojowej. Wygląda to tak, że przed koniecznością skorzystania po raz pierwszy z jednej ze swych czterech wyrażonych w ustawie zasadniczej kompetencji Zgromadzenie zbiera się uprzednio na odrębne posiedzenie celem uchwalenia stosownej regulacji, związanej konkretnie z określoną kompetencją. W efekcie dochodzi do powstawania kolejnych, fragmentarycznie ujętych części regulaminu (regulaminów cząstkowych), które w ten sposób tworzą rozproszoną w poszczególnych aktach normatywnych całość. Wypada zaznaczyć, że jak dotąd, przyjmując taką koncepcję, Zgromadzeniu udało się uchwalić tylko dwa odrębne regulaminy, tj. regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. zwołanego w celu wysłuchania orędzia prezydenta Rzeczypospolitej Polski. Nie uregulowano natomiast kwestii związanych z realizacją kompetencji, polegającej na postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu oraz uznania jego trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. Wynika to stąd, że żaden z tych przypadków nie miał jeszcze zastosowania w praktyce.

II.

Godzi się podkreślić, że wskazana metoda tworzenia regulaminu Zgromadzenia Narodowego nie jest obca tradycji polskiego konstytucjonalizmu. Swymi korzeniami sięga ona czasów powstania Zgromadzenia Narodowe-

⁶ W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu w świetle Małej...*, s. 158; L. Garlicki, *Rozdział IV Sejm i Senat...*, s. 5.

go, a więc czasów międzywojennych. Wtedy również problematykę funkcjonowania tej instytucji normowano „na raty”, co – nawiasem mówiąc – zupełnie nie współgrało z tradycją ustanawiania odrębnych regulaminów dla Sejmu i Senatu, które – tak jak w Niemczech czy we Francji – zawsze traktowano jako akty jednolite, z założenia zawierające pełen zakres regulaminowej regulacji⁷. Taki sposób działania był i nadal jest odstępstwem od wypracowanej w parlamentaryzmie polskim reguły.

Pierwszym regulaminem, powstałym w międzywojniu, był regulamin dla czynności Zgromadzenia związanych z dokonaniem wyboru na urząd prezydenta oraz złożeniem przezeń uroczystej przysięgi⁸. Regulamin ten, mający formę ustawy, stworzono na użytek wyborów prezydenckich z 1922 r., w których zwycięzcą okazał się Gabriel Narutowicz. Później korzystano z niego także przy okazji wyboru prezydentów Stanisława Wojciechowskiego oraz Ignacego Mościckiego, obejmujących urząd kolejno w latach 1922 (pierwszy z nich), 1926 oraz 1933 (drugi). Nie powstała natomiast regulacja regulaminowa w odniesieniu do kompetencji Zgromadzenia polegającej na przeprowadzaniu periodicznej, przymusowej rewizji postanowień konstytucji (art. 125 Konstytucji marcowej). Przyczyną było niewątpliwie to, że Konstytucja marcowa z 1921 r. dosyć szybko, bo już w 1935 r., zastąpiona została nową ustawą zasadniczą, przez co nie doczekała 25. roku swego obowiązywania, który według przyjętych postanowień był cezurą czasową zmuszającą Zgromadzenie do podjęcia stosownych działań legislacyjnych. Wskazana tradycja utrzymała się także w okresie transformacji ustrojowej, po upadku PRL. Okres ten przyniósł reaktywowanie instytucji Zgromadzenia Narodowego w systemie konstytucyjnym państwa, co wiązało się ściśle z przywróceniem przez ustrojodawcę urzędu prezydenta, a także Senatu jako drugiej izby parlamentu. Regulacja dotycząca Zgromadzenia znalazła się kolejno w noweli kwietniowej z 1989 r., Małej konstytucji z 1992 r. oraz ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1993 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Pierwszy z wymienionych aktów powoływał Zgromadzenie, wyposażając je w cztery kompetencje, tj. wybór głowy pań-

⁷ L. Garlicki, *Regulamin w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8), s. 13.

⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 1922 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 66, poz. 596).

stwa (art. 32a ust. 1 oraz art. 32b ust. 2, 4 i 5 noweli kwietniowej), odbieranie przysięgi prezydenckiej (art. 32c ust. 1 noweli kwietniowej), podejmowanie uchwały dotyczącej uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu (art. 32e ust. 1 pkt 3 noweli kwietniowej) czy wreszcie podejmowanie uchwały w przedmiocie postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 32d ust. 3 noweli kwietniowej). Wskazana regulacja nie wspominała natomiast nic na temat kompetencji do tworzenia przepisów prawnych, co niektórzy interpretowali jako zakaz uchwalenia przez Zgromadzenie własnego regulaminu. Były to jednak głosy odosobnione, a przy tym też pozbawione – jak się wydaje – słuszności⁹. W gruncie rzeczy, samo Zgromadzenie uznało się za właściwie, czy wręcz zobligowane, do uczynienia tego kroku. Przedmiotowy regulamin uchwalono w dniu 19 lipca 1989 r., a więc w dniu odbycia głosowania nad obsadą personalną urzędu prezydenta i wyboru na to stanowisko Wojciecha Jaruzelskiego¹⁰. Był to akt, który zawierał normy regulaminowe obejmujące swą materią dwie kompetencje Zgromadzenia, tj. wybór głowy państwa oraz złożenie przysięgi. Do samego końca obowiązywania znowelizowanej konstytucji PRL nie powstał natomiast regulamin odnoszący się do pozostałych kompetencji, tj. uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu oraz podejmowania uchwały w przedmiocie postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Nieprzyjęcie stosownych regulacji w tej materii wiązało się ze zbyt ubogą praktyką ustrojową, która nie przyniosła konieczności realizacji któregokolwiek ze wskazanych scenariuszy.

Należy podkreślić, że wspomniany regulamin nie utrzymał się w systemie prawnym zbyt długo. Już wkrótce bowiem, po upływie niespełna roku, a konkretnie dnia 22 września 1990 r., odpadła konstytucyjna podstawa warunkująca jego obowiązywanie. Wiązało się to z tym, że parlamentarną formułę wyborów prezydenckich zastąpiono formułą głosowania powszechnego. W takim stanie rzeczy, z przyczyn oczywistych, potrzeba istnienia regulami-

⁹ Wspomina o tym R. Mojak, który jako główną przyczynę uznania legitymacji Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia własnego regulaminu wskazuje tradycję ustrojową z okresu międzywojennego; zob. R. Mojak, *Pozycja prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej (1989–1991)*, Lublin 1992, s. 162.

¹⁰ Zob. dyskusję na ten temat: sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 19 lipca 1989 r., Warszawa 1989, s. 7–8.

nu, który normował parlamentarny mechanizm wyłaniania głowy państwa, uległa dezaktualizacji. Nadal jednak koniecznością pozostawało utrzymanie unormowań odnoszących się do kompetencji odbierania przysięgi przez prezydenta. Poza tym, ustrojodawca musiał jeszcze uregulować kwestię czynności związanych ze stwierdzaniem ważności wyborów¹¹. Ten ostatni element wynikał ze zmiany zakresu działania Zgromadzenia Narodowego, które w świetle znowelizowanych przepisów konstytucji zyskało nową, dotyczącą tego obszaru, kompetencję. Ustanowione wówczas regulacje regulaminowe wykorzystano w celu umożliwienia objęcia urzędu przez prezydenta Lecha Wałęsę.

Innym regulaminem, jaki powstał w dobie transformacji ustrojowej, był regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹², znowelizowany jednokrotnie w późniejszym okresie¹³. Dotyczył on kompetencji Zgromadzenia wprowadzonej przez wspomnianą we wcześniejszych rozważaniach ustawę z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Jest rzeczą wartą podkreślenia, że kompetencja ta wyłamywała się z dotychczasowego paradygmatu ustrojowego, nakazującego traktować Zgromadzenie Narodowe jako organ związany ściśle z działaniem instytucji prezydenta. Wychodząc poza te ramy, ustrojodawca wprowadził nową jakość, która jednak, jak pokazała historia, okazała się rozwiązaniem incydentalnym, związanym wyłącznie z pracami nad ustawą zasadniczą z 1997 r. Nie powtórzono jej w nowych postanowieniach konstytucyjnych.

Ostatni regulamin, uchwalony w latach 90., to regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 23 grudnia 1995 r. zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej¹⁴. Fakt uchwalenia od-

¹¹ O przyjęciu nieopublikowanego w żadnym dzienniku urzędowym regulaminu informuje przebieg dyskusji parlamentarnej: sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 i 22 grudnia 1990 r., s. 6.

¹² Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 54, poz. 453, 1996, Nr 7, poz. 75).

¹³ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 19 stycznia 1996 r. w sprawie zmiany uchwały – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 7, poz. 75).

¹⁴ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 23 grudnia 1995 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. z dnia 5 stycznia 1996 r., Nr 1, poz. 1).

rębnej regulacji w tym zakresie, innej niż ta, która obowiązywała wcześniej, wynikał stąd, iż wybór prezydenta, *notabene* Aleksandra Kwaśniewskiego, dokonany został już pod rządami Małej konstytucji z 1992 r., nie zaś znowelizowanej konstytucji PRL. Należy pamiętać, że Mała konstytucja, poza odebraniem obowiązku stwierdzania ważności wyborów, nie zmieniła nic w zakresie kompetencji Zgromadzenia. Zachowanych kompetencji nie „obudowano” jednak normami regulaminowymi. Przyczyną był oczywiście, tak jak w innych przypadkach, brak takich zdarzeń w praktyce ustrojowej, które uchwalenie regulaminu czyniłyby koniecznym.

III.

Jak już wspomniano, w przeszło siedemnastoletnim okresie obowiązywania obecnej ustawy zasadniczej doczekaliśmy się zaledwie dwóch aktów normatywnych składających się na regulamin Zgromadzenia Narodowego, tj. regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. zwołanego w celu wysłuchania orędzia prezydenta Rzeczypospolitej Polski. Z kilku powodów uważam taki stan rzeczy za dalece niepożądany, w czym zresztą nie jestem odosobniony, gdy idzie o doktrynę prawa konstytucyjnego¹⁵. Otóż należy sądzić, że przyjęta koncepcja tworzenia regulaminu nie tylko nie broni się z punktu widzenia zasad prawidłowej techniki legislacyjnej, ale powoduje także utrzymywanie luki proceduralnej w systemie obowiązującego prawa. Nie jest ona zresztą, jak mniemam, zgodna z samą konstytucją.

Najbardziej oczywistym argumentem przemawiającym za tym, aby regulaminowi Zgromadzenia nadać postać jednolitego aktu normatywnego, obejmującego całokształt zagadnień składających się na materię wewnętrznej organizacji, wydaje się treść art. 114 ust. 2 konstytucji, który, obciążając Zgromadzenie obowiązkiem uregulowania swych wewnętrznych spraw, stanowi o regulaminie w liczbie pojedynczej¹⁶. Moim zdaniem, uwzględniając

¹⁵ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu*, Warszawa 2003, s. 113; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 605–606.

¹⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 606.

wykładnię językową, można zakładać, że mamy tu do czynienia z wyrażeniem ujętą dyrektywą normatywną, która w tej konkretnej kwestii ogranicza autonomiczne prawa Zgromadzenia, obligując jego członków do ustanowienia regulaminu o zwartej treści i kompleksowej formule. Trudno znaleźć powody, by przy tak skonstruowanych uregulowaniach prawnych utrzymywać dwa odrębne standardy, gdy idzie o regulaminy izb działających osobno oraz izb działających razem (jako odrębny organ). Jestem w tej mierze skłonny postawić tezę, że ustrojodawca, statuując art. 114 ust. 2 Konstytucji, dążył do przerwania istniejącej dotąd tradycji ustrojowej. Ale nawet jeśli nie przyjmimy tego argumentu za słuszny, uznając w istocie rzeczy, iż w dyspozycji art. 114 ust. 2 konstytucji mieści się prawo Zgromadzenia do uchwalania kilku odrębnych regulaminów¹⁷, to musimy mieć świadomość istnienia szeregu mankamentów, jakie wiążą się z taką koncepcją.

W pierwszej kolejności należy wspomnieć o występowaniu przy tego rodzaju formule regulaminu licznych, a przy tym zbędnych powtórzeń tekstu prawnego. Chodzi tu konkretnie o te przepisy, które regulują elementy wspólne dla realizacji poszczególnych kompetencji Zgromadzenia, a które obecnie pojawiają się osobno w każdym z regulaminów. *De lege lata* dotyczy to: a) trybu zwoływania posiedzeń Zgromadzenia Narodowego (§ 1.1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. zwołanego w celu wysłuchania orędzia prezydenta Rzeczypospolitej Polski), b) przewodniczenia obradom oraz zastępstwa w tym zakresie (§ 2 ust. 1, § 8 oraz art. 2 pkt. 1 i 2 reg. ZN.), c) ustalania porządku obrad (§ 2 ust. 3 reg. oraz art. 2 pkt 3 reg. ZN.), d) zagadnienia jawności obrad (§ 2 ust. 3 oraz art. 2 ust. 4 reg. ZN.), e) dopuszczalności wstępu na salę obrad osób trzecich (§ 3 ust. 1 i 2 oraz art. 3 pkt 1 i 2 reg. ZN), f) trybu powoływania oraz określenia sekretarzy (§ 4 oraz art. 4 reg. ZN), g) procedury sporządzania, odczytania i opublikowania protokołu z przebiegu posiedzenia (§ 7 ust. 1,2,3 oraz art. 6 ust. 1,2,3 reg. ZN.), h) wskazania Kancelarii Sejmu jako podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzanie czynności technicznych i kancelaryjnych związanych z obradami Zgromadzenia Narodowego

¹⁷ L. Garlicki, *Rozdział IV Sejm i Senat...*, s. 6.

(§ 10 oraz art. 8 reg. Zn), i) przepisów odsyłających do postanowień regulaminu Sejmu (§ 9 oraz art. 7. 1 reg. ZN).

Wszystkie te regulacje powinny zostać ujęte łącznie, w ramach zunifikowanych przepisów regulaminowych, naturalnie przy uwzględnieniu najdrobniejszych choćby niuansów związanych z realizacją określonej kompetencji Zgromadzenia. Utrzymywanie ich w obecnej, rozczłonkowanej postaci wydaje się rozwiązaniem zbędnym, redukującym przejrzystość tekstu normatywnego, a przy tym wpisującym się w zjawisko inflacji prawa.

Innym problemem, jaki pojawia się w związku z przyjętą formułą regulaminu, jest problem nieprawidłowo skonstruowanej regulacji ustawy o Trybunale Stanu, w zakresie, w jakim regulacja ta obejmuje sprawy związane z wewnątrzparlamentarnym postępowaniem z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta RP. Słusznie podnosi się w doktrynie, że ingerencja ustawodawcy (częściowo konieczna) w tym obszarze powoduje naruszenie postanowień konstytucji proklamujących zasadę autonomii regulaminowej Zgromadzenia¹⁸ (art. 114 ust. 2 konstytucji). Dopuszczalna byłaby ona wyłącznie wówczas, gdyby istniało wyrażone w ustawie zasadniczej specjalne upoważnienie, tylko takie rozwiązanie bowiem dawałoby możliwość „wchłonięcia” przez regulację ustawową sygnalizowanych spraw¹⁹. Bez niego przepisy ustawy ingerujące w materię wewnętrzne Zgromadzenia muszą być uznane za pozbawione waloru zgodności z konstytucją. Jest więc koniecznością dokonanie zmian w obowiązującym stanie prawnym. W poszukiwaniu remedium rozważyć należy dwie opcje. Otóż z jednej strony w grę wchodzi uchwalenie całościowego regulaminu Zgromadzenia, normującego kwestię prezydenckiego impeachmentu, przy jednoczesnym „punktowym” unormowaniu przez ustawę zagadnień wymagających rangi takiego właśnie aktu normatywnego. Z drugiej natomiast możliwe jest także pozostawienie obec-

¹⁸ M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 56.

¹⁹ Jak pisze E. Gierach, ograniczenie zasady wyłączności regulaminowej może mieć miejsce w dwóch przypadkach, tj. gdy sama konstytucja wchodzi w tę materię oraz gdy konstytucja daje wyraźne upoważnienie do takiego działania ustawodawcy zwykłym; zob. E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 2 (34), s. 13; L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37), s. 29.

nej ustawy w obowiązującym lub odmienionym kształcie²⁰, ale tylko pod warunkiem wprowadzenia wspomnianego wyżej konstytucyjnego upoważnienia. To ostatnie byłoby oczywiście trudniejsze do przeforsowania, gdyż wiązałoby się z dokonaniem zmiany w ustawie zasadniczej.

Krytykując przyjętą metodę tworzenia odrębnych regulaminów Zgromadzenia Narodowego, podzielić należy także stawiany w literaturze przedmiotu zarzut pośpiesznej i nieprzemyślanej legislacji²¹. Niewątpliwie działania polegające na tym, że Zgromadzenie uchwała określony regulamin w ostatnim momencie, tj. tuż przed posiedzeniem, na którym ma nastąpić realizacja określonej kompetencji, nie służy roztoczeniu refleksji nad merytorycznym kształtem oraz spójnością rozwiązań regulaminowych. Warto mieć świadomość, że o ile dwa dotychczas uchwalone regulaminy dotyczyły spraw lżejszych gatunkowo, nie implikujących poważniejszych dylematów ustrojowych, o tyle regulaminy, jakie mają być wprowadzone w przyszłości, tj. związane z kompetencją postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu oraz kompetencją uznania jego trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, generują o wiele poważniejsze wyzwania. Zwłaszcza w przypadku ostatniej kompetencji pojawia się konieczność rozważenia treści, a przede wszystkim zakresu regulacji regulaminowej. W doktrynie podnosi się, że obecna konstytucja sygnalizowaną materię normuje zbyt „płytko”, nie określając bliżej przesłanek uznania trwałej niezdolności²² oraz związanych z tym wymogów dowodowych, co w efekcie pozostawia Zgromadzeniu zbyt szerokie pole swobody prawodawczej. Nie jest to z pewnością problematyka, która mieści się w granicach narzuconych przez zasadę autonomii Zgromadzenia²³. Sądzę, że nawet jeśli miałyby ona znaleźć się w regulaminie, to musiałaby być jedynie odzwierciedleniem regulacji konstytucyjnej. Dlatego już teraz problem ten powinien spotkać się

²⁰ Warto zaznaczyć, że obecne rozwiązania są silnie krytykowane w doktrynie prawa konstytucyjnego. Wskazuje się głównie na dysonans, jaki pojawia się w działaniu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która z założenia ma wykonywać czynności prokuratorские, mimo że z natury rzeczy jest organem o charakterze *stricte* politycznym; zob. M. Zubik, *Trybunał...*, s. 57.

²¹ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 606.

²² *Ibidem*, s. 604.

²³ G. Pastuszko, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego, „Państwo i Prawo”* (tekst po pozytywnej recenzji, w toku korekty).

z ustrojową refleksją, tak by nie tworzyć niepotrzebnych komplikacji w momencie kiedy uchwalenie regulaminu stanie się rzeczą nieodzowną i prędką. Jest to o tyle istotne, że być może wprowadzenie stosownych przepisów będzie wiązało się potrzebą doprecyzowania samej ustawy zasadniczej.

Nie trzeba zresztą snuć rozważań o rzeczach przyszłych, by już dziś, na gruncie obowiązujących rozwiązań normatywnych, móc dostrzec skutki pośpiechu, w jakich przygotowywane i uchwalane są dzisiejsze regulaminy. Na uwagę w tym względzie zasługuje kwestia przepisów odsyłających w sprawach nieuregulowanych przez Zgromadzenie Narodowe do regulaminu Sejmu. Otóż już na pierwszy rzut oka widać, iż zakres tych odesłań jest zbyt szeroki. Nie uwzględniają one bowiem różnic między Sejmem i Zgromadzeniem, np. dotyczących liczebności składu obu organów, co rzuca negatywne światło chociażby na recypowane z regulaminu Sejmu wymogi podejmowania określonych inicjatyw. Sztuczne wydaje się bowiem uzależnienie np. wszczęcia procedury zmiany regulaminu Zgromadzenia od poparcia tylko 15 jego członków (art. 203 *in fine* reg. Sejmu). O panującym bałaganie świadczy również fakt, że w dwóch wielokrotnie wspomnianych regulaminach Zgromadzenia zastosowano odrębne nazewnictwo jednostek redakcyjnych tekstu normatywnego. W przypadku bowiem regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jednostkami tymi są paragrafy, natomiast w przypadku regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. zwołanego w celu wysłuchania orędzia prezydenta Rzeczypospolitej Polski są nimi artykuły. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju rozbieżność nie świadczy dobrze o estetycznej stronie wskazanych uregulowań.

IV.

W konkluzji wieńczącej powyższe rozważania raz jeszcze stwierdzić należy, że przyjęty w obecnej praktyce *modus operandi* tworzenia odrębnych, związanych z konkretną kompetencją, regulaminów Zgromadzenia Narodowego zasługuje na daleko idącą krytykę. Odwoływanie się do tradycji ustrojowej jest wartością cenną, w tym jednak przypadku nie można tradycji traktować

jako wartości wyłącznej. Na jej kultywowaniu cierpi bowiem merytoryczna, jak i estetyczna strona regulacji regulaminowych, nie wspominając o tym, że nie jest to, jak sądzę, działanie zgodne z brzmieniem obecnej konstytucji. Mając zatem na uwadze przedstawione powyżej argumenty, opowiadam się *de lege ferenda* za całościowym ujęciem materii regulaminowej, skupionej w jednym akcie normatywnym.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37).
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Regulamin w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8).
- Garlicki L., *Rozdział IV Sejm i Senat, art. 114*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Gierach E., *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 2 (34).
- Mojak R., *Pozycja prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej (1989–1991)*, Lublin 1992.
- Naleziński B., *Rozdział VIII, Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnacki, Warszawa 2014.
- Pastuszko G., *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” (tekst po pozytywnej recenzji, w toku korekty).
- Sarnacki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenia Narodowe*, Warszawa.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *Regulamin Sejmu w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu*, *Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, red. Z. Jarosz, „Studia Iuridica”, t. 28, Warszawa 1995.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu*, Warszawa 2003.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.