

Radostław Grabowski

ORCID: 0000-0003-3362-7363

Ewolucja pozycji ustrojowej Zgromadzenia Narodowego w latach 1989–2019

SŁOWA KLUCZOWE:

Zgromadzenie Narodowe, kompetencje, pozycja ustrojowa

Wprowadzenie

Pożądaną cechą systemu politycznego jest elastyczność, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności ustrojowej państwa. Podatność systemu konstytucyjnego na zmiany jest uzależniona od sposobu prawnego uregulowania ustroju, ale też od woli politycznej, skierowanej na zmiany lub je blokującej. Optymalna sytuacja ma miejsce wówczas, gdy proces racjonalizacji systemu politycznego zachodzi nieustannie, prowadząc do wzmacniania jednych organów, przy jednoczesnym osłabianiu innych. Zjawisko to może zachodzić zarówno w płaszczyźnie formalnej, jak też nieformalnej. Polska nie jest pod tym względem wyjątkiem, a interesującym przykładem zmieniającej się instytucji jest Zgromadzenie Narodowe.

Pozycja ustrojowa Zgromadzenia na przestrzeni ostatnich 30 lat, tj. od czasu jego przywrócenia, zmieniła się w sposób znaczący, co było związane z wielokrotną modyfikacją kompetencji tego organu. Status prawny Zgromadzenia Narodowego – jako organu odrębnego od Sejmu i Senatu, a także mającego inny charakter niż wspólne zgromadzenie posłów i senatorów – wydaje się stabilny, choć uznawanie Zgromadzenia za odrębny organ państwa nadal jest przedmiotem dyskusji w ramach doktryny prawa konstytucyjnego.

Niektórzy autorzy kwestionują poprawność przypisywania Zgromadzeniu Narodowemu statusu odrębnego organu państwa. Stanowisko takie zajmuje m.in. W. Skrzydło, który wskazuje, iż „fakt, że ma ono określone kompetencje, własny organ kierowniczy, określony tryb działania, nie przesądza jego charakteru. Wskazuje przy tym, że „W świetle art. Zgromadzenie Narodowe (...) jest to tylko forma wspólnych obrad Sejmu i Senatu pod przewodnictwem Marszałka Sejmu bądź w jego zastępstwie przez Marszałka Senatu”¹. Podobnie D. Górecki, który skłania się do uznania Zgromadzenia Narodowego – zwłaszcza pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. – za szczególną formę współpracy Sejmu i Senatu. W oparciu o praktykę funkcjonowania, dowodzi, że w swych działaniach jest zbyt silnie uzależnione od organów Sejmu i Senatu, aby móc go uznać za pełnoprawny organ państwa². Odmiennie postrzega ten problem E. Gdulewicz, według której: „Większość autorów uznaje ZN za odrębny konstytucyjny organ państwa, o charakterze przedstawicielskim, przynależny do organów władzy ustawodawczej. Wskazują oni, że ZN składające się z posłów i senatorów obradujących i głosujących wspólnie (których należy traktować jako członków ZN), spełnia kryteria wyodrębnienia organizacyjnego, bowiem nie jest to takie połączenie Sejmu i Senatu, w którym organy te zachowywałyby swoją tożsamość”³. Szereg argumentów mających dowodzić, iż Zgromadzenie jest odrębnym naczelnym organem państwowym przedstawia B. Banaszak, jednak użyte argumenty dotyczące składu personalnego Zgromadzenia Narodowego, czy intencjonalności jego zwołania, czy jego odrębności kompetencyjnej, dowodzą samoistności Zgromadzenia Narodowego, ale nie przesądzają o odrębności⁴. Faktem jest, że Zgromadzenie Narodowe pozostaje w ścisłym związku z izbami parlamentu, a zwłaszcza z Sejmem. W okresie 1989–1992 Marszałek Sejmu był jedynym organem uprawnionym do zwołania Zgromadzenia, począwszy od 1992 kwestia ta pozostaje nieuregulowana, ale praktyka taka została utrzymana.

Niewątpliwie Zgromadzenie jest konstytucyjnym organem władzy, wyposażonym w unikalne kompetencje, których nie może wykonać żaden

¹ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 145.

² Zob. D. Górecki, *Uwagi o charakterze Zgromadzenia Narodowego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikommentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 487–488.

³ E. Gdulewicz, *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 748.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 657.

inny organ, posiada określone (choć nie odrębne) skład i kierownictwo, a także – podobnie jak Sejm i Senat – autonomię regulaminową. Status Zgromadzenia Narodowego jako odrębnego organu państwa zdaje się wywoływać pewne wątpliwości w praktyce parlamentarnej, na co wskazuje zapożyczone z konstytucji zastrzeżenie umieszczone w nagłówku sejmowego wykazu posiedzeń Zgromadzenia Narodowego oraz wspólnych zgromadzeń posłów i senatorów – „nie każde wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu jest Zgromadzeniem Narodowym w rozumieniu Konstytucji RP”⁵.

Przedmiotem niniejszej analizy są zmiany w zakresie kompetencji Zgromadzenia Narodowego, a co za tym idzie jego pozycji ustrojowej. Celem opracowania jest wykazanie, jakie przeobrażenia przechodziło Zgromadzenie oraz jakimi kompetencjami dysponowało w poszczególnych okresach. Przy tej okazji należy sformułować szereg hipotez: czy pozbawienie Zgromadzenie Narodowe kompetencji związanych z wyborem prezydenta przez była racjonalna? czy zasadne było powierzenie Zgromadzeniu funkcji ustrojodawczej, a następnie odstąpienie od tego rozwiązania? czy osłabienie pozycji ustrojowej Zgromadzenia ma charakter trwały, czy też jest to zjawisko przejściowe?

Kompetencje ZN związane z wyborem prezydenta

Restytucja Zgromadzenia Narodowego do polskiego konstytucyjnego systemu organów państwowych była ściśle związana z kompromisem zawartym w ramach porozumień tzw. Okrągłego Stołu. Instytucja ta pojawiła się „przy okazji” przywrócenia Senatowi, choć trzeba przyznać, że pierwotna koncepcja relacji ustrojowych łączących Sejm i Senat – tworzących Zgromadzenie Narodowe – z Prezydentem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej była dobrze przemyślana. Zgodnie z art. 32a ust. 1 Konstytucji PRL zmienionej na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r.⁶, „Prezydenta wybierają Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe”.

Wybór modelu wyboru prezydenta był przynajmniej po części wypadkową dążeń strony rządowej – pragnącej zachować jak najwięcej władzy w nowych realiach ustrojowych przy jednoczesnym braku społecznego poparcia – i strony opozycyjnej – realnie wspieranej przez społeczeństwo, ale mentalnie nieprzygotowanej do przejęcia władzy. W literaturze można

⁵ Zob.: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/zn> (dostęp: 22.03.2019).

⁶ Dz.U. z 1989 r., Nr 19, poz. 101.

odnaleźć opinie, iż „wprowadzenie tego rozwiązania nie wynikało z głębszej, przemyślanej wizji ustrojowej państwa, ale podyktowane było względami zaistniałej w owym czasie politycznej koniunktury”⁷, lecz wydaje się, że optyka taka nie uwzględni istotnego na tym etapie zachodzących w Polsce przekształceń ustrojowych zjawiska dążenia do przywrócenia postrzeganych nierzadko całkowicie bezkrytycznie instytucji ustrojowych okresu II Rzeczypospolitej⁸. Warto w tym miejscu przytoczyć brzmienie zdania pierwszego art. 39 Konstytucji marcowej: „Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na siedem lat bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe”⁹. Jak widać treść regulacji z 1921 r. oraz z 1989 r. jest niemal identyczna, a różnica nie dotyczy modelu wyboru prezydenta, ale długości kadencji, którą przepisy art. 32a ust. 2 znowelizowanej Konstytucji PRL określały na lat sześć¹⁰.

Powierzenie Zgromadzeniu Narodowemu prawa wyboru prezydenta (art. 32a ust. 1, art. 32b ust. 2, 4, 5) – określanego w konstytucji jako najwyższy przedstawiciel Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji, strażnik suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych – zapewniło mu silną pozycję ustrojową. Wprawdzie Zgromadzenie od początku pozostawało w ścisłym związku z Sejmem i Senatem, zwłaszcza w przypadku organów kierowniczych, ale arytmetyka w Zgromadzeniu Narodowym znacząco różniła się od sejmowej i senackiej, czego dowiodły wybory Prezydenta PRL¹¹.

⁷ G. Pastuszko, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 8, s. 19.

⁸ Na marginesie, można odnieść wrażenie, że dla postulatorów przywrócenia Senatu, powiatowego samorządu terytorialnego, czy też szkolnictwa na poziomie gimnazjalnym wystarczającym argumentem uzasadniającym przeprowadzenie tych zmian był fakt, iż istniały one w dwudziestolecie międzywojennym, a zostały zniesione w okresie 1944–1989.

⁹ Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

¹⁰ Więcej na temat kształtowania modelu wyboru Prezydenta RP u zarania II Rzeczypospolitej: S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kalas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 85.

¹¹ „(...) przeciw Jaruzelskiemu – jednemu kandydatowi na prezydenta PRL – głosowało 6 członków Klubu Poselskiego Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, 4 członków Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego, a nawet 1 (Marian Czerwiński) Klubu Poselskiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a kolejnych 13 przedstawicieli KP ZSL i 3 KP SD wstrzymało się od głosu. W tej sytuacji paradoksalnie Wojciech Jaruzelski

Ponadto jedynie Zgromadzenie było właściwe w sprawie: przyjęcia ślubowania nowo wybranego prezydenta (art. 32c ust. 1), uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 32e ust. 1 pkt 3), rozpatrzenia sprawy postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 32d ust. 3, art. 32b ust. 1 pkt 3).

Zgromadzenie Narodowe dysponowało takim zakresem kompetencji jedynie do nowelizacji konstytucji z 27 września 1990 r.¹², dokonującej zmiany w sposobie wyboru prezydenta. Dynamika procesów społeczno-politycznych, jakie zachodziły w tym okresie w Polsce spowodowała daleko idące przeobrażenia na scenie politycznej, a co za tym idzie zaistniała potrzeba „zaktualizowania” konstytucyjnego opisu nowej rzeczywistości. Odstąpienie od wyboru prezydenta przez Zgromadzenie na rzecz wyborów powszechnych miało liczne zalety, ale także wady. Dla obywateli ustąpienie prezydenta Jaruzelskiego miało wymiar symboliczny, a wybór nowego prezydenta w wyborach powszechnych stanowił pożądaną zmianę. Z punktu widzenia uczestników rywalizacji politycznej, zmiana taka była atrakcyjna, gdyż otwierała nową płaszczyznę zabiegania o poparcie wyborców. Ustrojowo zmiana w zakresie sposobu wyboru prezydenta była neutralna, choć wprowadzenie do systemu instytucji nowocześniejszej należy ocenić pozytywnie. Wad zmian przeprowadzonych nowelizacją konstytucji we wrześniu 1990 r. należy upatrywać w ich wybiórczym charakterze, np. wzmocnieniu mandatu Prezydenta RP bez istotnego zwiększenia zakresu prerogatyw.

Kompetencje Zgromadzenia zostały w 1990 r. uszczuplone poprzez odebranie prawa wyboru prezydenta, jednak związki z urzędem prezydenta nie zostały zerwane. Można odnieść wrażenie, że Sejm i Senat starały się przeciwdziałać dalszemu osłabieniu znaczenia Zgromadzenia Narodowego poprzez przyznanie mu kompetencji stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP (art. 32b ust. 1 pkt 1 znowelizowanej konstytucji), przy równoczesnym pozostawieniu pozostałych uprawnień bez zmian. Powyższe zmiany okazały się nietrwałe, Zgromadzenia miało oka-

został uratowany przez parlamentarzystów nie z koalicji, ale opozycji – Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Co prawda tylko jeden przedstawiciel OKP (Stanisław Bernatowicz) głosował za jego kandydaturą, ale za to 7 oddało głosy nieważne (Wiktor Kulerski, Andrzej Miłkowski, Aleksander Paszyński, Andrzej Stelmachowski, Stanisław Stomma, Witold Trzeciakowski i Andrzej Wielowieyski), a kolejnych 7 było nieobecnych lub też odmówiło udziału w głosowaniu”, G. Majchrzak, *Prezydent nie wszystkich Polaków*, <https://dzieje.pl/artykuly-histeryczne/prezydent-nie-wszystkich-polakow> (dostęp: 22.03.2019).

¹² Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r., Nr 67, poz. 397).

zję skorzystać z nowo przyznanej kompetencji zaledwie raz (przy okazji pierwszych powszechnych wyborów na urząd Prezydenta RP w 1990 r.), gdyż przeprowadzone zmiany konstytucji okazały się przejściowe, co było charakterystyczne dla okresu prowizorium ustrojowego trwającego w Polsce od roku 1989 do 1997.

Ostatecznie Zgromadzenie Narodowe utraciło kompetencje związane z wyborem prezydenta w październiku 1992 r., wraz z uchwaleniem tzw. Małej konstytucji 1992¹³, która nie uregulowała zagadnienia stwierdzana ważności wyborów Prezydenta RP. Od momentu wejścia w życie przepisów Małej konstytucji 1992 kompetencje Zgromadzenia Narodowego obejmowały: przyjęcie przysięgi nowo wybranego prezydenta (art. 30 ust. 1 MK), uznanie trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 49 ust. 1 pkt 3 MK), postawienie prezydenta w stan oskarżenia (art. 50 ust. 2 MK).

Kompetencje ZN związane z przygotowaniem i uchwaleniem konstytucji

Pomimo wyżej opisanego uszczuplenia kompetencji Zgromadzenia Narodowego, do jakiego doszło na mocy przepisów tzw. Małej konstytucji z 1992 r., pozycja ustrojowa Zgromadzenia nie została osłabiona. Stało się tak ze względu na fakt, iż dnia 23 kwietnia 1992 r. parlament uchwalił ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ (dalej: utpiuk). Ustanowiła ona nie mającą odpowiednika we wcześniejszych polskich regulacjach procedurę uchwalenia nowej konstytucji, jako organ kolegialny prowadzący prace z projektami oraz dysponujący prawem uchwalenia aktu prawnego wskazując Zgromadzenie Narodowe, tj. połączone Sejm i Senat, a ostateczne przyjęcie Konstytucji RP powierzając Narodowi w referendum (art. 1 ust. 1 utpiuk). Należy podzielić pogląd, iż „Kompetencja ta z całą pewnością podniosła rangę Zgromadzenia w systemie organów władzy państwowej. Jej szczególną cechą było to, że wyszła poza utrwalony paradygmat Zgromadzenia jako instytucji działającej wyłącznie na płaszczyźnie stosunków z głową państwa”¹⁵.

¹³ Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426).

¹⁴ Dz.U. z 1992 r., Nr 67, poz. 336.

¹⁵ G. Pastuszko, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego...*, s. 20.

Zgromadzenie stało się w ten sposób jedynym organem ustrojodawczym, dysponującym wyspecjalizowanym organem w postaci Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN), w którego skład wchodziłi zarówno posłowie, jak i senatorowie. W jej skład weszło 46 posłów wybranych przez Sejm i 10 senatorów wybranych przez Senat (art. 4 ust. 1 utpiuk 1992), a także dysponujący prawem składania wniosków przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego (art. 4 ust. 3 utpiuk). Na mocy art. 4 ust. 1 regulaminu KKZN¹⁶ prace były prowadzone nie tylko na forum komisji, ale także w ramach stałych podkomisji, co było uzasadnione rozległością problematyki podlegającej regulacji oraz liczebnością KKZN. Dobry merytoryczny poziom prac nad nową konstytucją został zabezpieczony dzięki udziałowi stałych i doraźnych ekspertów komisji i podkomisji (art. 14 regulaminu) oraz prowadzenie bieżących konsultacji z przedstawicielami związków zawodowych, organizacji pozarządowych, przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych (art. 8 regulaminu), a także organów i instytucji państwowych, organizacji społecznych i instytucji naukowych (art. 15 regulaminu). Działalność KKZN – z uwagi na swą specyfikę – stanowi do dziś przedmiot licznych naukowych analiz, zarówno w ramach nauk o polityce, jak też prawa konstytucyjnego.

Pomimo iż sposób przeprowadzenia prac służących przygotowaniu i uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe należy ocenić bardzo dobrze, ten model sprawowania funkcji ustrojodawczej nie został utrzymany w nowej konstytucji. Okres dysponowania przez Zgromadzenie Narodowe władzą w zakresie kształtowania ustroju Polski trwał do momentu uchwalenia nowej konstytucji, tj. dokładnie 5 lat. Trudno zrozumieć, z jakiej przyczyny art. 235 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁷ wprowadził tryb zmiany konstytucji diametralnie odmienny od tego, w którym została przyjęta. W ramach innej analizy¹⁸ dowiodłem, że treść Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie procedury jej zmiany nie ma

¹⁶ Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 18 stycznia 1994 r. Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, (M.P. z 1994 r., Nr 8, poz. 62).

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1999 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ Zob. R. Grabowski, *Zasady zmiany konstytucji w projektach polskiej ustawy zasadniczej rozpatrywanych przez Zgromadzenie Narodowe oraz w aktach prawnych w latach 1992–1997*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskiernii z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017, s. 300–314.

umocowania ani w treści projektów będących przedmiotem prac KKZN w latach 1993–97, ani w przepisach ustawy konstytucyjnej regulującej jej przygotowanie i uchwalenie. Zgromadzenie Narodowe powierzyło kompetencje w zakresie zmiany konstytucji innym organom, ustanowiono odmienny katalog podmiotów inicjatywnych, zredukowano funkcje referendum konstytucyjnego. Ewidentnie członkowie KKZN nie traktowali procedury, która regulowała ich prace jako wzorca dla nowej konstytucji. Paradoksalnie, Zgromadzenie Narodowe – które ukształtowało treść i doprowadziło do uchwalenia nowej konstytucji – zostało pozbawione uprawnień w tym zakresie przez Zgromadzenie Narodowe.

Kompetencje ZN związane ze sprawowaniem urzędu prezydenta

W przeciwieństwie do wyżej omówionych, zakres kompetencji Zgromadzenia Narodowego związanych ze sprawowaniem urzędu Prezydenta RP (początkowo PRL) pozostaje niemal niezmienny od początku istnienia. Jak już wspomniano, w 1989 r. Zgromadzenie posiadało uprawnień związane z odebraniem ślubowania od prezydenta, uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, a także postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Taki zakres kompetencji podtrzymywały kolejne akty prawne rangi konstytucyjnej, dokonując przy okazji nieznacznych korekt. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ dokonała zmiany przepisów art. 32c ust. 1, odstępując od formuły ślubowania nowo wybranego prezydenta przez Zgromadzeniem Narodowym i wprowadzając w to miejsce przysięgę.

Kolejna zmiana przepisów kształtujących relacje Zgromadzenia Narodowego i Prezydenta RP nastąpiła w 1997 r. W uchwalonej wówczas konstytucji znalazł się art. 140, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej może zwracać się z orędzim do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego”. W ten sposób została wypełniona istniejąca dotychczas luka prawna, utrudniająca Prezydentowi RP zabieranie głosu na forum parlamentu, zwłaszcza przy okazji wydarzeń o szczególnym znaczeniu. Zdanie drugie art. 140 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że prezydenckiego orędzia nie czyni się przedmiotem debaty, co ma podkreślać jego szczególny charakter, odmienny od bieżącej działalności

¹⁹ Dz.U. z 1990 r., Nr 67, poz. 397.

politycznej parlamentu. Jak dowodzi praktyka, przepisy art. 140 konstytucji mają zastosowanie, a wygłaszanie prezydenckiego orędzia na forum Zgromadzenia jest w ostatnich latach normą. Od czasu uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 29 maja 2014 r. regulaminu normującego organizację posiedzenia zwołanego w celu wysłuchania orędzia²⁰, Prezydent RP czterokrotnie wygłaszał orędzie na forum Zgromadzenia²¹.

Kompetencje ZN związane z autonomią regulaminową

Wyżej opisany problem nakazuje zwrócić uwagę na poruszaną w literaturze przedmiotu kwestię braku całościowych i spójnych przepisów regulujących wykonywanie kompetencji przez Zgromadzenie Narodowe. Pomimo posiadania przez Zgromadzenie nielicznych kompetencji, ich realizacja jest często niemożliwa – co widać wyraźnie na przykładzie orędzia – z braku regulaminowych unormowań precyzujących sposób ich przeprowadzenia. Wprawdzie art. 114 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. nałożył na Zgromadzenie Narodowe obowiązek uchwalenia swojego regulaminu, ale do dziś dnia to nie nastąpiło. Zgromadzenie – podobnie jak to czyniło pod rządami przepisów wcześniejszych – uchwała regulaminy częściowe, służące umożliwieniu wykonywania wybranej kompetencji. Co charakterystyczne, czyni to zwykle bezpośrednio przed podjęciem aktywności, np. regulamin normujący posiedzenie w sprawie odebrania przysięgi Prezydenta RP został uchwalony dnia 29 kwietnia 2014 r., podczas gdy termin wygłoszenia przez Prezydenta RP orędzia na forum Zgromadzenia został zaplanowany na dzień 4 czerwca 2014 r.²²

Praktyka taka budzi poważne wątpliwości, jeśli weźmiemy pod uwagę, że przepisy art. 114 Konstytucji RP wyraźnie mówią o uchwaleniu regulaminu, nie zaś szeregu regulaminów. Skutkiem zaniedbań w tym zakresie

²⁰ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z 29 maja 2014 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. z 2014 r., poz. 397).

²¹ Po raz pierwszy miało to miejsce dnia 4 czerwca 2014 r., kiedy Prezydent RP Bronisław Komorowski wygłosił orędzie z okazji 25 lat Wolności. Prezydent RP Andrzej Duda dotychczas trzykrotnie wygłosił orędzie przed Zgromadzeniem Narodowym: dnia 15 kwietnia 2016 r. z okazji 1050. rocznicy Chrztu Polski, dnia 5 grudnia 2017 r. z okazji inauguracji jubileuszu 100. rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości, a także dnia 13 lipca 2018 z okazji jubileuszu 550 lat polskiego parlamentaryzmu.

²² Szczegółowe informacje w wykazie posiedzeń Zgromadzenia Narodowego publikowanego na stronie WWW Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/zn> (dostęp: 22.12.2018).

jest także niepewność podmiotów potencjalnie podlegających przepisom realizowanym przez Zgromadzenie Narodowe, co do ich praw i obowiązków w ramach procedury z art. 131 ust. 2 pkt 4 (uznanie trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia), czy też z art. 145 ust. 2 (postawienie prezydenta w stan oskarżenia za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa). Obecny stan rzeczy – polegający na uchwalaniu regulaminu pod wpływem bieżących wydarzeń – godzi w konstytucyjną zasadę legalizmu oraz narusza zasadę pewności prawa, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Na kompromitujący polski parlament efekt uboczny regulaminowych zaniedbań Zgromadzenia zwraca uwagę G. Pastuszko: „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 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”²³.

Wnioski

Ocena instytucji ustrojowych wymaga przeprowadzenia analizy ich funkcjonowania w dłuższej perspektywie. Można uznać, iż trzydzieści lat funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego, w tym ponad dwadzieścia pod rządami przepisów Konstytucji RP z 1997 r., stwarza takie właśnie warunki. Zmiany, jakim podlegał zakres kompetencji Zgromadzenia od 1989 r. wskazuje, iż organ ten posiada nieliczne uprawnienia przypisane mu trwale, a w przypadku pozostałych należy mówić o ich epizodycznym wykonywaniu. Trudno jednoznacznie sklasyfikować poszczególne kompetencje jako doniosłe ustrojowo lub takiej doniosłości pozbawione, jednak nie sposób traktować na równi powierzenia Zgromadzeniu uprawnienia w zakresie wyboru prezydenta państwa i uprawnienia do wysłuchania

²³ G. Pastuszko, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 20.

orędzia prezydenta. W rezultacie ustrojowa pozycja Zgromadzenia Narodowego nie jest stała, ale podlega zmianom.

Problematyczna jest przy tym nie tyle zmienność rangi Zgromadzenia, lecz niekonsekwencja ustrojodawcy, dokonującego korekt ustrojowych wybiórczo, jak w przypadku odstąpienia w 1990 r. od wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe przy jednoczesnym utrzymaniu ustrojowych więzi pomiędzy tymi organami. Odrębną kwestią jest ustrojowa logika tej zmiany, gdyż wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta RP stworzyło warunki do rywalizacji pomiędzy dwoma ośrodkami władzy wykonawczej, nasilającej się w warunkach kohabitacji. Przykład ten dowodzi, jak daleko idące mogą być skutki nieprzemysłanych modyfikacji ustrojowych – począwszy od istotnego osłabienia organu konstytucyjnego, poprzez destabilizację relacji pomiędzy innymi organami, aż po otwarcie płaszczyzny rywalizacji pomiędzy organami, którym konstytucja nakazuje współdziałanie.

Wątpliwości budzi także pozbawienie Zgromadzenia Narodowego kompetencji związanych z uchwalaniem konstytucji. Wprawdzie ustrojodawcza aktywność Zgromadzenia miała charakter jednorazowy, ale eksperyment ten należy uznać za udany, zarówno w zakresie prac prowadzonych w parlamencie, jak i zaangażowania w przyjęcie konstytucji Narodu głosującego w referendum. Wydaje się zatem, że Zgromadzenie mogło utrzymać uprawnienia w tym zakresie, stając się organem nie tylko przygotowującym i uchwalającym konstytucję, ale też dokonującym jej zmiany. Analizując w większości przypadków nieskuteczne próby zmiany Konstytucji RP z 1997 r. nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wymogi ustanowione w art. 235 ust. 4 konstytucji są trudne do spełnienia, zwłaszcza w Sejmie. Z uwagi na swój charakter i oderwanie od bieżących politycznych sporów Zgromadzenie Narodowe wydaje się być lepszym forum poszukiwania konstytucyjnych kompromisów²⁴.

Sformułowaną na wstępie hipotezę, dotyczącą racjonalności zmiany w zakresie sposobu wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, należy w kontekście poczynionych ustaleń zweryfikować negatywnie. Zmiana sposobu wyboru prezydenta dokonana w 1990 r. była rezultatem bieżących interesów politycznych. Nadzieje, jakie wiązali z nią politycy ubiegający się o ten urząd, spełniły się jedynie częściowo, doszło natomiast do zaostrzenia rywalizacji politycznej oraz niekorzystnego

²⁴ Jak to trafnie ujął K. Skotnicki, Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe mają „zupełnie inny skład polityczny”. Zob. K. Skotnicki, *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] A. Pułto (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 98.

z punktu widzenia państwa zaangażowania Prezydenta RP w bieżącą politykę. Przeprowadzona analiza nakazuje udzielić pozytywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące zasadności powierzenia Zgromadzeniu Narodowemu funkcji ustrojodawczej, natomiast odpowiedzi negatywnej jeśli chodzi o zasadność odstąpienia od tego rozwiązania. Realizacja funkcji ustrojodawczej wymaga zdystansowania od typowej politycznej aktywności zdefiniowanej przynależnością partyjną i przyjęcia propaństwowej optyki, a Zgromadzenie – zwłaszcza w formule zaproponowanej przez ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – tworzyło ku temu dobre warunki. Najtrudniejsza do zweryfikowania jest ostatnia hipoteza, dotycząca osłabienia pozycji ustrojowej Zgromadzenia Narodowego. Od chwili wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. pozycja ustrojowa Zgromadzenia jest słaba, ale uprawnienia jakimi dysponuje mogą się przyczynić do jej wzmocnienia. O ile kiedykolwiek rozważane będzie postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia w trybie art. 145 Konstytucji, ranga Zgromadzenia wzrośnie, choć – z uwagi na epizodyczność prowadzonych działań – będzie to stan przejściowy.

STRESZCZENIE

Dynamika zachodząca w ramach systemu politycznego powoduje, że zachodzą w nim zmiany. Polski system polityczny nie jest pod tym względem wyjątkiem – w okresie 1989–2019 można wskazać liczne przykłady modyfikacji instytucji ustrojowych. Stosunkowo rzadko mamy jednak do czynienia ze zmianami na tyle gruntownymi, że przyczyniają się do znaczącego wzmocnienia lub osłabienia pozycji ustrojowej organu. Przykładem takich przeobrażeń jest Zgromadzenia Narodowe, które okresowo dysponowało tak istotnymi dla systemu politycznego kompetencjami jak prawo wyboru prezydenta państwa, czy prawo przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie organ ten uaktywnia się tylko przy okazji prac nad własnym regulaminem, przysięgi składanej przez Prezydenta RP, a także gdy obchody jubileuszu zakładają wygłoszenie przez Prezydenta RP orędzia na forum Zgromadzenia. Niniejsze opracowanie stanowi analizę ewolucji Zgromadzenia Narodowego w związku ze zmianami zachodzącymi w zakresie jego kompetencji, ma także pozwolić udzielić odpowiedzi na pytanie o rangę tego organu w przeszłości.

Radosław Grabowski

THE EVOLUTION OF THE POLITICAL POSITION OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN 1989–2019

The dynamics taking place within the political system means that changes take place in it. The Polish political system is not an exception in this respect – in the period 1989–2019, it is possible to indicate numerous examples of modifications of political institutions. However, relatively rarely we have to deal with changes that are so thorough that they contribute to a significant strengthening or weakening of the body's political position. An example of such transformations is the National Assembly of Poland, which periodically had such competences as the right to choose the president of the state or the right to prepare and enact the Constitution of the Republic of Poland so important to the political system. Currently, this body is activated only when working on its own regulations, an oath made by the President of the Republic of Poland, and when the celebration of the jubilee presupposes the proclamation of the address by the President of the Republic of Poland. This study is an analysis of the evolution of the National Assembly of Poland in connection with the changes taking place within its competences, it is also to allow answering the question about the rank of this body in the future.

KEY WORDS: *The National Assembly of Poland, competences, the position of the political system*

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Gdulewicz E., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Górecki D., *Uwagi o charakterze Zgromadzenia Narodowego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017.
- Grabowski R., *Zasady zmiany konstytucji w projektach polskiej ustawy zasadniczej rozpatrywanych przez Zgromadzenie Narodowe oraz w aktach prawnych w latach 1992–1997*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskiernii z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990.
- Pastuszko G., *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 8.
- Pastuszko G., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4.
- Skotnicki K., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.