

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.02.17>

Patryk BŁASIAK

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie ustawodawczym

Streszczenie

Celem opracowania jest określenie funkcji prezydenta w procesie legislacyjnym, jak i ich skuteczności w działaniu. W artykule poruszona została kwestia inicjatywy ustawodawczej, weta ustawodawczego oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jako najważniejszych mechanizmów głowy państwa w procesie legislacyjnym. Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został wyposażony w trzy podstawowe warianty działania mogące mieć zauważalny wpływ na proces tworzenia się prawa. Stanowisko głowy państwa zostało powołane w głównej mierze jako element „hamulca” w całej strukturze tworzącej państwo polskie, który ma za zadanie stać na straży konstytucyjności i ochrony wartości z niej wynikających. Zasadnym było więc wyposażenie prezydenta w szereg kompetencji pozwalających zarówno reagować, jak i kreować własne inicjatywy na wszelakie niepokojące sytuacje w państwie. Nie wiąże się to jednak z ostatecznością w decydowaniu o słuszności w sprawie. Wzajemne przenikanie się rządu i prezydenta prowadzi do obopólnej odpowiedzialności, a zarazem kontroli w kształtowaniu polityki państwa polskiego. W artykule poruszona została kwestia inicjatywy ustawodawczej, weta ustawodawczego oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jako najważniejszych mechanizmów głowy państwa w procesie legislacyjnym.

Słowa kluczowe: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, inicjatywa ustawodawcza, weto ustawodawcze, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

Wstęp

Określenie „prezydent” wywodzi się z łacińskiego słowa *praesidens*, oznaczającego przewodniczącego, zasiadającego na czele. Powszechnie wiadomym jest, że ustawodawca stawia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na czele całej „machiny” funkcjonującej jako jednolita konstrukcja tworząca państwo polskie. Problem główny w niniejszym artykule sprowadza się do pytania, jakie są

uprawnienia Prezydenta RP oraz czy są skuteczne? Analiza procedury ustawodawczej w Polsce pozwala sformułować wniosek, że rola Prezydenta RP w tym zakresie nie jest bez znaczenia. Konstytucja wyposaża szefa państwa w trzy podstawowe instrumenty, którymi może posługiwać się w całym procesie tworzenia się prawa. W niniejszym artykule autor stara się opisać rolę i znaczenie inicjatywy ustawodawczej, instytucji weta ustawodawczego oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, uznając je za najważniejsze atrybuty mogące mieć wpływ na kształt polityki legislacyjnej w państwie. Jednakże artykuł nie stanowi całościowego spojrzenia na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Autor starał się przedstawić najistotniejsze dla niego kwestie dotyczące problematyki poruszanej w tej pracy.

1. Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP

Inicjatywa ustawodawcza stanowi niewątpliwie kluczowy element w tworzeniu się prawa. Jednym z podstawowych aktów prawnych regulujących tę kwestię jest Konstytucja RP. Zgodnie z artykułem 118 ustawy zasadniczej, inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu¹. Rodzi się jednak pytanie, czy aby kolejność w tym przypadku świadczy o swego rodzaju hierarchii czy jest zupełnie przypadkowa? Ustawodawca jednak nie sugeruje w tym przypadku jakiegokolwiek hierarchizacji². Analiza kolejnych artykułów pozwala jednak stwierdzić, że takowa równość nie występuje. Przykładem może okazać się artykuł 221 Konstytucji, zgodnie z którym inicjatywę ustawodawczą posiada wyłącznie Rada Ministrów w kwestii:

- ustawy budżetowej,
- ustawy o przewidywanym budżetowym,
- zmiany ustawy budżetowej,
- ustawy o zaciągnięciu długu publicznego,
- ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo³.

Kolejnym przykładem świadczącym o hierarchizacji podmiotów posiadających inicjatywę do tworzenia prawa jest artykuł 235 tej samej ustawy. Zgodnie z przytoczonym przepisem, zdolność do złożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji posiada:

- grupa posłów stanowiąca $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów,
- Senat,
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

¹ Art. 118 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, dalej Konstytucji RP.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 238.

³ Art. 221 Konstytucji RP.

Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca w niektórych kwestiach zawęża katalog podmiotów zdolnych do zainicjowania ustawy. Należy jednak odpowiedzieć sobie na pytanie, czy ustawodawca winien takowej hierarchizacji dokonać? Wydaje się to zbędne, biorąc pod uwagę fakt wskazywania przez niego konkretnych podmiotów pożądanых do takowej inicjatywy o konkretnym charakterze przedmiotowym. Należy zatem uznać, że wobec wszelkich innych ustaw, w stosunku do których takowe rozgraniczenie nie istnieje, równie kompetentne są wszystkie podmioty wskazane w artykule 118 Konstytucji. Świadomego rozgraniczenia ustawodawca dokonał, umieszczając inicjatywę obywatelską w ustępie drugim tego przepisu. Należy jednak nadmienić, że tym ruchem chciał on jedynie odróżnić kategorie podmiotów, dzieląc je na te o charakterze instytucjonalnym oraz pozainstytucjonalnym⁵.

Jest zatem kwestią bezsporną, że na mocy aktualnej ustawy zasadniczej prezydent posiada prawo inicjowania prawa. Narodził się jednak spór w doktrynie, czy aby słusznym było po ewolucji pozostawienie tej funkcji w rękach głowy państwa. Można bowiem domniemywać, że uprawnienie to wiąże się z nieuniknioną konkurencyjnością wobec obozu rządzącego⁶. Prezydent, mając w swym zakresie kompetencyjnym inicjatywę ustawodawczą, może znacznie efektywniej realizować swoją politykę. Należy zatem zaznaczyć, że prawo legislacyjne poszczególnych organów powinno dotyczyć kwestii związanych z ich sferą działania⁷. Sytuacja komplikuje się wtedy, kiedy założenia co do kierunku rozwoju państwa, zarówno rządu, jak i prezydenta, są rozbieżne. Może to przyczynić się do znacznego zdestabilizowania funkcjonowania państwa⁸. Słusznym byłoby, gdyby działalność głowy państwa w tej materii dotyczyła sfery czysto ustrojowej. W pozostałym zakresie prawo do inicjowania aktów prawnych powinno spoczywać w rękach Rady Ministrów, będącej centralnym organem władzy wykonawczej⁹.

Inicjatywą ustawodawczą o szczególnym znaczeniu dokonywaną przez prezydenta jest ustawa o zmianie Konstytucji. Wyjątkowość trybu uchwalenia takowej ustawy niewątpliwie wynika ze specjalnego umocowania w prawie tego aktu prawnego. Jak stanowi bowiem artykuł 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, Konstytucja jest najważniejszym aktem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Zasadnym jest więc, że tryb zmiany tejże ustawy musi charakteryzować się szczególnymi obostrzeniami.

⁴ Art. 235 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵ B. Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014, s. 44.

⁶ R. Glajcar, M. Migalski, *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, Warszawa 2006, s. 83.

⁷ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] idem, *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 22.

⁸ R. Glajcar, M. Migalski, op. cit., s. 83.

⁹ B. Opaliński, op. cit., s. 60.

¹⁰ Art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

Jak już zostało wspomniane, prawem do wniesienia do Sejmu takowej ustawy objęta jest grupa $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zaznaczyć, że bez względu na to, jaki podmiot spośród wymienionych dokonał wniesienia takiego aktu prawnego, wywołuje to identyczne konsekwencje proceduralne¹¹. Prezydent w tym zakresie nie posiada zatem żadnych specjalnych względów. Warto wspomnieć, że podmioty te nie są również w żaden sposób ograniczone przedmiotowo co do zmian ustawy zasadniczej. Oznacza to, że ingerencja w tym przypadku może dotyczyć każdego przepisu.

Wartym dodania jest, że zgodnie z artykułem 235 ust. 6 Konstytucji, jeżeli zmiana ustawy zasadniczej dotyczy rozdziałów I, II lub XII, podmioty, które zostały wymienione w ustępie 1, mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego¹². Analiza tego przepisu wskazuje zatem, że możliwym jest, aby „przeforsowana” ustawa o zmianie Konstytucji z inicjatywy Senatu poddana została referendum na wniosek samego Prezydenta RP. W takiej sytuacji Marszałek Sejmu, do którego takowy wniosek wpłynął, obowiązany jest w terminie 60 dni zarządzić przeprowadzenie referendum. Zmiana konstytucji w tym przypadku następuje, jeżeli zdobędzie ona aprobatę większości biorącej udział w głosowaniu.

Kolejnym środkiem prawnym prezydenta z zakresu legislacji jest prawo do wycofania zgłoszonego przez siebie projektu ustawy. W myśl bowiem artykułu 119 ust. 4 Konstytucji, wnioskodawca wyposażony jest w prawo wycofania projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego. Tworzy to niewątpliwie możliwość sprawnego reagowania na nieprzewidziane sytuacje przyczyniające się do nowych warunków zarówno prawnych, jak i faktycznych¹³. W drugiej części podnoszonego artykułu ustawodawca wskazuje jednak na ograniczenie czasowe, zaznaczając, że wnioskodawca na wycofanie projektu ustawy ma czas do drugiego czytania. Wycofanie projektu ustawy winno być złożone w odpowiedniej formie – poprzez oświadczenie woli sporządzone w oficjalnym dokumencie. Sporną kwestią jest, czy takowy wniosek może być złożony tylko przez podmiot, który takiej inicjatywy dokonał. Pojawia się bowiem pytanie, czy osoba upoważniona do reprezentowania głowy państwa jest kompetentna w sprawie wycofania takiego aktu? Powszechnym jednak jest pogląd, w którym uznaje się, że tożsamość zarówno wnioskodawcy, jak i osoby chcącej taki akt wycofać zostanie w tym przypadku zachowana na skutek wykonywania tych czynności przez wskazanego przez siebie pełnomocnika, posiadającego stosowne do tego uprawnienie¹⁴. O słuszności tej tezy wskazuje artykuł 34 regulaminu Sejmu,

¹¹ B. Opaliński, op. cit., s. 63.

¹² Art. 135 ust. 6 Konstytucji RP.

¹³ B. Opaliński, op. cit., s. 67.

¹⁴ K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000, s. 94.

w myśl którego dokonując wniesienia projektu, wnioskodawca wskazuje swojego pełnomocnika, upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem¹⁵.

Prezydent RP w związku z przyznaniem mu kompetencji ustawodawczej ma również prawo do zgłaszania poprawek¹⁶. Prawo to zostało jednak ograniczone do zgłaszania tylko tzw. „autopoprawki”, której pojęcie nie jest bezpośrednio uregulowane w Konstytucji. Uregulowanie tej kwestii znaleźć możemy natomiast w regulaminie Sejmu. Zgodnie z art. 36 ust. 1a, wnioskodawca, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, może zastosować autopoprawkę do przedłożonego projektu bez konieczności poddawania jej pod głosowanie¹⁷.

Podsumowując, inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP wynika wprost z Konstytucji. Przepisy ustawy zasadniczej wyraźnie stanowią o zamkniętym katalogu podmiotów zdolnych do kreowania prawa. Należy jednak stwierdzić, że uprawnienie to mądrze realizowane przez głowę państwa nie wpływa w sposób negatywny na porządek prawny i funkcjonowanie państwa. Istotna w tej materii jest relacja pomiędzy obozem rządzącym a prezydentem, która winna przedstawiać kooperację. Słusznym byłoby, gdyby ingerencja prezydenta w tym zakresie tyczyła się sfer czysto ustrojowych. Inicjatywą o szczególnym znaczeniu w rękach szefa państwa jest zdolność do przedłożenia projektu zmiany konstytucji. Możliwym jest jednak dokonanie wcześniejszego referendum w celu konsultacji ze społeczeństwem. Prezydent w swej aktywności legislacyjnej wyposażony jest w prawo do zgłaszania autopoprawek do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania oraz wycofania swojego projektu bez konsekwencji, jeżeli zostanie to dokonane jeszcze przed zakończeniem drugiego czytania. Inicjatywa ustawodawcza przyznawana głowie państwa jest normalną praktyką stosowaną w wielu krajach Europy i jak dotąd rzadko podnoszoną jako zbędny balast utrudniający realizację polityki rządu.

1.1. Inicjatywa ustawodawcza w praktyce

Dokonując analizy praktyki stosowania inicjatywy ustawodawczej przez głowę państwa, należy przyjrzeć się kilku ostatnim kadencjom prezydentury. Ilustracją aktywności głowy państwa w zakresie ustawodawczym może być analiza liczby wniesionych przez prezydenta projektów ustaw¹⁸.

Według statystyki Aleksander Kwaśniewski wraz z Lechem Kaczyńskim byli autorami największej liczby projektów ustaw. Należy jednak zwrócić uwagę,

¹⁵ Art. 34 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1992 Nr 26, poz. 185.

¹⁶ Art. 119 Konstytucji RP.

¹⁷ Art. 36 ust. 1a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1992 Nr 26, poz. 185.

¹⁸ *Inicjatywy ustawodawcze Bronisława Komorowskiego. Analiza porównawcza*, www.jagiellonski24.pl [dostęp: 17.03.2017].

że Prezydent A. Kwaśniewski dokonał tego w ciągu dwóch pełnych kadencji. W pierwszych pięciu latach swojej prezydentury, w latach 1995–2000, złożył do Sejmu 21 projektów ustaw, natomiast w latach 2000–2005 złożył ich do łaski marszałkowskiej 27¹⁹. Oznacza to, że prowadził on najmniej aktywną prezydenturę w pierwszej kadencji.



Ryc. 1. Zgłoszone projekty ustaw

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.prezydent.pl.

Lech Kaczyński w ciągu niepełnych pięciu lat urzędowania wykazał się największą aktywnością składania autorskich projektów ustaw. Złożył on bowiem 44 projekty ustaw do Sejmu. Wśród nich część stanowiły takie, które były autorskimi, nowymi inicjatywami głowy państwa, tj. ustawy o Służbie Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego, stworzonymi w całości od podstaw.

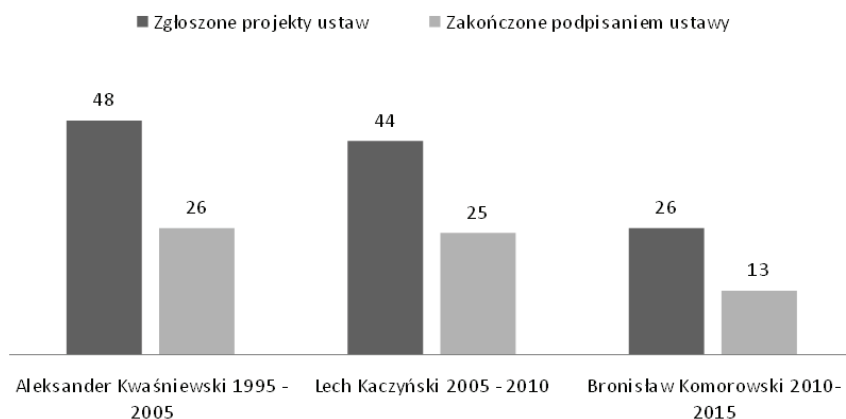
Bronisław Komorowski statystycznie wyprzedza pod względem aktywności Aleksandra Kwaśniewskiego, jednak daleko mu do aktywności wykazywanej przez Lecha Kaczyńskiego. W trakcie swej pięcioletniej prezydentury z inicjatywy ustawodawczej skorzystał 26-krotnie²⁰. Należy zwrócić uwagę, że prezydent Komorowski, korzystając z przysługującego mu prawa inicjatywy ustawodawczej, realizował je głównie w formie poprawek istniejących już aktów prawnych, a nie nowych ustaw stworzonych „od zera”²¹.

Trzeba jednak zaznaczyć, że niezwykle aktywna polityka składania projektów ustaw z inicjatywy prezydenta nie musi świadczyć o jego skuteczności w działaniu. Zasadnym jest zatem wzięcie pod uwagę, jaka liczba z wniesionych projektów przeszła przez cały proces legislacyjny i trafiła do porządku prawnego.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ *Jak prezydenci tworzyli prawo*, www.serwis.mamprawowiedziec.pl [dostęp: 19.03.2017].



Ryc. 2. Liczba projektów ustaw i ich skuteczność

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.prezydent.pl.

Spośród 48 projektów ustaw złożonych w okresie dwóch kadencji przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego do porządku prawnego trafiło 26. Projekty skierowane do Sejmu z inicjatywy ówczesnego prezydenta dotyczyły głównie takich tematów, jak: sądownictwo, stany nadzwyczajne, prawo karne, lustracja, ordery i odznaczenia, prawo wyborcze. Inną grupę stanowią projekty ustaw, których nie sposób przydzielić do żadnej z wcześniej wymienionych kategorii²².

Lech Kaczyński, piastując urząd prezydenta w latach 2005–2010, złożył 44 projekty, z których uchwalono 25. Była to niezwykle aktywna polityka ustawodawcza, a projekty ówczesnego prezydenta dotyczyły aż 9 obszarów legislacyjnych, takich jak: bezpieczeństwo, sądownictwo, ordery i odznaczenia, prawo pracy, finanse i budżet, lustracja, szkolnictwo wyższe, dokumenty tożsamości, fundacje²³.

Z 26 projektów ustaw złożonych przez Bronisława Komorowskiego 13 trafiło do porządku prawnego. Projekty ustaw skierowane do łaski marszałkowskiej z inicjatywy Bronisława Komorowskiego możemy jednak przydzielić tylko do trzech kategorii ustawodawczych: bezpieczeństwa, sądownictwa oraz orderów i odznaczeń²⁴.

Inną kwestią wartą omówienia jest skuteczność złożonych przez prezydenta projektów ustawy przy jednoczesnej przychylności rządu oraz w okresie kohabitacji. Termin ten w polityce określa sytuację, w której rząd oraz prezydent wywodzą się z przeciwnych obozów politycznych.

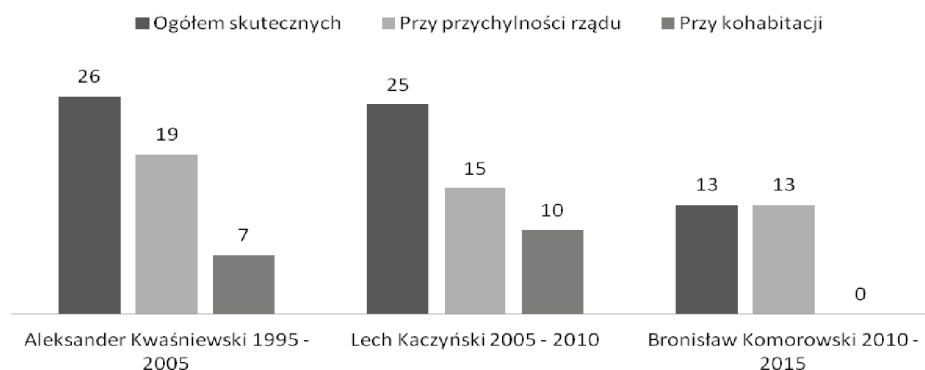
Prezydent Aleksander Kwaśniewski w ciągu dziesięciu lat pełnienia obowiązków prezydenta musiał zmierzyć się z czteroletnim okresem kohabitacyjnym. Tyczy się to lat 1997–2001, w których to rząd tworzyła partia Akcja Wyborcza „Solidarność” wraz z Unią Wolności. W trakcie czteroletniej kohabitacji

²² B. Opaliński, op. cit., s. 74.

²³ Ibidem, s. 94.

²⁴ Ibidem, s. 124.

z ówczesnym rządem Prezydent Aleksander Kwaśniewski zdołał jednak uchwalić siedem swoich autorskich projektów ustaw. Natomiast przy sześcioletniej przychylności rządu udało mu się z powodzeniem podpisać tych ustaw dziewiętnaście.



Ryc. 3. Skuteczność ustaw przy przychylności rządu i kohabitacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.prezydent.pl.

Bronisław Komorowski, pełniąc funkcję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie doczekał się okresu, w którym to pełniłby swoje obowiązki w kohabitacji z rządem. Z trzynastu skutecznie zakończonych ustaw wszystkie zatem zostały uchwalone w czasie posiadania przychylnego zaplecza parlamentarnego.

Lech Kaczyński w okresie trzyletniej kohabitacji z ówczesnie panującym rządem koalicyjnym w postaci Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego zdołał wprowadzić do porządku prawnego aż 10 ustaw swojego autorstwa. Robi to wrażenie, biorąc pod uwagę statystyczne wyniki jego poprzednika, jak i następcy oraz fakt, że tragicznie zmarły prezydent pełnił swoje obowiązki przez okres 51 miesięcy, czyli niepełną 5-letnią kadencję. Stawia go to zatem w roli nie tylko najbardziej aktywnego prezydenta po 1995 r., ale także najbardziej efektywnego.

Reasumując, kompetencja inicjatywy ustawodawczej w praktyce była wykorzystywana różnorodnie w zależności od modelu prowadzenia danej polityki prezydenckiej. Zarówno polityka Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, jak i Bronisława Komorowskiego charakteryzowała się niewątpliwie wstrzemięźliwością w korzystaniu z inicjatywy legislacyjnej. Jeżeli już takowa występowała, tyczyła się ograniczonej sfery działania. Tragicznie zmarły Prezydent Lech Kaczyński podczas niecałych pięciu lat urzędowania jako głowa państwa mógł poszczycić się najbardziej aktywną w tym zakresie polityką, jak i efektywnością w jej realizowaniu. Ponadto jego projekty ustaw dotyczyły bardzo szerokiego zakresu dziedzin prawnych – od tych związanych z bezpieczeństwem państwa, po dotyczące się określonej grupy społecznej, w postaci szkolnictwa wyższego.

Prerogatywa inicjatywy ustawodawczej może zatem uchodzić za spełniającą oczekiwania prawodawcy. Pomimo iż istnieje dysproporcja między skutecznością tej inicjatywy w okresie przychylności zaplecza parlamentarnego i kohabitacyjnego, to statystyki pokazują, że i w takim okresie takowa działalność głowy państwa nie jest bezskuteczna.

2. Weto ustawodawcze przysługujące Prezydentowi RP

2.1. Rys historyczny

Weto ustawodawcze stanowi jedną z najważniejszych prerogatyw przysługujących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to jednocześnie wzbudza od lat wiele kontrowersji co do słuszności wyposażenia głowy państwa w tak niebywale ważną kompetencję. Istnieje bowiem ryzyko, że nierozważnie stosowana może skutecznie przyczynić się do zdeorganizowania prac całego parlamentu. Analiza wraz z oceną weta ustawodawczego nie może obyć się bez zobrazowania genezy pojawienia się tej kompetencji w polskim systemie prawnym²⁵.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego możliwość zakwestionowania ustawy, która została przedłożona do podpisu prezydentowi, nie wynikała bezpośrednio z Konstytucji²⁶. Zgodnie z artykułem 44 ustawy zasadniczej z 1921 r., Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisywał ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządzał ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej²⁷. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca w ówczesnej Konstytucji nie wyposażył głowy państwa w prerogatywę weta ustawodawczego, wskazując na mechaniczne jej podpisanie w procesie stanowienia prawa. Budziło to jednak wiele kontrowersji, bowiem zdaniem wielu teoretyków prawa takowego przywileju można było się dopatrywać, dokonując innych wykładni aniżeli literalna.

Zdaniem A. Chrząszczewskiego, podpisanie ustawy dokonane przez Prezydenta RP nie może uchodzić za mechaniczne działanie, które jest wykonywane bezkrytycznie. Podpis uczyniony przez prezydenta pod ustawą winien stanowić zapewnienie, że niniejszy akt prawny spełnia wymogi wszelkich obostrzeń i nie stanowi pogwałcenia fundamentalnych praw wynikających bezpośrednio z ustawy zasadniczej²⁸. Pomimo zatem tego, że prawo do weta ustawodawczego

²⁵ A.J. Piasecki, *Weto ustawodawcze w III RP – wymiar normatywny i empiryczny. Próba bilansu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. XVI, 2, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2009, s. 84.

²⁶ B. Opaliński, op. cit., s. 162.

²⁷ Art. 44 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

²⁸ A. Chrząszczewski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, s. 2.

nie wynikało z konkretnego przepisu, możliwym było dopatrzenie się go, mając na uwadze zwartą praktykę ustrojową²⁹.

Należy jednak zaznaczyć, że teorie przyznania Prezydentowi RP kompetencji weta ustawodawczego opierają się na niejasnych podstawach prawnych i mogą budzić wiele wątpliwości. Można domniemywać, że takowe pominięcie w przepisach tej prerogatywy nie było wynikiem niefortunnej omyłki, a celową intencją ustawodawcy. Nie jest bowiem tajemnicą, że konstytucja marcowa w swym zamyśle nie miała na celu wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej w postaci przyznania prezydentowi kompetencji o tak wielkim znaczeniu, jakim jest weto ustawodawcze.

Nie oznacza to jednak, że w tym przypadku prezydent pozbawiony był wszelakich instrumentów do działania. W myśl artykułu 38 ówczesnej Konstytucji RP, żadna ustawa nie mogła stać w sprzeczności z nią ani naruszać jej postanowień³⁰. Prezydent w tym przypadku, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, czuwający nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej, miał prawo dochodzenia, czy takowe projekty ustaw nie gwałcą podstawowych wartości zawartych w Konstytucji. Słusznym jest zatem pogląd J. Zaleśnego, porównującego urząd Prezydenta RP do działalności notariusza, który wraz z podpisaniem się pod aktem prawnym jednocześnie bada go pod względem formalnej poprawności³¹.

Zmiany co do kwestii weta ustawodawczego nie dokonały się wraz z wejściem noweli Konstytucji z 2 sierpnia 1926 r. Pomimo pojawiających się w tamtym czasie postulatów wyposażenia Prezydenta RP w takową kompetencję, ustawodawca uznał jednak, że owa prerogatywa nie jest pożądana w tym konkretnym momencie³².

Wraz z wejściem w życie konstytucji kwietniowej prezydent stał się personą stojącą ponad wszystkimi organami władzy państwowej. Jednocześnie został wyposażony w instytucję weta ustawodawczego. W myśl artykułu 54 ust. 1, Prezydent Rzeczypospolitej stwierdza swym podpisem moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej oraz zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw³³. W ust. 2 podnoszonego artykułu ustawodawca stwierdził, że prezydent w terminie trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy ma prawo zwrócić go Sejmowi do ponownego rozpatrzenia bez obowiązku jego uzasadnienia³⁴. Nie oznacza to jednak, że prezydent mógł na mocy tej kompetencji wykonywać ją bezkrytycznie. Niebezpieczeństwo dezorganizowania prac parlamentu zabezpieczył usta-

²⁹ B. Opaliński, op. cit., s. 162.

³⁰ Art. 38 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

³¹ J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 102.

³² B. Opaliński, op. cit., s. 165.

³³ Art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227.

³⁴ Art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

wodawca w ust. 3 artykułu 54. Zaznaczył on, że jeżeli Izby Ustawodawcze większością ustawowej liczby posłów i senatorów ponownie pozostawią projekt ustawy bez zmian, to rodzi to zobligowanie Prezydenta RP do jej podpisania w takim niezmienionym brzmieniu³⁵.

Weto ustawodawcze wyrażone w konstytucji kwietniowej miało za zadanie badać cele ustawy i wiązać zawarte w niej przepisy z celowością wynikającą z podstawowych zasad zawartych w ustawie zasadniczej³⁶. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że pomimo istnienia w tamtejszym porządku prawnym weta ustawodawczego nie przysługiwało ono dosłownie Prezydentowi RP. Do takiego wniosku możemy dojść, przyglądając się artykułowi 14 konstytucji kwietniowej. Zgodnie z tym przepisem, akty urzędowe Prezydenta RP wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra³⁷. Takowa instytucja weta miała więc rację bytu przy badaniu ustawy tylko pod względem materialnym. Oznacza to, że prezydent mógł zakwestionować ustawę, która stanowiła rozbieżność z celowością Konstytucji RP.

Omawiając kwestię weta ustawodawczego wyrażonego w konstytucji kwietniowej, należy odróżnić weto niekonstytucyjności od weta zawieszającego. W przypadku tego pierwszego prezydent winien stwierdzić poważne uchybienia w projekcie ustawy będące w sprzeczności z ustawą zasadniczą. Takowy przypadek rodzi nadzieje powodzenia interwencji głowy państwa ze względu na swą deklaratoryjność. W przypadku weta zawieszającego prezydent wskazuje na niecelowość z ustawą zasadniczą, co często jest wyrazem subiektywnej oceny³⁸. Wskazana kompetencja przyczyniała się tylko do tego, aby dać czas na ponowne przyjrzenie się projektowi ustawy.

Konstytucja kwietniowa, mimo iż przewidywała w swej treści prerogatywę weta ustawodawczego, nie przyczyniała się do osiągnięcia zamierzonych efektów w praktyce. Przyczyny możemy doszukiwać się w zmieniających się relacjach zachodzących pomiędzy organami naczelnymi, które wynikały z konstytucji³⁹. Możliwość „obalenia” weta ustawodawczego przysługującego Prezydentowi RP, wynikającego z artykułu 54 ust. 3 konstytucji kwietniowej, i zobligowanie go do podpisania ustawy przyczyniło się do sytuacji, w której przepis ten stał się martwy.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej skomplikowana sytuacja Polski wpłynęła na to, że weto ustawodawcze zostało wyłączone z systemu prawnego⁴⁰. Przeobrażenia polityczne w tym okresie skutkowały bowiem znacząco ukształtowaniu zupełnie nowego systemu politycznego państwa polskiego⁴¹. Założe-

³⁵ Art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ J. Zaleśny, op. cit., s. 20.

³⁷ B. Opaliński, op. cit., s. 166.

³⁸ J. Zaleśny, op. cit., s. 109.

³⁹ B. Opaliński, op. cit., s. 169.

⁴⁰ Ibidem, s. 169.

⁴¹ J. Zaleśny, op. cit., s. 110.

niem państwa ludowego był brak konfliktów pomiędzy organami władzy. Konstytucja okresu PRL nie przewidywała instytucji weta ustawodawczego na skutek zniesienia urzędu prezydenta, a sam proces podpisywania ustaw traktowany był jako mechaniczny i z góry jako słuszny.

Przywrócenie urzędu prezydenta wraz z prerogatywą weta ustawodawczego nastąpiło na skutek zmiany Konstytucji PRL w 1989 r. Mimo że ustawodawca ponownie zamieścił retorykę „podpisania ustawy” przez głowę państwa, to zmiany ustrojowe i postawienie Prezydenta jako odrębnego organu władzy wykonawczej pozwoliło sądzić, że retoryka ta może być rozumiana inaczej⁴². Głowa państwa mogła skorzystać z instrumentów zakwestionowania ustawy w postaci zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego, jak i odmowy podpisania ustawy. Zgodnie z artykułem 27 ust. 4 Konstytucji z 1989 r., prezydent przed podpisaniem ustawy mógł wystąpić w ciągu miesiąca do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją⁴³. Natomiast w myśl ust. 5 tego samego artykułu prezydent mógł odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem w ciągu miesiąca przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia⁴⁴. Ustawodawca zabezpieczył jednak tę możliwość, stanowiąc w drugiej części tego przepisu, że jeżeli sejm większością co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów zatwierdzi tekst ustawy w niezmienionym brzmieniu, prezydent jest zobligowany do jej podpisania⁴⁵. Zdaniem R. Mojaka, taka konstrukcja przepisów art. 27 ust. 4 i 5 może podważać rolę prezydenta, uchodzącego za „strażnika” przestrzegania konstytucji na skutek przekazania tej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu⁴⁶.

Podsumowując kwestię weta ustawodawczego i jego historii, możemy stwierdzić, że jego obecność w polskim porządku prawnym budziła od wielu lat szereg kontrowersji. W konstytucji marcowej nie została ona zawarta w przepisach prawnych. Wielu teoretyków prawa doszukiwało się jej natomiast w interpretacji przepisów tego aktu. Były to jednak argumenty, które wraz z koncepcją słabej prezydentury budziły wiele wątpliwości⁴⁷. Po raz pierwszy kompetencja weta pojawiła się w konstytucji kwietniowej. Uprawnienie to, choć było stosowane przez mocną pozycję szefa państwa, nie nosiło znamion o charakterze absolutnym. Ograniczało się bowiem do zarzutów związanych z celowością projektu ustawy. Prerogatywa ta nie przysługiwała w tym przypadku tylko głowie państwa, bowiem wymagała kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W okresie

⁴² B. Opaliński, op. cit., s. 171.

⁴³ Art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989 r. Nr 19 poz. 101.

⁴⁴ Art. 27 ust. 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 226.

⁴⁷ B. Opaliński, op. cit., s. 179.

Polski Ludowej ustawodawca nie przewidywał istnienia instrumentu weta ustawodawczego, co wiązało się ze zniesieniem urzędu prezydenta. Instytucję sprzeciwu podpisania ustawy przywrócono wraz z ponownym powołaniem urzędu prezydenta w 1989 r. Fakt poczucia potrzeby istnienia takowego przywileju Prezydenta RP w różnych okresach pozwala dostrzec jej niebagatelne znaczenie. Zdawano sobie jednak sprawę, żeby prerogatywa ta nie miała charakteru absolutnego i nie stanowiła instrumentu, którym można się permanentnie posługiwać w celu uzyskania określonych efektów, należy wprowadzić szereg obostrzeń⁴⁸.

2.2. Weto ustawodawcze po 2 kwietnia 1997 r.

Jedną z najważniejszych prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia dzisiejszego jest prawo do odmowy podpisania i opublikowania ustawy. Ustawodawca zatem wyposażył głowę państwa w instrument pozwalający wyrazić sprzeciw wobec aktu prawnego „przeforsowanego” przez parlament. Literatura wyróżnia kilka rodzajów tej instytucji, dzieląc ją na weto absolutne i zawieszające.

Weto absolutne charakteryzuje się trwałością i ostatecznością w swych działaniach, nie daje możliwości wpłynięcia na tę decyzję innemu organowi. Stwarza to jednak pewne ryzyko, które wiąże się z nieumiejętnym posługiwaniem się tak istotnym przywilejem. Notoryczne wetowanie ustaw może bowiem doprowadzić do dezorganizacji prac parlamentu i wielu sporów pomiędzy legislaturą a egzekutywą⁴⁹.

Weto zawieszające wiąże się z wyrażeniem sprzeciwu o znacznie mniej destrukcyjnej formie, gdyż mowa jest tutaj o konsultacjach, które w ostatecznym rozrachunku nie przesądzają o niewieściu ustawy do porządku prawnego. Możliwe jest zatem „przeforsowanie” weta mimo sprzeciwu głowy państwa i zobligowanie do jej podpisania.

Prawną formą weta po 2 kwietnia 1997 r. do dnia dzisiejszego jest wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy przez parlament. Stanowi on niezależną kompetencję głowy państwa. Należy jednak zauważyć, że prerogatywa ta nie jest w sposób dosłowny zawarta w artykule 144 ust. 3 Konstytucji, który to zawiera szeroki katalog kompetencji przypisanych głowie państwa. Takowego narzędzia możemy jednak doszukiwać się, analizując punkt 6 tego artykułu, który to wskazuje na brak wymogu związanego z kontrasygnatą w związku z odmową podpisania ustawy. Możemy zatem dojść do wniosku, że złożony przez głowę państwa wniosek o powtórne omówienie ustawy przez Sejm rozumiane może być jako odmowa podpisania tego aktu prawnego⁵⁰.

Rozpatrując kwestię przedmiotowego zakresu obejmowania weta ustawodawczego, możemy powiedzieć, że nie dotyczy ono każdej ustawy. Mamy tutaj więc do czynienia z pewnego rodzaju ograniczeniem zakresu przedmiotowego.

⁴⁸ J. Zaleśny, op. cit., s. 127.

⁴⁹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo zwyczajne i praktyka*, Sosnowiec 2015, s. 171.

⁵⁰ B. Opaliński, op. cit., s. 183.

Weto ustawodawcze z powodzeniem może być zastosowane wobec zwykłej ustawy, również takiej, która została złożona w trybie pilnym, dotyczącej zgody na ratyfikację i wielu innych. Wyjątek w myśl artykułu 224 ust. 1 stanowi ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym, wobec której nie może być zastosowana instytucja weta.

Weto ustawodawcze nie może również być użyte wobec ustawy o zmianie Konstytucji. Mimo że brak jest konkretnego przepisu, który regulowałby tę kwestię, do takich wniosków możemy dojść, analizując procedurę zmiany ustawy zasadniczej. W myśl bowiem artykułu 122 ust. 5 Konstytucji ponowne uchwalenie ustawy, która została poddana instytucji weta przez głowę państwa, możliwe jest przez głosowanie w Sejmie większością $\frac{3}{5}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁵¹. Natomiast do ustanowienia ustawy o zmianie konstytucji w Sejmie niezbędna jest większość w postaci $\frac{2}{3}$. Ustrojodawca tym samym wskazuje na odrębność tego aktu prawnego od zwykłej ustawy, uznając tę pierwszą za akt wyższej wagi. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, jeżeli uchwalono ustawę o zmianie konstytucji, uzyskując większość $\frac{2}{3}$, to wetowanie jej jest bezcelowe, bowiem uzyskanie większości $\frac{3}{5}$ przy ponownym jej rozpatrywaniu wydaje się formalnością⁵².

Należy jednak wspomnieć, że wraz z wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. ustawodawca zabezpieczył funkcję prezydenta przed nadmiernym, celowym stosowaniem uprawnień, które mogłyby przyczynić się do zdeorganizowania i blokowania prac parlamentu. Wyłączona jest bowiem możliwość skorzystania z prawa weta ustawodawczego przez głowę państwa, jeżeli już wcześniej poczyniła ona kroki wobec tej samej ustawy, zgłaszając wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁵³.

Zgodnie z artykułem 122 ust. 5, prezydent, przekazując Sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia, musi wskazać również swój motyw działania. Nie deklaruje on zatem w tym przypadku tylko wątpliwości, a zobligowany jest do umotywowania swojego postępowania, które winno być przedstawione w sposób szczegółowy. Tak skonstruowana wątpliwość zdecydowanie usprawnia tryb legislacyjny oraz oddala ryzyko, że głowa państwa korzysta z tego mechanizmu w celach opóźnienia wejścia w życie ustawy⁵⁴.

Nie należy jednak zapominać, że weto ustawodawcze w swej materii ma charakter warunkowy. Model weta zawieszającego skutkuje zatem zahamowaniem procedury legislacyjnej, jednak nie przesądza o tym, czy prezydent będzie zobligowany do podpisania ustawy. Mimo szeregu obostrzeń, wynikających bezpośrednio z Konstytucji, decyzja związana z uchwaleniem aktu prawnego na-

⁵¹ Art. 122 ust. 5 Konstytucji RP.

⁵² B. Opaliński, op. cit., s. 185.

⁵³ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 172.

⁵⁴ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 89.

leży do Sejmu. Warto wspomnieć, że ustawodawca nie przewidział w tych czynnościach udziału Senatu, który to jest wyłączony z procedury ponownego rozpatrywania ustawy⁵⁵.

Szczegółowych czynności w postępowaniu Sejmu z zakwestionowaną ustawą nie reguluje Konstytucja. Odsyła ona bowiem w artykule 112 do źródeł prawa o charakterze szczegółowym, sugerując, że organizację wewnętrzną, porządek prac Sejmu określa regulamin tej instytucji⁵⁶. Art. 64 ust. 1 tego regulaminu zwraca uwagę na obowiązek rozpatrzenia tej ustawy przez komisje, które wcześniej zajmowały się wspomnianym projektem aktu prawnego⁵⁷. Komisjom na zebraniu przedstawiane są wszystkie uwagi i wątpliwości Prezydenta RP, w obecności przedstawicieli jego kancelarii, co ma za zadanie w sposób zrozumiały wyjaśnić motyw podjętego przez głowę państwa działania. Opisane wyżej zebranie kończy się głosowaniem, na mocy którego stwierdza się, czy uwagi prezydenta są zasadne. Należy jednak zaznaczyć, że głosowanie komisji ma charakter wyłącznie informacyjny, bowiem w tym momencie nie ma jeszcze możliwości zasugerowania ewentualnych poprawek⁵⁸.

Dalszym etapem postępowania „naprawczego” ustawy jest głosowanie w Sejmie. Jak już zostało nadmienione, do kwalifikowanej większości potrzeba $\frac{3}{5}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku niespełnienia tego obostrzenia weto prezydenckie staje się skuteczne. Z kolei kwalifikowana większość stwarza wobec prezydenta bezwzględny obowiązek podpisania ustawy. Postępowanie w tym przypadku kończy się ogłoszeniem ustawy przez Prezydenta RP w Dzienniku Urzędowym.

Podsumowując całość zebranych informacji na temat zagadnienia weta ustawodawczego, możemy stwierdzić, że jest ono istotną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to wiąże się z wyrażeniem sprzeciwu wobec aktu przyjętego przez parlament. Działanie to łączy się jednak z koniecznością przedstawienia przez prezydenta motywów swoich wątpliwości, odnoszących się do sprzeczności z ustawą zasadniczą bądź z niebotyczną szkodliwością dla państwa i jego obywateli. Sprawowanie urzędu głowy państwa w tym zakresie wiąże się zatem z odgrywaniem roli „hamulca” i stopowaniem zapędów obozu rządzącego we wdrażaniu w życie tyrańskich praw, o których w swoim dziele *O duchu praw*⁵⁹ pisał już sam Montesquieu. Mogą one bowiem naruszać podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa. Przywilej weta ustawodawczego przysługujący prezydentowi nie wiąże się jednak z ostatecznością zablokowania wejścia w życie ustawy. Jeżeli bowiem na mocy konstytucji Sejm

⁵⁵ B. Opaliński, op. cit., s. 189.

⁵⁶ Art. 112 Konstytucji RP.

⁵⁷ Art. 64 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1992, Nr 26, poz. 185.

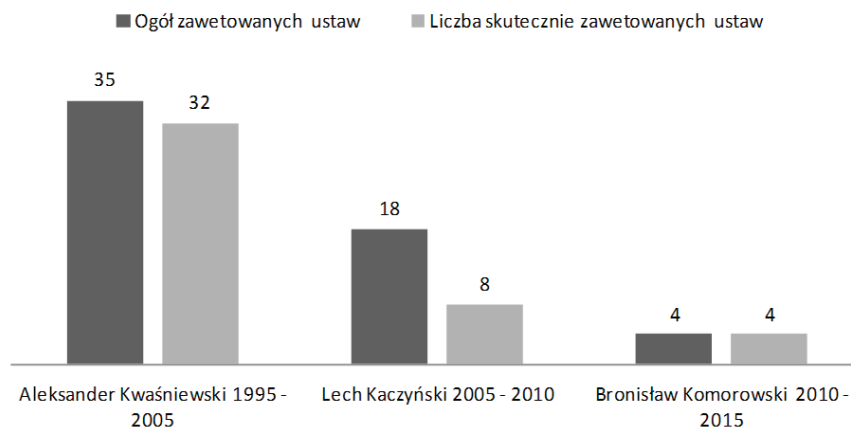
⁵⁸ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, op. cit., s. 180.

⁵⁹ Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1957, s. 244.

uchwali ustawę ponownie, nawet w niezmienionej formie, większością $\frac{3}{5}$ w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, szef państwa ma obowiązek podpisania ustawy w terminie 7 dni i zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak pamiętać o negatywnych skutkach wynikających z nadmiernego korzystania przez prezydenta z przywileju weta ustawodawczego. Jak słusznie zauważył J. Zaleśny, „zbyt częste odwoływanie się do weta mogłoby doprowadzić do osłabienia pozycji politycznej głowy państwa wśród parlamentarzystów, w sposób negatywny wpłynąć na jej ogólny wizerunek w społeczeństwie”⁶⁰. Rola wizerunku w przypadku piastowania urzędu prezydenta jest bardzo istotna, a nadmierne opóźnianie i stopowanie prac, bez uzasadnionej przyczyny, może prowadzić do znacznego zdezorganizowania działalności parlamentu.

2.3. Weto ustawodawcze w praktyce

Jak już wcześniej zostało wspomniane, mechanizm weta ustawodawczego może stanowić poważne narzędzie wpływu głowy państwa na politykę wewnętrzną. Ilustracją aktywności w tym zakresie może być przegląd ostatnich kilku kadencji. Niezwykle istotne jest również zwrócenie uwagi, jaka część zawetowanych przez prezydenta ustaw skutecznie znalazła się w porządku prawnym.



Ryc. 4. Liczba zawetowanych ustaw i ich skuteczność

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.prezydent.pl.

Aleksander Kwaśniewski w okresie pełnienia obowiązków prezydentury z weta ustawodawczego skorzystał 35 razy, z czego aż 32 interwencje okazały się skuteczne. Wynikało to niewątpliwie z przychylności formacji Sojuszowi Lewicy Demokratycznej. W okresie kohabitacyjnym z rządem Jerzego Buzka

⁶⁰ J. Zaleśny, op. cit., s. 21.

wsparcie partii Leszka Millera było bowiem bardzo pomocne⁶¹. W ten sposób realne stało się skuteczne „hamowanie” ustaw składanych przez obóz rządzący i podtrzymanie weta w ponownym rozpatrywaniu dla realizacji własnych celów politycznych⁶². Największa inicjatywa w tym zakresie przypadła na lata 1997–2001, czyli na okres rządów centroprawicy. W czasie przychylności rządu Prezydent Aleksander Kwaśniewski korzystał z tego narzędzia z dużą wstrzeźliwością.

Prezydentura Lecha Kaczyńskiego opiewała w osiemnaście zawetowanych ustaw, z czego osiem interwencji okazało się skutecznymi. Działania tragicznie zmarłego prezydenta w tym zakresie przypominały politykę jego poprzednika. W okresie rządów PiS (2005–2007) prezydent zachowywał wyraźną wstrzeźliwość w ingerencji w prace obozu rządzącego. Na poparcie tej tezy może wskazywać fakt, iż w ciągu tego okresu Prezydent Lech Kaczyński zdecydował się na zawetowanie ustawy tylko w jednym przypadku. Tyczyło się to projektu ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny. Prezydent w tym przypadku dopatrzył się dwóch znaczących nieprawidłowości: uchwalenia ustawy z naruszeniem przyzwoitej legislacji oraz sprzeczności z zasadą troski o dobro wspólne⁶³. Narzędzie weta ustawodawczego zyskało na znaczeniu dla ówczesnego prezydenta, kiedy to na skutek skrócenia kadencji sejmu ukonstytuował się nowy rząd, składający się z koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. W okresie od 2007 do 2010 r. prezydent siedemnastokrotnie skorzystał z kompetencji weta ustawodawczego⁶⁴. Znacząca przewaga koalicyjnego rządu w Sejmie pozwoliła jednak ówczesnemu obozowi rządzącemu dziesięciokrotnie zmusić prezydenta do podpisania ustawy.

W okresie sprawowania urzędu przez Bronisława Komorowskiego prawo weta ustawodawczego zostało wykorzystane czterokrotnie. Wpływ na to miał niewątpliwie fakt przychylności głowy państwa wobec polityki prowadzonej przez koalicję PO-PSL w latach 2010–2015. Ustawy zawetowane przez ówczesnego prezydenta dotyczyły szkolnictwa wyższego, nasiennictwa, władzy sądowniczej oraz prawa gospodarczego. O ile stuprocentowa skuteczność weta Bronisława Komorowskiego może robić wrażenie, o tyle tak rzadkie stosowanie tego narzędzia może świadczyć o braku apolityczności i znacząco odbiega od aktywności wykazywanej przez jego poprzedników.

Podsumowując, w okresie stanowiącym przedmiot zainteresowań badawczych głowa państwa zdecydowała się skorzystać z weta ustawodawczego 57-krotnie. Najczęściej z narzędzia weta ustawodawczego korzystał Aleksander

⁶¹ A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004, s. 138.

⁶² A.J. Piasecki, op. cit., s. 89.

⁶³ Wniosek Prezydenta RP z dnia 10 sierpnia 2006 r., *Weto do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*.

⁶⁴ A.J. Piasecki, op. cit., s. 89.

Kwaśniewski – podczas dziesięciu lat piastowania urzędu. Zdecydowanie wyższa intensywność w wetowaniu przypadła jednak na okres prezydenckiej kohabitacji z ówczesnie panującym rządem. Skuteczność Aleksandra Kwaśniewskiego była bardzo wysoka. Jedynie 3 z 35 projektów ustaw zdołały przejść ponownie przez cały proces legislacyjny. Na ten fakt niewątpliwie miało wpływ poparcie ze strony Sojuszu Lewicy Demokratycznej, jak i wycofanie się Unii Wolności z koalicji. Spowodowało to bowiem sytuację, w której samodzielnie rządząca Akcja Wyborcza „Solidarność” nie posiadała wymaganej większości do ponownego „przeforsowania” ustawy. Prezydent Lech Kaczyński z weta skorzystał osiemnaście razy, przy czym siedemnastokrotnie dokonał tego w okresie kohabitacji z koalicją PO-PSL. Skuteczność tragicznie zmarłego prezydenta nie była tak wysoka jak w przypadku jego poprzednika. Na osiemnaście zawetowanych ustaw osiem udało się zablokować⁶⁵. Prezydentura Bronisława Korowskiego opiewała w jedność polityczną przez cały okres. Miało to niewątpliwie wielki wpływ na ubogie w tym zakresie korzystanie z omawianego narzędzia. Pomimo wielkiej skuteczności w działaniu, był on prezydentem korzystającym z weta ustawodawczego najrzadziej. Analizując całość zebranych informacji, ocena korzystania przez prezydenta z weta ustawodawczego jest negatywna. Tak wielka dysproporcja w wetowaniu ustaw między okresem przychylności rządów a czasem kohabitacyjnym pozwala stwierdzić, że dotychczasowi prezydenci używali tego mechanizmu w celach czysto politycznych. Apolityczność więc w tym zakresie nie objawia się w praktyce. Stawianie celów politycznych ponad dobro wspólne każdego obywatela, bez względu na poglądy, nie powinno mieć miejsca szczególnie w kontekście tak ważnej funkcji, jaką jest pełnienie obowiązków głowy państwa. Pomimo potrzeby istnienia takowego narzędzia w rękach prezydenta, stosowane było ono jak dotąd w sposób pozostawiający wiele do życzenia.

3. Wniosek do TK

Jedną z najważniejszych cech tworzącej się ustawy musi być jej zgodność z konstytucją. Uprawnienie do podjęcia jakichkolwiek czynności związanych z procedurą przewencyjną należy do wyłącznej kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁶. W myśl artykułu 122 ust. 3 Konstytucji przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie weryfikacji zgodności ustawy z Konstytucją⁶⁷. Prerogatywa ta, obok weta ustawodawczego, uchodzi za jeden z najważniejszych instrumentów głowy państwa pozwalających poddać w wątpliwość

⁶⁵ B. Opaliński, op. cit., s. 225.

⁶⁶ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 161.

⁶⁷ Art. 122 ust. 3 Konstytucji RP.

brzmienie ustawy jeszcze przed jej podpisaniem⁶⁸. Należy również zaznaczyć, że podjęcie tej procedury nie wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty, o czym stanowi artykuł 144 ust. 3 pkt. 9 Konstytucji. Decyzję o skierowaniu projektu ustawy do Trybunału Konstytucyjnego prezydent winien podjąć w terminie 21 dni od chwili jej otrzymania. Obliguje go do tego przepis artykułu 122 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że głowa państwa podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁹. Należy jednak zaznaczyć, że takowe złożenie wniosku skutkować będzie zawieszeniem 21-dniowego terminu, który jest przewidziany na podpisanie ustawy. Ustawodawca, wyposażając głowę państwa w tak poważne uprawnienie, nakłada jednocześnie obowiązek stania „na straży” konstytucyjności wszelakich ustaw mających wejść do porządku prawnego⁷⁰. Wynika to z artykułu 126 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc, że Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, jak i niepodzielności jego terytorium⁷¹.

Przedmiotem kontroli, która dokonuje się w myśl trybu wynikającego z artykułu 122 ust. 3 ustawy zasadniczej, nie jest akt powszechnie obowiązujący, ale ustawa, w związku z którą zostało ukończone postępowanie legislacyjne⁷². Należy jednak zwrócić uwagę, że głowa państwa w tym zakresie kompetentna jest do zakwestionowania każdej ustawy. Mogą to być ustawy uchwalone w trybie pilnym, związane z ratyfikacją bądź wypowiedzeniem umowy międzynarodowej, jak i te dotyczące uchwalenia budżetu⁷³.

Treścią, która musi znaleźć się w prezydenckim wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jest zarzut niezgodności z konstytucją, winna także spełniać określone wymogi co do formy. Wniosek do TK powinien spełniać wymagania, które wskazane są w art. 126 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto winien zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał zakwestionowany akt,
- 2) wskazanie kwestionowanego aktu lub jego części,
- 3) zarzut niezgodności z konstytucją,
- 4) uzasadnienie⁷⁴.

Wspomniana niezgodność może wynikać zarówno z przyczyn rozbieżności materialnej, która charakteryzuje się niezgodnością treściową, jak i proceduralnej, która może obejmować niedopatrzienia związane z wymaganym trybem oraz naruszeniem kompetencji⁷⁵. Stosunkowo nowym środkiem zaskarżenia, który

⁶⁸ B. Opaliński, op. cit., s. 248.

⁶⁹ Art. 122 ust. 2 Konstytucji RP.

⁷⁰ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 161.

⁷¹ Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

⁷² B. Opaliński, op. cit., s. 249.

⁷³ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 162.

⁷⁴ Ibidem, s. 164.

⁷⁵ B. Opaliński, op. cit., s. 249.

nie był spotykany we wcześniejszych aktach prawnych, jest dopuszczenie możliwości zgłoszenia częściowej niekonstytucyjności. Nakłada ona na prezydenta jednak wymóg wskazania konkretnych przepisów, które w jego subiektywnej ocenie podlegają pod niezgodność z ustawą zasadniczą. Należy przy tym zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w tym konkretnym przypadku rozpatruje tylko te przepisy, które zostały wskazane przez prezydenta, pozostawiając tym samym resztę aktu prawnego bez rozpatrzenia⁷⁶. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w swym działaniu nie jest związany żadnym terminem wskazującym czas przyjrzenia się kwestionowanemu aktowi. Wyjątek stanowi jednak ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowe, tutaj obowiązuje termin 2 miesięcy od dnia przyjęcia wniosku⁷⁷. Ustawodawca nakładając takowy termin, nie przewidział jednak konsekwencji na wypadek przekroczenia wskazanego czasu⁷⁸.

Wartą wspomnienia jest również możliwość wycofania takowego wniosku, który to wcześniej został złożony przez prezydenta. Należy jednak podkreślić, że jest to praktyka rzadko stosowana. Wycofanie wniosku może bowiem uchodzić za przyznanie się do błędu bądź niedopatrzeń w formułowaniu zarzutów niekonstytucyjności, co może mieć negatywny wpływ na profesjonalizm głowy państwa i jego kancelarii⁷⁹. Wspomniana procedura, jeżeli była stosowana, to najczęściej przez nowo wybranego prezydenta wycofującego wniosek złożony przez swojego poprzednika.

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wniosek prezydenta złożony w trybie kontroli prewencyjnej, ma dwie możliwości.

Po pierwsze, może on zająć stanowisko, w którym to orzeka o zgodności podnoszonej ustawy z Konstytucją RP, jednocześnie nakładając na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek jej podpisania. Należy podkreślić, że w tym konkretnym przypadku głowa państwa nie dysponuje już żadnym środkiem zaskarżenia wyrażającym sprzeciw wobec ustawy w ramach kontroli prewencyjnej. Prezydent jest bezwzględnie zobligowany do popisania wspomnianego aktu prawnego i ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, ażeby wspomniana ustawa została zakwestionowana po raz kolejny w ramach kontroli następcej⁸⁰.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu może zająć stanowisko, w którym stwierdza o niezgodności podnoszonej ustawy z Konstytucją RP. Konsekwencje prawne tego wyroku zależne są jednak od tego, czy podważony jest cały akt prawny w swej istocie czy poszczególne jej przepisy. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny w swym działaniu podważy brzmienie całej ustawy, podziela-

⁷⁶ Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94.

⁷⁷ Art. 224 ust. 2 Konstytucji RP.

⁷⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 147.

⁷⁹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 165.

⁸⁰ B. Opaliński, op. cit., s. 251.

jąc tym samym zarzut prezydenta, oczywistym jest, że nie może być miejsca dla takowej ustawy w polskim porządku prawnym. Prezydent jest zatem zobligowany do odmowy podpisania się pod tym aktem prawnym, jednocześnie kończąc postępowanie legislacyjne⁸¹. Odnosi się do tego bezpośrednio ustawa zasadnicza, która w art. 122 ust. 4 stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją⁸². Druga część tego samego przepisu odnosi się do kolejnej możliwości, w której niekonstytucyjność dotyczy części przepisów zaskarżonej ustawy. W myśl przytoczonego artykułu, jeżeli niezgodność z ustawą zasadniczą dotyczy części przepisów, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozrwalne z całością ustawy, prezydent po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu:

- 1) podpisuje ustawę z pominięciem przepisów niekonstytucyjnych,
- 2) zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności⁸³.

Skutkiem zatem stwierdzenia, że zakwestionowane przepisy stanowią nierozrwalną część całej ustawy, jest natychmiastowe zakończenie procesu legislacyjnego, równoznaczne z niekonstytucyjnością całej ustawy. Zasadnym jest jednak wyjaśnienie, czym w świetle prawa jest pojęcie „nierozrwalności z całą ustawą”. Na temat tego zagadnienia stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. Zaznacza się tam, że pojęcie „nierozrwalności związku” należy rozumieć w aspekcie techniczno-legislacyjnym i aksjologicznym. Ten pierwszy oznacza, że bez przepisu stanowiącego jednocześnie niekonstytucyjność nie będzie możliwe stosowanie innych przepisów tej samej ustawy. Drugi natomiast zwraca uwagę, że mimo możliwości technicznej stosowania pozostałej części ustawy, usunięcie przepisów niekonstytucyjnych może rażąco zdeformować cel tego aktu prawnego⁸⁴. Ewentualne zaistnienie nierozrwalnej więzi określonych przepisów z całością ustawy musi być umotywowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zarówno niekonstytucyjność całej ustawy, jak i części przepisów niekonstytucyjnych uznanych za „nierozrwalne” z resztą aktu prawnego powoduje klarowną sytuację w postaci zakończenia procesu legislacyjnego. Sytuacja zmienia się, kiedy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością części przepisów, których Trybunał Konstytucyjny nie określił mianem „nierozrwalności”. W takim przypadku postępując w zgodzie z art. 122 ust. 4 Konstytucji, Prezydent RP zobligowany jest do zasięgnięcia opinii Marszałka Sejmu⁸⁵. Skutkiem takowych konsultacji jest decyzja głowy państwa co do dalszych losów ustawy. Może on bowiem w tej sytuacji podjąć się podpisania ustawy bez uwzględnienia przepisów stanowiących stwierdzoną niekonstytucyjność albo zwrócić ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

⁸¹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 167.

⁸² Art. 122 ust. 4 zd. 1 Konstytucji RP.

⁸³ Art. 122 ust. 5 zd. 2 Konstytucji RP.

⁸⁴ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73.

⁸⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 168.

Należy nadmienić, że wniosek prezydenta wraz z dołączonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego marszałek kieruje do komisji, które mają za zadanie w terminie 14 dni zaopiniować i przedstawić mu swoje stanowisko. Marszałek Sejmu w swej opinii jednak nie jest związany głosem komisji, stanowi on jedynie aspekt pomocniczy⁸⁶. Samo stanowisko komisji w tej kwestii również nie podlega pod obowiązek, bowiem nie jest poparte żadnym przepisem prawnym, który regulowałby tę kwestię i określał jako nieodłączny element całej procedury.

Sytuacja, w której Prezydent RP podpisuje ustawę, pomijając przepisy stojące w sprzeczności z konstytucją, nie wymaga wyjaśnienia, bowiem skutkuje to wejściem w życie ustawy. Co dzieje się jednak w sytuacji, jeśli decyzją głowy państwa wraca ona do Sejmu? Zgodnie z artykułem 58 uchwały dotyczącej regulaminu Sejmu, usunięcie niezgodności, w przypadku zwrócenia ustawy Sejmowi przez głowę państwa, stanowi zmianę przepisów podnoszonych przez TK jako niezgodne z Konstytucją z zachowaniem dotychczasowego zakresu przedmiotowego⁸⁷.

Zwrócona ustawa, zgodnie z artykułem 59 regulaminu Sejmu, kierowana jest przez Marszałka Sejmu do komisji, które zajmowały się projektem przed jej uchwaleniem. Wspomniana komisja na skutek prac sporządza w tym celu sprawozdanie, w którym zawarte są propozycje zmian i motywy ich zastosowania⁸⁸. Zaakceptowanie zmian dokonywane jest w drodze uchwały, która z kolei trafia do Senatu. Marszałek tamtejszej izby przedkłada ją odpowiednim komisjom, które na skutek obrad decydują, czy przyjmują projekt poprawek bez zmian czy niezbędne jest ich zastosowanie⁸⁹. Należy podkreślić, że Senat nie dysponuje w tej kwestii mocą odrzucenia projektu, a jedynie może zaproponować poprawki. Jeżeli projekt poprawek nie budzi wątpliwości w obydwu izbach parlamentu, Marszałek Sejmu przesyła tak skonstruowany tekst ustawy Prezydentowi RP wraz ze wskazaniem usuniętych niezgodności⁹⁰.

Narodził się jednak spór w doktrynie, czy aby akt prawny, który poddany był ponownemu tokowi legislacyjnemu o charakterze naprawczym, stanowi nową ustawę czy jedynie poprawkę. Ma to niebagatelne znaczenie przy rozpatrywaniu ewentualnych dalszych kroków przysługujących głowie państwa. Teza, w której ocenia się wspomniany akt prawny za nową ustawę, pozwalałaby stwierdzić, że prezydentowi przysługuje ponowne prawo zastosowania środków zapobiegawczych w postaci zarówno weta, jak i opisywanego wniosku do TK.

⁸⁶ Art. 57 ust. 1 i 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1992 Nr 26, poz. 185.

⁸⁷ Art. 58 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁸ Art. 59 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁹ Art. 72 ust. 2 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2000 r., Regulamin Senatu, M.P. 2000, Nr 8, poz. 170.

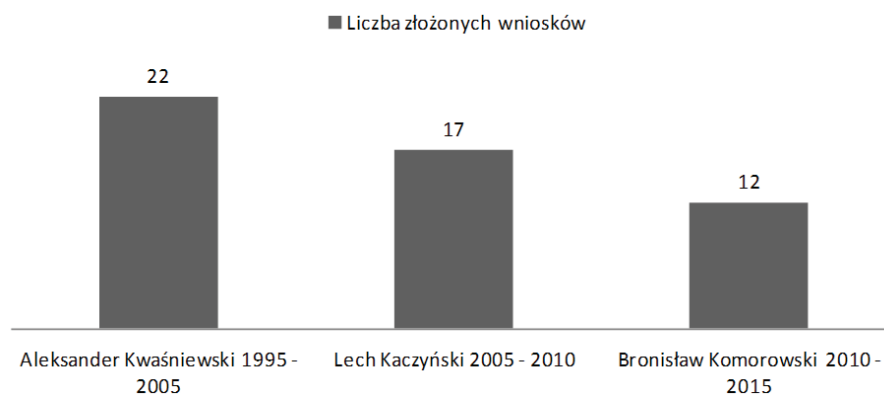
⁹⁰ B. Opaliński, op. cit., s. 258.

Zasadnym jednak byłoby uznać, że takowa możliwość została już wykorzystana przy ówczesnym skierowaniu ustawy do Trybunału Konstytucyjnego⁹¹. Argumentem przemawiającym za słusznością tego poglądu może być artykuł 122 ust. 6 Konstytucji, który jasno stanowi, że zastosowanie kontroli prewencyjnej na żądanie Prezydenta RP skutkuje zatrzymaniem biegu terminu⁹². Pozwala to stwierdzić, że mamy w takim razie do czynienia z tą samą ustawą, wobec której zastosowano już program naprawczy. Sprawa komplikuje się jednak, ponieważ mimo iż głowa państwa, mając przed sobą akt prawny o poprawionej treści, nie ma obowiązku podpisania tej ustawy. Nie można przecież wykluczać, że mimo programu naprawczego, wątpliwe mogą stać się inne przepisy tego aktu, a tym samym zasadnym byłoby ponowne skierowanie go do Trybunału Konstytucyjnego⁹³.

Prewencyjna kontrola ustawy dokonywana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jeden z najważniejszych atrybutów pozwalających głowie państwa stać na straży konstytucyjności. Słuszność zatem instytucji w postaci wniosku do TK jest niepodważalna i potrzebna w polskim porządku prawnym.

3.1. Wnioski do TK w praktyce

Ilustracją aktywności prezydenckiej w zakresie prewencyjnej kontroli konstytucyjności może okazać się liczba wniosków złożonych do Trybunału Konstytucyjnego przez poszczególne głowy państwa.



Ryc. 5. Liczba wniosków złożonych do Trybunału Konstytucyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.prezydent.pl.

⁹¹ J. Ciemniewski, *Badanie zgodności ustaw z konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 229.

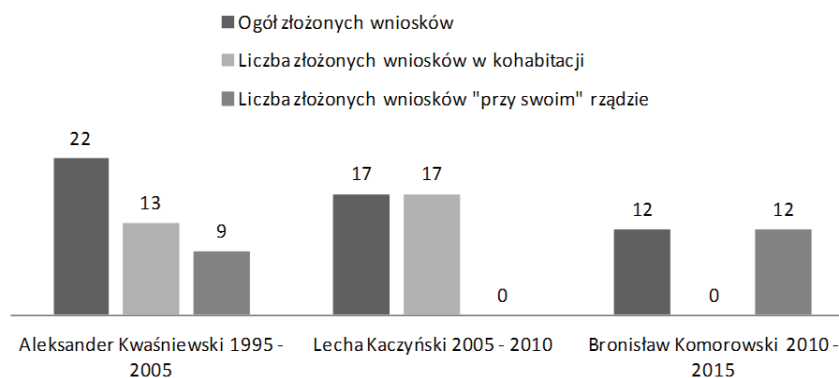
⁹² Art. 122 ust. 6 Konstytucji RP.

⁹³ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, op. cit., s. 170.

Aleksander Kwaśniewski jak dotąd korzystał z przysługującego mu prawa kontroli prewencyjnej najczęściej. Należy jednak zauważyć, że dokonał tego w ciągu 10-letniego piastowania urzędu głowy państwa. Intensywność w tym zakresie może wydawać się proporcjonalna, ponieważ pierwsze dziesięć wniosków złożył w trakcie trwania pierwszej kadencji, natomiast dwanaście w drugiej. Warty podkreślenia jest, że Prezydent Aleksander Kwaśniewski w siedemnastu przypadkach powoływał się na artykuł 2 Konstytucji⁹⁴. W piętnastu przypadkach prezydencki wniosek miał uzasadnienie i nie trafił do porządku prawnego w takim kształcie, w jakim został przedstawiony początkowo.

Prezydent Lech Kaczyński z przysługującego mu prawa wniosku do Trybunału Konstytucyjnego skorzystał siedemnastokrotnie. W dziesięciu przypadkach okazało się to uzasadnione. W czterech była to stwierdzona niezgodność takich przepisów, które nie stanowiły nierozdzielnej części z całą ustawą. Możliwym zatem było podpisanie ustawy z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. Natomiast w trzech przypadkach Trybunał orzekł, że wskazane przepisy takową nierozdzielną więź z ustawą posiadają. Prezydent Lech Kaczyński aż w czternastu przypadkach powoływał się na artykuł 2 Konstytucji.

Prezydent Bronisław Komorowski z prawa prewencyjnej kontroli skorzystał dwunastokrotnie. Większość skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego ustaw trafiała jednak do niego po ich podpisaniu⁹⁵. Takowa procedura zwana jest kontrolą następczą. Zważywszy na fakt że ówczesna koalicja PO-PSL wspierała głowę państwa, takowa praktyka pozwalała z jednej strony zachować twarz wśród opinii publicznej, z drugiej – nie blokowała jednocześnie prac rządu⁹⁶.



Ryc. 6. Liczba złożonych wniosków w koabitacji i przy przychylności rządu

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.prezydent.pl.

⁹⁴ B. Opaliński, op. cit., s. 287.

⁹⁵ *Inicjatywy ustawodawcze Bronisława Komorowskiego. Analiza porównawcza*, www.jagiellonski24.pl [dostęp: 17.03.2017].

⁹⁶ *Blokować czy nie? Ustawy skierowane do Trybunału Konstytucyjnego*, www.jagiellonski24.pl [dostęp: 22.03.2017].

Wartą uwagi jest statystyka korzystania głowy państwa z kontroli konstytucyjności w warunkach koabitacji.

W okresie koabitacji Prezydent Kwaśniewski z przysługującego mu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego skorzystał trzynastokrotnie, natomiast w okresie „swojego rządu” – dziewięciokrotnie⁹⁷. Intensywność działań w tym zakresie wydaje się zatem proporcjonalna. Pozwala to stwierdzić, że ówczesny prezydent, korzystając z przysługującego mu prawa, dokonywał tego w ramach rzeczywistych wątpliwości, a nie w ramach aktywności o charakterze politycznym⁹⁸.

Wszystkie siedemnaście wniosków dotyczących niekonstytucyjności w przypadku Prezydenta Lecha Kaczyńskiego zostało złożonych w okresie koabitacji z koalicją wówczas rządzącą – PO-PSL. Tak duża dysproporcja wskazuje na wyraźną niechęć do przeciwnej opcji politycznej⁹⁹. Pomimo iż w dzieściu przypadkach okazało się to uzasadnione, bezkrytyczna polityka w stosunku do dwuletnich rządów frakcji, z której się prezydent się wywodzi, wskazuje na niezachowanie apolityczności.

Zważywszy na fakt, że Prezydent Bronisław Komorowski pełne swoje urzędowanie prowadził w warunkach przychylności rządu, nie sposób jest odnieść się do jego apolityczności w omawianej sferze działania.

Jak dowodzi przeprowadzona analiza, od 1995 do 2015 r. prezydenci skorzystali z prawa prewencyjnej kontroli konstytucyjności pięćdziesiąt jeden razy. Najczęściej z tej kompetencji korzystał Aleksander Kwaśniewski. Dokonał on tego jednak w okresie dwuletniej kadencji. Zważywszy na fakt, że w pierwszych pięciu latach urzędowania skorzystał z tego prawa 10-krotnie, był on w tym zakresie najmniej aktywnym prezydentem. Wartym dostrzeżenia jest jednak fakt, że prowadzona przez niego polityka kontroli prewencyjnej konstytucyjności nosi wyraźne znamiona apolityczności, w przeciwieństwie do jego następcy. Lech Kaczyński złożył w sumie siedemnaście wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, ale dokonał tego w okresie koabitacyjnym. Bronisław Komorowski skorzystał z przysługującej mu kompetencji dwunastokrotnie. Były to jednak wnioski w dużej mierze dokonywane w ramach kontroli następczej. Takowa polityka podyktowana była niewątpliwie chęcią nieutrudniania prac obozowi rządzącemu. Całość zebranych materiałów pozwala stwierdzić, że kompetencja kontroli konstytucyjności w rękach głowy państwa może mieć swoje uzasadnienie tylko w przypadku modelu prowadzenia polityki przedstawianej przez Aleksandra Kwaśniewskiego. Zarówno Lech Kaczyński, jak i Bronisław Komorowski w tym zakresie, wydawać by się mogło, nie do końca zrozumieli zamysł prawodawcy i oczekiwania względem tej funkcji, która z góry powinna nosić znamiona apolityczności.

⁹⁷ B. Opaliński, op. cit., s. 287.

⁹⁸ Ibidem, s. 287.

⁹⁹ Ibidem, s. 288.

Podsumowanie

Analiza trzech podstawowych prerogatyw prezydenta w stosunku do kreowania postępowania ustawodawczego miała na celu wyjaśnienie mechanizmów pozwalających głowie państwa mieć wpływ na proces tworzenia się prawa oraz określenie ich skuteczności w działaniu.

Przegląd inicjatywy ustawodawczej prezydenta pozwala stwierdzić, że stanowi ona istotne narzędzie wychodzące naprzeciw obozowi rządzącemu. Wzajemne przenikanie się rządu i prezydenta prowadzi do ich wzajemnej odpowiedzialności za kreowaną przez siebie politykę ustawodawczą. Niebagatelne znaczenie w tej materii ma kooperacja. Istotnym jest bowiem, aby prezydent w ramach swojego narzędzia legislacyjnego, jakim jest inicjatywa ustawodawcza, był świadom, w jakich obszarach winien wychodzić z taką inicjatywą, a w jakich kompetentny jest w tej materii rząd. Obok własnej inicjatywy kreacji zwykłych ustaw Prezydent RP został wyposażony przez ustrojodawcę w kompetencję zgłoszenia projektu ustawy zmiany Konstytucji. Zasadnym w tym przypadku wydaje się postawienie głowy państwa w roli inicjatora tego projektu, zważywszy na funkcję stania na straży Konstytucji RP. Prezydent RP w swych poczynaniach ustawodawczych wyposażony został również w możliwość zgłaszania autopoprawek (jak i zdolność wycofania projektu ustawy), które dokonywane były z jego inicjatywy.

Praktyka stosowania inicjatywy ustawodawczej wyraźnie wskazuje, że zamysł prawodawcy w tym zakresie spełnia jak dotąd oczekiwania. Pomimo że istnieje dysproporcja między skutecznością tej inicjatywy w okresie przychylności zaplecza parlamentarnego i okresu kohabitacyjnego, to statystyki pokazują, że i w takim okresie omawiana aktywność głowy państwa nie jest bezskuteczna.

Institucja weta ustawodawczego, unormowanego w prawie, nie stanowi żadnego *novum*, zważywszy na jego korzenie sięgające dwudziestolecia międzywojennego¹⁰⁰. Słuszność obecności owego narzędzia prawnego od lat budziła wiele kontrowersji. Konstytucja marcowa w swym zamyśle nie przewidywała obecności takiego środka prawnego, jednak wielu teoretyków prawa doszukiwało się go, dokonując wnikliwej wykładni prawnej. Model słabej prezydentury pozwala stwierdzić, że brak pojęcia weta ustawodawczego w tym akcie prawnym był zamierzonym ruchem ustawodawcy i nie należy się go doszukiwać na siłę. Wejście do porządku prawnego konstytucji kwietniowej przyniosło zmiany w tej materii. Po raz pierwszy bowiem termin „weto ustawodawcze” został umocowany w polskim prawie. Ze względu na znaczenie tego instrumentu prawnego ustawodawca przewidywał zastosowanie go wyłącznie przy kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Okres Polski Ludowej to czas zniesienia urzędu prezydenta, a z nim przywileju weta ustawodawczego do roku 1989.

¹⁰⁰ B. Opaliński, op. cit., s. 226.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. pojęcie weta ustawodawczego ponownie znalazło swoje umocowanie w prawie. Prawo to wiąże się z wyrażeniem przez głowę państwa swojego niezadowolenia wobec wnoszonego aktu prawnego. Prezydent jednak nie może korzystać z tego narzędzia bezkrytycznie. Winien on przedstawić konkretne motywy swojego działania, wskazujące na niekonstytucyjność. Ponadto ponowne „przeforsowanie” ustawy przez parlament wywołuje obowiązek podpisania jej przez głowę państwa. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że mechanizm ten nie miał na celu nadania prezydentowi możliwości notorycznego paraliżowania prac parlamentu, ale zapewnienie głowie państwa możliwości stania na straży przestrzegania Konstytucji.

Dotychczasowa praktyka, po roku 1995, pozwala stwierdzić, że weto ustawodawcze podyktowane jest jak dotąd w dużej mierze względami politycznymi. Analiza wszystkich zebranych informacji pozwala wysnuć negatywne wnioski. Wielka dysproporcja w wetowaniu ustaw między okresem przychylności rządów a czasem kohabitacyjnym pozwala stwierdzić, że dotychczasowi prezydenci używali tego narzędzia w celach czysto politycznych. To pozwala stwierdzić, że nie przynosi ono, jak dotąd, pożądaných rezultatów na skutek braku apolityczności ze strony głów państwa.

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, jako prewencyjna kontrola ustawy dokonująca się z inicjatywy Prezydenta RP, stanowi kolejny istotny mechanizm wpływania na ustawodawstwo. Konstytucyjnym obowiązkiem głowy państwa jest stanie na straży przestrzegania Konstytucji. Zasadnym zatem było wyposażenie prezydenta w możliwość weryfikacji konstytucyjności aktu prawnego. Możliwość częściowego zakwestionowania treści przepisów pozwoliła na usprawnienie procesu legislacyjnego.

Słuszne jest zatem stawianie Prezydenta Rzeczypospolitej Polski w roli arbitra sceny politycznej. Obliguje go do tego między innymi sposób jego wyboru. Suwerenem w tym przypadku jest naród, który nadając mu mandat zaufania, oczekuje od reprezentacji swego głosu i obrony interesów. Ustawodawca, wyposażając prezydenta w omówione kompetencje, daje mu możliwość realizowania swoich konstytucyjnych obowiązków.

Praktyka stosowania kontroli konstytucyjności pozwala wysnuć wniosek, że prawodawca wyposażył głowę państwa w niezbędny środek, który może mieć wyraźny wpływ na politykę legislacyjną. Świadczy o tym model prezydentury reprezentowany przez Aleksandra Kwaśniewskiego. Brak apolityczności, wykorzystywanie tego narzędzia do celów politycznych, czym wykazywali się jego następcy, świadczy o braku zrozumienia bądź celowości wpływania na proces ustawodawczy. Nie ma jednak wątpliwości, że jest to narzędzie potrzebne w polskim porządku prawnym.

Wszystkie z omówionych kompetencji głowy państwa, stosowanych w polityce legislacyjnej, mają swój uzasadniony byt i są potrzebne. Inicjatywa ustawo-

dawcza przysługująca prezydentowi pozwala mieć wyraźny wpływ na realizację obietnic wobec suwerena, czyli narodu. Weto ustawodawcze swoje uzasadnienie znajduje w konstytucyjnej zasadzie prezydenckiego strażnika konstytucji. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego stanowi kompromis pomiędzy odrzuceniem projektu ustawy i jej przedwczesnym podpisaniem. Pozwala bowiem na oddanie projektu ustawy w ręce konstytucjonalistów i upewnienie się, że nie godzi on w podstawowe wartości gwarantowane przez Konstytucję RP. Prawodawca zatem wyposażył głowę państwa w uprawnienia, które mogą spełniać swoją funkcję jednak tylko wtedy, kiedy model sprawowania tego urzędu będzie cechował się apolitycznością.

Bibliografia

Literatura:

- Borski M., Glajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo zwyczajne i praktyka*, Sosnowiec 2015.
- Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
- Chmielnicki P., *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010.
- Chrząszczewski A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925.
- Ciemniewski J., *Badanie zgodności ustaw z konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzcíński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Glajcar R., Migalski M., *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1957.
- Opaliński B., *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
- Piasecki A.J., *Weto ustawodawcze w III RP – wymiar normatywny i empiryczny. Próba bilansu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. XVI, 2, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2009.
- Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] idem, *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.

Wołek A., *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004.

Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Akty prawne:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989 r., Nr 19 poz. 101.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1992, Nr 26, poz. 185.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2000 r., Regulamin Senatu, M.P. 2000, Nr 8, poz. 170.

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1995 r. K 12/94, OTK ZU 1995.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, OTK Z.U. 2008, nr 122, poz. 798.

Wykaz stron internetowych:

Inicjatywy ustawodawcze Bronisława Komorowskiego. Analiza porównawcza, www.jagiellonski24.pl [dostęp: 17.03.2017].

Jak prezydenci tworzyli prawo, www.serwis.mamprawowiedziec.pl [dostęp: 19.03.2017].

Blokować czy nie? Ustawy skierowane do Trybunału Konstytucyjnego, www.jagiellonski24.pl [dostęp: 22.03.2017].

Competence of the President of the Republic of Poland in the legislative process

Summary

The purpose of the study is to define the function of the president and his participation in the legislative process. The article addresses the issue of legislative initiative, legislative veto, and petition to the Constitutional Tribunal as the most important head of state in the legislative process. President of the Republic of Poland was equipped with three basic options for action that could have a noticeable impact on the formation of the law. The article raised the question of legislative initiative, veto legislative and application to the Constitutional Tribunal, as the most important mechanisms head of state in the legislative process.

Keywords: President of the Republic of Poland, legislative initiative, veto legislative, request to the Constitutional Tribunal.