

# Maciej Pach

---

## Sens i bezsens weta ustawodawczego w Konstytucji RP z 1997 roku : w świecie konstytucyjnej regulacji pozycji ustrojowej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

---

Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks.  
Józefa Tischnera w Krakowie nr 9, 130-156

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Maciej Pach\*

## SENS I BEZSENS WETA USTAWODAWCZEGO W KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU W ŚWIETLE KONSTYTUCYJNEJ REGULACJI POZYCJI USTROJOWEJ PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### Streszczenie

Artykuł zawiera analizę instytucji weta ustawodawczego w formie nadanej przez aktualnie obowiązującą Konstytucję RP. Zgodnie z art. 122 ust. 5 prezydent RP może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Dla ponownego uchwalenia ustawy niezbędne jest poparcie większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Spełnienie tego warunku przez izbę niższą polskiego parlamentu częstokroć okazywało się nieosiągalne. W instytucji weta prezydent RP otrzymał jedno z nielicznych uprawnień umożliwiających głębokie oddziaływanie na politykę państwa. Weto stanowi jego prerogatywę, więc dla swojej skuteczności prawnej nie wymaga kontrasygnaty premiera.

Prezydentura to jedna z najważniejszych instytucji republiki, zaś prawo weta stanowi w znacznej mierze o sposobie jej sprawowania. Zasadniczym celem artykułu jest weryfikacja zasadności funkcjonowania w polskim ustroju konstytucyjnym instytucji weta i ocena jej koherencji z generalnymi założeniami systemu rządów w Polsce, a także wpływu na jakość sprawowanego w naszym państwie procesu rządzenia. Przedstawione zostały argumenty „za” wetem ustawodawczym i „przeciw” niemu, jednak w konkluzjach autor nie ucieka od wyrażenia własnego, jednoznacznego poglądu.

W artykule analizie poddano aspekty historyczne, normatywne i praktyczne weta ustawodawczego ukształtowanego przez Konstytucję z 1997 roku. Wykorzystano także elementy prawno-porównawcze. W skrócie przedstawiona została regulacja prezydentury wylaniająca się z całokształtu przepisów ustawy zasadniczej. Umożliwia to charakterystykę instytucji weta przez pryzmat ogólnego stanowiska ustrojowego głowy państwa, a zwłaszcza funkcji prezydenta określonych w art. 126. Przytoczone zostało uzasadnienie wprowadzenia do tekstu Konstytucji

---

\* Maciej Pach – ur. 1987, absolwent stosunków międzynarodowych (Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera), student V roku prawa (Uniwersytet Jagielloński). Członek Klubu Jagiellońskiego, gdzie pracuje w katedrze „Warsztaty Analiz Ustrojowych”. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień prawa konstytucyjnego i problematyki niemieckiej. Publikował w „Kulturze i Polityce” i w „Pressjach”. Jest dziennikarzem działu „Zużel” portalu NiceSport.pl.

weta w kształcie nadanym przez art. 122 ust. 5. Ostatnia część artykułu zawiera konfrontację dotychczasowej praktyki stosowania weta z zamiarami ustrojodawcy. Przeanalizowane zostały uzasadnienia najważniejszych wniosków o ponowne rozpatrzenie ustawy, szczególnie tych nieodrzuconych. Niekiedy bowiem działanie prezydenta wywoływało dalekosiężne skutki dla kierunków rozwoju państwa polskiego, co wydaje się wskazywać na znacznie większą niż zamierzona, praktyczną rolę omawianej instytucji.

## Słowa kluczowe

weto ustawodawcze, weto zawieszające, prezydent, rząd, system rządów, system parlamentarny



### 1. Tendencje zmian stanowiska ustrojowego prezydenta w okresie III RP

Rozwój historyczny instytucji głowy państwa w III RP potoczył się od silnej prezydentury w kierunku stopniowego jej osłabiania. Restytuowany nowelizacją Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – z myślą o powierzeniu go gen. Wojciechowi Jaruzelskiemu<sup>1</sup> – urząd prezydencki od razu otrzymał bardzo silną pozycję w strukturze władz państwa. Wyrażono nawet pogląd, że wówczas „Prezydent uzyskał najdalej idące uprawnienia w dotychczasowej historii tego organu”<sup>2</sup> (Sarnecki 2000: 23). Z kolei wybrany w pierwszych powszechnych wyborach Lech Wałęsa starał się co prawda maksymalnie zwiększać swoje wpływy, ale pozycja ustrojowa określona przez Małą Konstytucję z 1992 roku była już nieco słabsza niż poprzednio<sup>3</sup>. Mimo to rola prezydentury wciąż przedstawiała się jako znacząca. Konstytucja ta nazwała prezydenta *expressis verbis* organem władzy wykonawczej i powierzyła mu szereg uprawnień arbitra politycznego, „czuwającego nad prawidłowością funkcjonowania (...) władz, mającego w związku z tym istotne i samodzielne kompetencje” (Sarnecki 2000: 25–26). Przyznając zaś prezydentowi „ogólne kierownictwo” w określonych dziedzi-

<sup>1</sup> Miał on sprawować kontrolę polityczną nad tempem przemian prawnoustrojowych. W praktyce zachowywał jednak powściągliwość, nie wykorzystując znacznej władzy, w którą go wyposażono (Borkowski 1997: 81–82).

<sup>2</sup> Prezydent cieszył się nawet – nieznanym już później – prawem zwracania się do Sejmu o odwołanie premiera, samemu pozostając nieodpowiedzialnym politycznie (Sarnecki 2000: 24).

<sup>3</sup> Zwrócić tutaj trzeba uwagę np. na skrócenie o rok kadencji oraz urzeczywistnienie instytucji kontrasygnaty i uczynienie jej zasadą działania prezydenta, choć od zasady tej istniał szereg wyjątków (Sarnecki 2000: 26).

nach, stworzyła piastunowi tego urzędu szerokie pole manewru na obszarze rywalizacji z rządem (por. Borkowski 1997: 75)<sup>4</sup>. W relacjach z parlamentem ważnym instrumentem w ręku głowy państwa była możliwość kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją nawet tych ustaw, w przypadku których zastosowane weto ustawodawcze okazało się nieskuteczne<sup>5</sup>. Na relacje z Sejmem rzutowały też znacząco regulacje dotyczące okoliczności rozwiązywania go przez prezydenta, co było dopuszczalne w trzech sytuacjach, a w jednej stanowiło obowiązek głowy państwa<sup>6</sup>.

Doświadczenia prezydentury Lecha Wałęsy w sposób kluczowy zaważyły na decyzji o głębokim osłabieniu pozycji ustrojowej sprawowanego przezeń urzędu (por. Witkowski 2007: 325), co nastąpiło w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>7</sup>. Zrezygnowano w niej z nieprecyzyjnego, a przez to bardzo pojemnego sformułowania o „ogólnym kierownictwie” prezydenta w określonych dziedzinach (Borkowski 1997: 75) oraz ustanowiono domniemanie kompetencji Rady Ministrów (art. 146 nowej konstytucji). Zniesiono obowiązek opiniowania przez prezydenta obsady stanowisk trzech ministrów (Mojak 1997: 68), określono tylko dwie przesłanki skrócenia kadencji (już nie rozwiązania!) parlamentu (Kierończyk 1998: 178)<sup>8</sup>, wprowadzono alternatywność stosowania weta ustawodawczego i wniosku do TK o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją (Mojak 1997: 67). Pozbawiono prezyden-

<sup>4</sup> Prezydent nadal posiadał też wpływ na obsadę personalną rządu, choć ograniczony do trzech resortów: MSZ, MON i MSW. Praktyka wykorzystywania przez Wałęsę obowiązku opiniowania kandydatów na te funkcje doprowadziła do wątpliwego na gruncie samej Konstytucji przekształcenia wymienionych urzędów w „resorty prezydenckie” (Kierończyk 1998: 183).

<sup>5</sup> Lech Wałęsa skorzystał z tego prawa trzy razy, a w 1994 roku doszło do aż trzykrotnej próby zablokowania wejścia w życie tej samej ustawy: najpierw poprzez weto, następnie wniosek do TK w trybie kontroli prewencyjnej, wreszcie wniosek do TK o kontrolę następczą (Ciapała 1997: 48–49).

<sup>6</sup> Przesłanki fakultatywnego rozwiązania: nieuchwalenie w terminie budżetu (art. 21 ust. 4 m.k.), niekonstruktywne wotum nieufności (art. 66 ust. 5), niepowołanie Rady Ministrów w czwartej konstytucyjnej procedurze (art. 62 zd. 1). Przesłanka obligatoryjnego rozwiązania: nieuchwalenie wotum zaufania lub konstruktywnego wotum nieufności dla rządu „prezydenckiego” (art. 62 *in fine*) (Kierończyk 1998: 178).

<sup>7</sup> Wprawdzie wśród członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nastąpiła „ewolucja poglądów” – od planów skonstruowania „słabej” prezydentury, gdy istniało jeszcze ryzyko ponownego wyborczego zwycięstwa historycznego lidera „Solidarności”, do reorientacji w kierunku wzmocnienia statusu głowy państwa po sukcesie Aleksandra Kwaśniewskiego (Mojak 1997: 69; Witkowski 2007: 327) – na to wzmocnienie było już jednak za późno (Garlicki 2009: 26).

<sup>8</sup> Przesłanka obligatoryjnego skrócenia kadencji: niepowołanie rządu w trzeciej procedurze konstytucyjnej (art. 155 ust. 2 Konstytucji RP). Przesłanka fakultatywnego skrócenia kadencji: nieprzedstawienie prezydentowi do podpisu ustawy budżetowej w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi jej projektu (art. 225).

ta prawa zawetowania ustawy budżetowej i ustawy o zmianie Konstytucji RP (Ciapała 1997: 36), obniżono też próg większości wymaganej do przełamania weta z 2/3 do 3/5 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (Ciapała 1997: 36 oraz np. Kierończyk 1998: 181).

## 2. Charakterystyka ustrojowa instytucji prezydenta RP w świetle przepisów Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku

Nie sposób analizować instytucji weta ustawodawczego bez krótkiego choćby przedstawienia tła jej funkcjonowania, a zwłaszcza ogólnej charakterystyki stanowiska prezydenta w obecnej ustawie zasadniczej. I tak, Konstytucja z 1997 roku wprowadziła w dominującej mierze parlamentarno-gabinetowy system rządów, z osłabioną w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami pozycją prezydenta, zachowując jednak kilka elementów, które mogą stanowić dla poszczególnych osób sprawujących ten urząd pretekst do podejmowania prób rozbudowy swojej ustrojowej roli. Celnie konstatuje Ryszard Mojak, że powszechna i bezpośrednia elekcja prezydencka w Polsce „wnosi niewątpliwie element prezydenccjalizmu (...) do konstrukcji zasadniczo parlamentarnego systemu rządów” (Mojak 2007: 76–77)<sup>9</sup>. Elekcję tę przywrócono w 1990 roku, zwiększając spójność unormowań konstytucyjnych, skoro prezydent pozostawał wówczas wielce wpływowym uczestnikiem procesu politycznego. Utrzymanie powszechnych wyborów w obecnej Konstytucji należy natomiast tłumaczyć głównie obawami przed odebraniem społeczeństwu „nabytych” uprawnień wyborczych (Borkowski 1997: 81, 83; Kierończyk 1998: 172). Miażdżącej krytyce poddaje tę decyzję Zbigniew Witkowski, podkreślając powstałą w ten sposób niespójność z pozostałymi regulacjami dotyczącymi prezydenta (Witkowski 2009: 359; podobnie Mojak 1997: 59). Z krytyką tą wypada się zgodzić, zwłaszcza że zdolnościami profetycznymi wykazał się Przemysław Kierończyk, przewidując już w 1998 roku przyszłe uzasadnianie przez piastunów urzędu prezydenckiego swojej „ekspansywności”

<sup>9</sup> Nie sam jednak sposób wyboru prezydenta rozstrzyga o zaklasyfikowaniu systemu rządów. Jarosław Szymanek wskazuje na kluczowe znaczenie sprzężenia pomiędzy sposobem wyboru a posiadanymi kompetencjami, gdyż „(...) sam jedynie powszechny wybór prezydenta, *per se* będący największym odstępstwem od modelu rządów parlamentarnych, nie jest w żadnym razie wystarczającą podstawą do uznania półprezydenccjalizmu. Aby jakkolwiek system można było kwalifikować jako system mieszany (półprezydencki), musi (...) istnieć powiązanie wszystkich cech tego systemu, a nie jedynie wybiórcze selekcionowanie tylko niektórych, bez tworzenia spójnej logicznie całości” (Szymanek 2007: 60).

właśnie posiadaniem silnej legitymacji społecznej (Kierończyk 1998: 172–173). Zwraca się też uwagę, że decydując się na powszechne wybory prezydenckie, stworzono w społeczeństwie błędne wrażenie omnipotencji głowy państwa (por. Witkowski 2007: 336).

Skonfrontowanie legitymacji z funkcjami, zadaniami i kompetencjami, które realizuje prezydent RP, potwierdza słusność opinii o niespójności rozwiązań konstytucyjnych. Wprawdzie lektura art. 10 ust. 2 Konstytucji sugeruje równorzędność Rady Ministrów i głowy państwa w ramach dwuczłonowej egzekutywy, jednak w literaturze uważa się, iż ten przepis odbiega od ustrojowej rzeczywistości i stanowi poważny mankament ustawy zasadniczej. Z jednej strony wskazuje się na znikomość uprawnień wykonawczych prezydenta (Borkowski 1997: 75)<sup>10</sup>, z drugiej na fakt, że polska prezydentura obejmuje szereg istotnych aspektów innych niż tylko wykonawczy<sup>11</sup>. Przepis ten powiela niestety niedociągnięcia swojego odpowiednika z Małej Konstytucji<sup>12</sup>.

Z uwagi na treść art. 10 ust. 2 prezydent stanowi więc człon władzy wykonawczej, ale art. 146 ustanawia wyraźną przewagę Rady Ministrów. To rząd „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (ust. 1) i to do niego „należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego” (ust. 2). Wszelkie nieprzypisane innym organom władzy kompetencje wykonuje Rada Ministrów. To domniemanie kompetencji musi być odczytywane jako daleko idące wzmocnienie Rady Ministrów, także w relacjach z głową państwa (por. Banaszak 2009: 695). Już ten jeden kluczowy przepis ustawy zasadniczej uwierzytelnia tezę o rządzie jako podstawowym organie egzekutywy (Kierończyk 1998: 169). Potwierdza ją też wynikający z art. 144 ust. 2 obowiązek kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta przez premiera, spod którego wyjęte są tylko wyliczone enumeratywnie w ust. 3 prerogatywy głowy państwa. To zarazem jeden z dowodów na funkcjonowanie w Polsce systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>13</sup>. W tym modelu ustrojowym

<sup>10</sup> Tomasz Borkowski wolałby widzieć prezydenta jako li tylko organ „czwartej władzy” – władzy arbitrażu politycznego, co pozwoliłoby uniknąć wynikających z aktualnego brzmienia art. 10 ust. 2 „interpretacyjnych nadużyć” (Borkowski 1997: 77–78).

<sup>11</sup> Krzysztof Wojtyczek wyróżnia trzy podstawowe funkcje prezydenta: reprezentacyjną i symboliczną, arbitrażu oraz wykonawczą; ostatnie dwie „zazębiają” się (Wojtyczek 2005: 348–351).

<sup>12</sup> Na marginesie prowadzonych tu rozważań warto nadmienić, że i przekonanie o dualizmie polskiej egzekutywy nie znajduje potwierdzenia nie tylko w praktyce ustrojowej, ale i w analizie przepisów, skoro już w samej Konstytucji można odnaleźć kompetencje wykonawcze Narodowego Banku Polskiego i jego organów oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (por. Wojtyczek 2001).

<sup>13</sup> Co prawda obszerność katalogu prerogatyw (ustawa zasadnicza wymienia ich 30, podczas gdy Mała Konstytucja 20) kwalifikuje się jako jedno z odstępstw od generalnie parlamentarno-gabinetowego charakteru polskiego systemu rządów (Borkowski 1997: 83), jednak z aprobatą powitać wypada opinię Anny Rakowskiej, dystansującej się od tezy o uzyskaniu w ten sposób znacznej

politykę państwa prowadzi rząd i to również on, a nie prezydent, ponosi odpowiedzialność parlamentarną z tego tytułu<sup>14</sup>.

Doniosłe znaczenie dla zarysowania normatywnego obrazu polskiej prezydentury ma art. 126, formułujący funkcje i zadania prezydenta RP. Zgodnie z ust. 1, określającym ogólnie charakter urzędu, jest on „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Zadania głowy państwa wymienione zostały natomiast w ust. 2. Zaliczają się do nich: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent dla realizacji swoich funkcji i zadań posługiwać się musi zawartymi w Konstytucji i ustawach kompetencjami; sam analizowany tutaj przepis nie ustanawia jeszcze konkretnych kompetencji (Sarnecki 1999: 2–3; Mojak 1997: 55–56; Banaszak 2009: 644).

Dziedzina, w której prezydent RP posiada umocowane konstytucyjnie ważne uprawnienia, są sprawy zagraniczne i polityki obronnej, ale i w tym obszarze nie ma on możliwości funkcjonowania samodzielnego, za każdym razem będąc zobowiązanym (przez art. 133 i 134 oraz stanowiącą o „współdziałaniu władz” preambułę) do kooperacji z organami rządu. Dyrektywa „współdziałania władz” godna jest w tym miejscu minimalnego choćby komentarza, przytacza się ją bowiem nieraz w kontekście postanowień Konstytucji kształtujących relacje prezydenta z rządem, ale i z parlamentem (por. Piotrowski 2007: 118), ma więc ona znaczenie także dla ujęcia w odpowiednim świetle instytucji weta ustawodawczego. Praktyka prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego w okresie kierowania Radą Ministrów przez Jerzego Buzka, a jeszcze dobitniej Lecha Kaczyńskiego w trakcie rządów Donalda Tuska, pokazała, że doniosłe zasady konstytucyjne nie stanowią dla polskich elit państwowych przeszkody w walce z politycznymi oponentami. Przykładowo wyraźnie rosła częstotliwość posługiwania się przez prezydentów wetem i wnioskami do TK w okresach równoległego funkcjonowania reprezentujących inne obozy premierów (Zakrzewski 2010: 104). Również współdziałanie wewnątrz egzekutywy szwankowało<sup>15</sup>.

---

samodzielności przez prezydenta RP i zwracającej uwagę, że korzystanie przez niego z szeregu prerogatyw wymaga współdziałania z innymi organami lub wręcz ich inicjatywy (Rakowska 2010: 87; podobnie Witkowski 2007: 340–341).

<sup>14</sup> Inną typową cechą tego systemu, która ma równoważyć uprawnienia legislatywy, jest przyznanie rządowi prawa inicjatywy ustawodawczej, co umożliwi realizację zadań przypisanych mu jako wiodącemu organowi dualistycznej egzekutywy (por. Bankowicz 2006: 65).

<sup>15</sup> Warto w tym miejscu przypomnieć spór kompetencyjny pomiędzy Donaldem Tuskiem a Lechem Kaczyńskim o to, kto powinien reprezentować Polskę na posiedzeniu Rady Europejskiej, rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 20 maja 2009 roku, sygn.

Stworzenie „eklektycznego” i „niespójnego” systemu rządów, mogącego prowadzić do „poważnych kryzysów politycznych i sporów kompetencyjnych” (Banaszak 2006: 9) część doktryny trafnie ocenia ze sporą dozą krytycyzmu, wszak niekonsekwencja ustrojodawcy obniża sprawność realizacji procesu rządzenia w Polsce. Obecnie prezydent „nie ma kompetencji umożliwiających mu samodzielne prowadzenie polityki państwa w określonych dziedzinach. Posiadane kompetencje mogą natomiast być wykorzystywane w celu blokowania działań rządu” (Wojtyczek 2001: 57). Polska głowa państwa cieszy się nieodpowiedzialnością polityczną *sensu stricto*<sup>16</sup>, może za to skutecznie spowalniać czy nawet paraliżować poczynania konkurencyjnego ośrodka władzy, jakim jest rząd<sup>17</sup>. Negatywny wymiar uprawnień prezydenckich w relacjach z Radą Ministrów (weto ustawodawcze, wnioski do TK) dominuje nad instrumentami pozytywnymi, takimi jak – zresztą zaskakujące w ustroju parlamentarno-gabinetowym (Kierończyk 1998: 180) – prawo inicjatywy ustawodawczej czy instytucja Rady Gabinetowej. Dodajmy, że uprawnienia pozytywne w razie współistnienia organów egzekutywy o odmiennej proweniencji politycznej również mogą przerodzić się w instrumenty konfliktowe. Wskazuje się np. na ryzyko uchwalania prezydenckich inicjatyw w opozycji do rządu mniejszościowego (Banaszak 2006: 15), a praktyka zwoływania przez Lecha Kaczyńskiego posiedzeń Rady Gabinetowej ujawniła, że i ta instytucja może służyć podnoszeniu temperatury sporu politycznego.

Popieranie istnienia takich „twardych” instrumentów z zakresu „hamulców i równowagi” jak weto ustawodawcze uzasadniane bywa często ustrojową rolą prezydenta jako arbitra politycznego. W literaturze znaleźć można jednak rozróżnienie pomiędzy modelem arbitra-

Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78). Rację ma więc Jerzy Ciapała, pisząc, że współpraca prezydenta z rządem w dziedzinie polityki zagranicznej nieraz nabiera cech „nihilizmu konstytucyjnego”, polegającego (jak zdaje się sugerować) na ignorowaniu nakazu kooperacji, ale równie trafnie konstatuje on, że samo założenie takiej współpracy jest „dość idealistyczne” (Ciapała 2008: 42). Wiąże się ono z wynikającą z art. 10 zasadą podziału i równowagi władz. Zdaniem niektórych twórców Konstytucji musi ona implikować współpracę poszczególnych organów państwowych (Pułło 1998: 39). Takie podejście, jako niewynikające z rozwoju idei podziału władzy, ostro skrytykował Andrzej Pułło, stwierdzając kategorycznie, że ideę tę „wyrażać mogą tylko trzy wyrazy: rozdzielenie, hamowanie i równoważenie”, a „dodanie do tego współpracy eliminuje pierwsze i najważniejsze słowo” (Pułło 1998: 40).

<sup>16</sup> Za odpowiedzialność polityczną *sensu largo* uważam weryfikację wyborczą w razie ubiegania się o reelekcję.

<sup>17</sup> Paweł Sarnecki celnie ujmuje ten paradoks w następującą formułę: „mając prawo weta, prezydent ma wpływ, ale nie odpowiada, rząd nie ma wpływu, a odpowiada” (cyt. za Witkowski 2007: 328).



żu „władczego” a arbitrażu „autorytetu” (Witkowski 2007: 332–333). Wzorcowym reprezentantem tego pierwszego jest prezydent V Republiki Francuskiej, natomiast Włochy, Niemcy czy Polskę zalicza się raczej do państw realizujących co do zasady drugi wariant, polegający na preferowaniu przez prezydenta-arbitra „miękkich” środków, takich jak „autorytet, mediacja, perswazja, doradztwo” (Witkowski 2007: 333 i cytowana tam literatura). O ile bowiem prezydent francuski wyposażony jest w szereg narzędzi ustrojowych, umożliwiających mu aktywny wpływ na bieżącą politykę, o tyle w pozostałych trzech wymienionych państwach już tak nie jest (Witkowski 2007: 331). Przeciwnie, uważa się, że polski prezydent „jako arbiter nie powinien mieszać się do polityki prowadzonej przez rząd, jego zadaniem nie jest rozwiązywanie bieżących problemów gospodarczych i społecznych” (Wojtyczek 2005: 350). Prezydent-arbiter w polskim modelu powinien skupić się na realizowaniu funkcji i zadań określonych w art. 126 i tylko dla ochrony wymienionych w tym przepisie wartości jego ingerencje w kwestie prowadzenia polityki znajdują uzasadnienie (Wojtyczek 2005: 349–350). Warto zadać sobie pytanie, na ile polska praktyka ustrojowa wskazuje na korzystanie przez prezydentów z prawa weta ustawodawczego w celu wypełnienia roli „aktywnego obrońcy konstytucji” (Witkowski 2007: 332), i do jakiego stopnia zachowywali oni (typową dla prezydenta włoskiego) neutralność polityczną (Witkowski 2007: 331).

Zwolennicy obowiązujących regulacji twierdzą, że Konstytucja jest dobra, tylko politycy nie dorastają do jej wymogów. Wydaje się jednak, że zwłaszcza w państwie o tak słabo rozwiniętej kulturze politycznej jak polska młoda demokracja uchwalenie ustawy zasadniczej nieograniczającej w żaden sposób negatywnego wpływu czynników behawioralnych stanowiło błąd. Na tym etapie rozwoju państwowości to raczej Konstytucja powinna być dostosowana do poziomu kultury politycznej elit rządzących niż na odwrót. Ściślej, w obliczu lekceważenia przez polityków konstytucyjnych norm programowych, ilość tego typu norm, a co za tym idzie – „luzów decyzyjnych” – należy ograniczać. Można zaklinać rzeczywistość, jak uczyniono, prezentując naiwną wiarę we współdziałanie władz, ale złych praktyk tą drogą zmienić nie sposób. Z goryczą trzeba przyznać rację Wiktorowi Osiałyńskiemu, który w trakcie debaty w Komisji Konstytucyjnej, protestując przeciwko tworzeniu ustawy zasadniczej w oparciu o wiarę we współdziałanie władz, uznał, że może i byłoby to możliwe „na Samoa czy Hawajach, ale nie w Polsce” (cyt. za Pułło 1998: 40).

### 3. Weto ustawodawcze w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku w kontekście prawnoporównawczym oraz na tle wcześniejszych regulacji polskich

Zgodnie z art. 122 ust. 5 Konstytucji prezydent RP, o ile nie skorzystał z możliwości stworzonej przez art. 122 ust. 3 (wniosek do TK), „może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia” (jest to weto całkowite, a nie selektywne, co wyklucza zakwestionowanie tylko wybranych przepisów). Na podjęcie decyzji prezydent ma 21 dni, co oznacza skrócenie terminu w porównaniu z Małą Konstytucją (Garlicki 2001: 10). Art. 224 ust. 1 *expressis verbis* wyłącza z zakresu weta prezydenckiego ustawę budżetową i ustawę o prowizorium budżetowym, natomiast art. 235 czyni to *implicite* w odniesieniu do ustawy o zmianie Konstytucji (np. Garlicki 2001: 10). Wprawdzie wyrażony został pogląd, że ograniczenie w swobodzie posługiwania się wetem stanowić powinny dla prezydenta określone w art. 126 funkcje i zadania, w związku z czym „szczegółowe kompetencje może on spełniać jedynie dla osiągnięcia wskazanych tu celów”, zaś „wykorzystywanie kompetencji (...) w innym celu niż dla realizacji tych ogólnie ujętych zadań (...) byłoby niedopuszczalne” (Sarnecki 1999: 3), jednak zaobserwować można dość powszechny opór doktryny wobec takiego podejścia (np. Chorążewska 2008: 229; Wojtyczek 2005: 347; Zakrzewski 2010: 101). Najciekawszą krytykę przeprowadza Leszek Garlicki, wykorzystując argumenty z zakresu wykładni systemowej przepisów Konstytucji (wskazując, że art. 122 ust. 5 przyznający prezydentowi prawo weta został wyodrębniony z rozdziału o głowie państwa, a więc i oddzielony od art. 126) oraz z wnioskowania *a contrario*. Garlicki zauważa, że skoro sama ustawa zasadnicza przewiduje *explicite* materialne wyjątki od prawa stosowania weta, to nie można doszukiwać się jego dalszych, niewyrażonych wprost ograniczeń (Garlicki 2001: 12). Faktycznie, cenny pogląd Pawła Sarneckiego, podzielany też przez Jerzego Ciapałę (Ciapała 2008: 36) należy raczej potraktować jako wskazówkę dla prezydentów, jak korzystać z prawa weta w sposób niezaburzający harmonii systemu rządów, niż jako wiążącą wykładnię art. 122 ust. 5. Warto wreszcie odnotować uzasadniony m.in. praktyką ustrojową sprzeciw Garlickiego wobec prób zawężania dopuszczalnego zakresu materialnego weta do wątpliwości natury pozaprawnej. Prezydenci często bowiem, motywując zwrot ustawy do parlamentu, posługiwali się równoległe zarówno argumentami politycznymi, jak i prawnymi (Garlicki 2001: 11, 12–13).

Jeżeli Sejm uchwali zawetowaną ustawę ponownie, prezydent nie ma już pola manewru. W takiej sytuacji Konstytucja obliguje go do podpisania i zarządzenia publikacji ustawy (inaczej niż w okresie obowiązywania Małej Konstytucji nie może on wówczas skierować wniosku do TK). Aby tak się stało, niezbędne jest poparcie 3/5 głosujących w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ustrojodawca zdecydował się na wybór takiej właśnie większości kwalifikowanej nie bez wahań (por. Chorążewska 2008: 225–226). Początkowo rozważano większość 2/3 (identyczną jak w małej konstytucji i w znolizowanej w 1989 roku Konstytucji z 1952 roku), ale w obawie przed reelekcją Lecha Wałęsy Komisja Konstytucyjna skłoniła się w stronę większości bezwzględnej, następnie (po porażce wyborczej Wałęsy) powracając do koncepcji 2/3, ostatecznie zaś decydując się na rozwiązanie pośrednie, czyli 3/5.

W kontekście większości niezbędnej do przełamywania weta ustawodawczego na świecie występują trzy rozwiązania: weto absolutne, tzn. niepodlegające odrzuceniu (teoretycznie występuje ono w Zjednoczonym Królestwie<sup>18</sup>), weto zawieszające obalane przez parlament po spełnieniu szczególnych wymogów proceduralnych – albo większością bezwzględną całkowitej liczby deputowanych (Finlandia do 2000 roku, Grecja, Portugalia, Bułgaria, Czechy), albo większością kwalifikowaną 2/3 głosów (USA, Rosja, Ukraina), co jednak stanowi rzadkość – oraz weto zawieszające odrzucane zwykłą większością głosów, występujące w takich państwach, jak: Indie, Włochy, Węgry, Francja, Rumunia, Estonia, Litwa, Słowacja (Garlicki 2001: 7–8). W wielu krajach (Austria, Szwajcaria, Hiszpania, Irlandia, Japonia, Chorwacja, Słowenia) w ogóle brak weta ustawodawczego (Garlicki 2001: 8). W Niemczech weto nie istnieje, jednak w trakcie tzw. sporządzenia (Bożek 2007: 166–181), czy też, jak chcą inni, „wygotowywania” ustawy (Szymt 1993: 215–227) prezydent kontroluje konstytucyjność przedstawionego mu aktu prawnego i może odmówić jego podpisania. Takie rozwiązanie stanowi wskazówkę, że możliwe jest w zbliżonym do polskiego systemie rządów pełnienie przez głowę państwa funkcji strażnika Konstytucji bez nadmiernych ingerencji w proces ustawodawczy. Uprawnienie to jest środkiem prawnym mniej radykalnym od weta czy wniosku do sądu konstytucyjnego, a mimo to może odgrywać istotną rolę (Zakrzewski 2010: 91–92), za razem nie destabilizując funkcjonowania systemu politycznego.

<sup>18</sup> Jednak po raz ostatni zostało zastosowane w 1707 roku (Gdulewicz, Kręcisz 2007: 36).

Nawet pobieżny przegląd rozwiązań stosowanych w różnych państwach uprawnia do wyciągnięcia wniosku, że nie zawsze występuje korelacja: silny prezydent – trudne do przełamania weto. Istotnie, taka sytuacja ma miejsce np. w USA czy Rosji, ale już przykłady Francji, Rumunii czy Finlandii (do 2000 roku), a więc ustrojów kwalifikowanych jako semiprezydencyjne, nie potwierdzają konieczności istnienia takiej zależności. Wyeksponować warto przypadek francuski, gdzie potężny prezydent posiada prawo weta ustawodawczego, jednak parlament może uchwalić ustawę ponownie większością zwykłą. Sprzeciw głowy państwa wymaga dla swej skuteczności kontrasygnaty. Ustawa trafia z powrotem do parlamentu wyłącznie za zgodą premiera, nie dziwi więc fakt, że jak dotąd w historii V Republiki Francuskiej nastąpiło to zaledwie kilkakrotnie (Jakubiak 2010: 42). W ten sposób weto staje się instrumentem, którym prezydent może *de facto* wesprzeć rząd w razie uchwalenia przez parlament niepożądanego z punktu widzenia premiera ustawy<sup>19</sup>, choć niektórzy podważają sens istnienia tej instytucji w obliczu i tak bardzo silnej pozycji rządu w postępowaniu legislacyjnym (por. Sarnecki 2005: 303). Okazuje się tym samym, że weto może być czynnikiem równoważenia egzekutywy i legislatywy, a nie – jak w Polsce – walki wewnętrznej w łonie zantagonizowanej władzy wykonawczej. Wprawdzie zdaniem części doktryny polskie weto może posłużyć prezydentowi również do arbitrażu między rządem a parlamentem i zostać zainspirowane przez gabinet (Chorążewska 2008: 228 i przywoływana tam praca Marii Kruk), ale tego rodzaju przypadki zdarzają się sporadycznie<sup>20</sup>.

Także historia ustroju II RP unaocznia, że silna prezydentura niekoniecznie oznaczać musi wyposażenie głowy państwa w trudne do odrzucenia weto ustawodawcze. W myśl postanowień Konstytucji kwietniowej z 1935 roku niemal wszechwładny i niepodlegający politycznej odpowiedzialności prezydent dysponował wprawdzie możliwością zwrotu ustawy parlamentowi z żądaniem ponownego jej rozpatrzenia, jednak weto było oddalane większością ustawowej liczby posłów i senatorów (Garlicki 2001: 8). Na dodatek posługiwanie się

<sup>19</sup> Warto zwrócić uwagę, że obwarowanie skuteczności weta ustawodawczego wymogiem uzyskania kontrasygnaty osłabia pozycję francuskiego prezydenta w okresach „kohabitacji”. Weto we Francji nie posiada więc charakteru instytucji prawnej wzmacniającej status głowy państwa w ramach dwuczłonowej egzekutywy.

<sup>20</sup> Przypadek taki miał miejsce w 2005 roku, w okresie funkcjonowania mniejszościowego rządu Marka Belki. Wówczas z prośbą do prezydenta o zawetowanie ustawy wystąpił Minister Finansów (Chorążewska 2008: 237).

nim opatrzone wymogiem uzyskania kontrasygnaty premiera i właściwego ministra, co skądinąd kłóciło się wyraźnie z koncepcją szeroki-  
kich prerogatyw głowy państwa zrealizowaną w tej Konstytucji (Ciapała 1997: 36). W pełni spójna była za to w tym zakresie Konstytucja  
marcowa z 1921 roku, w której prezydent posiadał bardzo ograniczo-  
ną pozycję ustrojową i w związku z tym nie otrzymał uprawnień do  
kwestionowania efektów prac ustawodawczych parlamentu. Bezspornie  
za koherentne należy też uznać postanowienia noweli konstytucyjnej z 1989 roku i Małej Konstytucji z 1992 roku, w których cechujący się znaczącą rangą ustrojową prezydent uzyskał możliwość wetowania  
ustaw, inaczej niż obecnie w żaden sposób nieograniczoną przedmiotowo. W świetle całokształtu ówczesnych regulacji statusu głowy państwa nawet ustanowienie trudnej do osiągnięcia w parlamencie  
większości kwalifikowanej 2/3 głosujących ocenić wolno jako usprawiedliwione. Problematiczne natomiast wydaje się minimalne zaledwie obniżenie tej większości (do poziomu 3/5 głosujących) w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP, skoro równocześnie wyraźnie zredukowano pozycję ustrojową prezydenta. Zaprezentowany przegląd rozwiązań konstytucyjnych stosowanych na świecie i w historii Polski uprawnia bowiem do wniosku, że o ile w przypadku silnej prezydentury występują dwa podejścia (weto „twarde” lub „miękkie”), o tyle w razie opowiedzenia się przez ustrojodawcę za ograniczonym stanowiskiem ustrojowym prezydenta nie spotyka się równoczesnego przypisywania mu prawa weta gwarantującego przewagę w sytuacji konfliktu z parlamentem.

Niemal powszechnie (np. Balicki 1999: 45; Borkowski 1997: 79; Garlicki 2001: 11; Sarnecki 2000: 89; Więckowska 2003: 37; Wojtyczek 2005: 355; Zakrzewski 2010: 101) podzielany jest w literaturze pogląd o prawie weta ustawodawczego jako prerogatywie głowy państwa, oparty na katalogu prerogatyw zawartym w art. 144 ust. 3 pkt 6, gdzie wymieniona też została „odmowa podpisania ustawy”. Jerzy Ciapała zwraca jednak uwagę, że to sformułowanie odnosi się do sytuacji z art. 122 ust. 4 zd. 1, a więc następstw orzeczenia przez TK o niezgodności ustawy z Konstytucją, natomiast w art. 122 ust. 5 ustrojodawca przyznał prezydentowi możliwość „przekazania ustawy Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia” (Ciapała 2008: 36). Wprawdzie autor ten racjonalnie konstatuje, że wykorzystująca tę niekonsekwencję terminologiczną wykładnia „antyprezydencka” (odmawiająca traktowania prawa weta jako prerogatywy) byłaby bardzo ryzykowna, jednak warto pochwalić wnioskodawców

projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP za propozycję wyraźnego dopisania do katalogu prerogatyw „wniosku do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy”<sup>21</sup>. Ewentualna realizacja tego postulatu zlikwiduje konieczność rozszerzającej wykładni pojęcia „odmowa podpisania ustawy” (por. Garlicki 2001: 11).

Uzasadniony wydaje się pogląd Ryszarda Balickiego, że w obliczu poważnych trudności w funkcjonowaniu koalicji rządowej, jakie wywołuje praktyka stosowania przez prezydenta weta ustawodawczego (a wynikających z konieczności uzyskania poparcia przynajmniej części parlamentarnej opozycji dla jego przełamania, co zwykle jest właściwie niewykonalne), należałoby objąć ten instrument ustrojowy wymogiem kontrasygnaty przez premiera (por. Balicki 1999: 52–53). Część doktryny popiera taki postulat (Zakrzewski 2010: 107; Ciapała 1997: 50–51), inni jej przedstawiciele odnoszą się do niego sceptycznie (Chorążewska 2008: 229), ale zgodzić się należy ze zwolennikami tego pomysłu, że jego realizacja stworzyłaby praktykę stosowania weta tylko w wyjątkowych wypadkach, co z kolei przekształciłoby je w instrument równoważenia władz (Ciapała 1997: 51). I choć przesadny jest pogląd (Stembrowicz 1982: 250) o niezgodności *a limine* instytucji weta ustawodawczego z zasadą podziału władzy, to w przypadku wszelkich wariantów ustroju parlamentarnego zasadzie tej towarzyszyć przecież powinna zasada równowagi. Konieczność zaś przełamania weta prezydenckiego wysoką większością kwalifikowaną utrudnia jej urzeczywistnianie. Propozycja kontrasygnowania wniosków o ponowne rozpatrzenie ustawy warta jest więc uwzględnienia, choć innym rozwiązaniem może być obniżenie wymaganej do ponownego uchwalenia ustawy większości.

Kończąc analizę prawną omawianej instytucji ustrojowej, należy jeszcze podkreślić, że wniosek prezydenta musi zostać uzasadniony. Nie sposób jednak zgodzić się z tezą, że „zamieszczanie przez głowę państwa w uzasadnieniach wniosków (...) dogłębnej analizy przedstawianych do podpisu regulacji prawnych (...) stało się zwyczajem konstytucyjnym” (Więckowska 2003: 54). Trudno mówić o zwyczaju, bo sam przepis *explicite* formułuje wymóg umotywowania weta. Nie zawsze też analizy te były „dogłębne” – obok obszernie uargumentowanych zdarzały się i lakoniczne (por. Sejm RP III kadencji, druk nr 3365).

<sup>21</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (Sejm RP VI kadencji, druk nr 2989), art. 1 pkt 13 lit. a.

#### 4. Praktyka stosowania weta ustawodawczego od 1997 roku

Analiza instytucji weta ustawodawczego w oderwaniu od praktyki jej wykorzystywania uniemożliwiłaby sformułowanie konkluzji co do zasadności jej utrzymania bądź wyeliminowania z Konstytucji. Należy więc w tym miejscu dokonać skrótowego choćby przeglądu argumentacji, którą posługiwali się kolejni prezydenci, motywując wnioski o ponowne rozpatrzenie ustawy, a także zweryfikować skuteczność tych wniosków. W polskiej literaturze odnaleźć można taki przegląd w odniesieniu do prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego (Więckowska 2003, także Chorążewska 2008<sup>22</sup>). Powtarzanie go mijaloby się z celem, natomiast warto przytoczyć konkluzje autorki i ustosunkować się do nich w oparciu o dokładniejsze zbadanie niektórych decyzji ówczesnej głowy państwa.

Analiza wet ustawodawczych zastosowanych przez Aleksandra Kwaśniewskiego zdaniem Anny Chorążewskiej pozwala na wyróżnienie trzech głównych powodów posługiwania się tym narzędziem ustrojowym: 1) naruszenie przez ustawę podstawowych zasad konstytucyjnych; 2) naruszenie konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw; 3) niebezpieczeństwo wywołania przez ustawę niekorzystnych skutków prawnych, ekonomicznych lub społecznych (Chorążewska 2008: 238). Autorka zauważa, że w ramach tej ostatniej grupy można wyodrębnić troskę o bezpieczeństwo finansów publicznych, gdyż w aż 13 z 33 wniosków o ponowne rozpatrzenie ustawy prezydent uzasadniał weto nadmiernym obciążeniem budżetu państwa (Chorążewska 2008: 238–239).

W istocie, przynajmniej w sferze deklaracji, Aleksander Kwaśniewski kierował się przedstawionymi powyżej motywami. W bardzo wielu wnioskach o ponowne rozpatrzenie ustawy zamieszczone zostały rozmaite argumenty natury prawnokonstytucyjnej (z dwóch pierwszych wskazanych przez Chorążewską grup), co prezydent uzasadniał swoją rolą strażnika Konstytucji RP, nieraz wykorzystując przy tym tezy z orzecznictwa TK. Występowały one albo samodzielnie, albo równoległe z argumentami politycznymi, ekonomicznymi czy społecznymi. Czy jednak ocena autorki („Stosunkowo niewielka liczba prezydenckich wniosków o ponowne rozpatrzenie ustaw pozwala twierdzić, iż głowa państwa nie starała się być konkurencyjnym w stosunku do rządu ośrodkiem władzy, realizującym własną politykę” – Chorążewska 2008: 238) jest trafna? Wydaje się, że bardzo odbiega

<sup>22</sup> Jest to ta sama autorka po zmianie stanu cywilnego. Publikacja z 2008 roku, w przeciwieństwie do wcześniejszej, obejmuje cały okres sprawowania urzędu prezydenckiego przez Aleksandra Kwaśniewskiego.

ona od faktów, a sprzeciw wobec tej oceny można uzasadnić treścią poszczególnych wniosków prezydenckich. Tytułem przykładu warto tu przytoczyć weto (Sejm RP III kadencji, druk nr 152) do ustawy z dnia 11 grudnia 1997 roku o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, którą uchwalono z inicjatywy rządu AWS-UW. Prezydent w wąskim zakresie motywował swój protest racjami natury prawnej (zresztą ujętymi nad wyraz ogólnikowo), koncentrując się na wyrażeniu odmiennego od twórców ustawy stosunku do nauczania w szkołach przedmiotu „wiedza o życiu seksualnym człowieka”. W przeciwieństwie do rządu i parlamentu Aleksander Kwaśniewski opowiedział się za obligatoryjnym nauczaniem tego przedmiotu, uznając to za konieczność w obliczu restrykcyjności polskiego prawa antyaborcyjnego, wymuszającego niejako odpowiedzialną edukację seksualną. Uprawione zatem jest stwierdzenie, że prezydent zaproponował opozycyjną wobec rządu linię polityczną.

Ciekawy przykład weta o charakterze ściśle politycznym stanowi wniosek o ponowne rozpatrzenie (Sejm RP III kadencji, druk nr 465) ustawy z dnia 1 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, w którym ostrze krytyki prezydenta skierowane zostało przeciwko decyzji rządu Jerzego Buzka o wprowadzeniu podziału Polski na 15 województw. Według Aleksandra Kwaśniewskiego województw powinno być 17, ponieważ pokrzywdzono region staropolski i środkowopomorski. Co ciekawe, pierwotnie prezydent popierał zamysł utworzenia mniejszej ich liczby, ale zmienił zdanie, zapewne pod wpływem masowych protestów mieszkańców tych miast, które utracić miały status wojewódzkich (por. Dudek 2004: 458–459). Prezydent dość karkołomnie starał się kamuflować wrażenie kierowania się przesłankami populistycznymi, zarzucając ustawie naruszenie ogólnych norm programowych Konstytucji oraz sprzeniewierzenie się postanowieniom ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, która nakazuje każdą zmianę granic jednostek podziału terytorialnego konsultować z mieszkańcami. Trzeba jednak podkreślić, że wszelkie konsultacje społeczne mają charakter wyłącznie opiniodawczy, a nie rozstrzygający, i organy państwowe, podejmując decyzje, nie muszą kierować się ich wynikami, nawet jeśli oczekuje tego od nich prezydent RP.

Bodaj najbardziej brzemienne w skutki okazało się weto (Sejm RP III kadencji, druk nr 1538) do przygotowanej przez Ministra Finansów ustawy z dnia 20 listopada 1999 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Nie udało się go przełamać, przez co uniemożliwiona została



poważna reforma podatkowa (por. szerzej Baczyński 1999), a wydaje się, że argumenty natury konstytucyjnej miały na celu jedynie formalne przesłonięcie rozstrzygnięcia o charakterze wybitnie politycznym. Aleksander Kwaśniewski posłużył się tym razem wszystkimi trzema rodzajami racji wyróżnionymi przez Annę Chorążewską. Zarzucił ustawie, że „została przyjęta z pogwałceniem rzetelnej procedury legislacyjnej”, czego koronnym dowodem miało być wykorzystanie przez posła koalicji rządowej instytucji wniosku mniejszości „w celu niedopuszczenia do rozpatrzenia przez Sejm stanowiska opozycji” (Sejm RP III kadencji, druk nr 1538: 2). Jakkolwiek zgodzić się można, że stosowanie tego typu „kruczków” regulaminowych budzi zastrzeżenia natury etycznej, to jednak nie sposób twierdzić, że prawo zezwala na posługiwanie się wspomnianą instytucją prawną wyłącznie posłom określonych, opozycyjnych klubów parlamentarnych. Ten zarzut sprawia więc wrażenie niezbyt przekonującego, podobnie jak teza o naruszeniu przez ustawę ogólnych zasad konstytucyjnych, takich jak zasada sprawiedliwości społecznej czy zasada demokratycznego państwa prawnego. Zwłaszcza co do tej pierwszej prezydent dokonał nad wyraz rozszerzającej ją wykładni, wykorzystując nawet odwołanie do preambuły Konstytucji RP, której normatywny charakter bywa kwestionowany. Argumentację zamykała zaś populistyczna teza o uprzywilejowaniu przez ustawę bogatszych Polaków, która wskazuje na zupełnie odmienną od rządu wizję systemu podatkowego.

145

Weta do innych ustaw miały dowodzić np. troski prezydenta o zapobieżenie powstaniu poczucia krzywdy wśród obywateli (por. Więckowska 2003: 47) lub zamiaru uniknięcia „nieuzasadnionej likwidacji spółdzielni, motywowanej tylko chęcią pozyskania przez grupę członków mienia spółdzielni” (Sejm RP III kadencji, druk nr 3437: 2). Wprawdzie tego rodzaju argumenty natury politycznej (często zresztą demagogiczne) Aleksander Kwaśniewski przeplatał wielokrotnie zarzutami niezgodności ustaw z Konstytucją, jednak na ogół stosował przy tym wykładnię rozszerzającą takich zasad, jak: demokratyczne państwo prawne, sprawiedliwość społeczna, równość wobec prawa. Znamienne, że prezydent decydował się na weto również w tych sytuacjach, gdy jego wątpliwości przybierały wymiar wyłącznie prawny, choć mógł przecież skorzystać z możliwości uruchomienia kontroli prewencyjnej przed TK. Wolno powątpiewać, czy Kwaśniewski słusznie chciał uniknąć angażowania TK do wypowiedania się ponownie „w tej samej sprawie” (Chorążewska 2008: 238), zwłaszcza że często sprawy *prima facie* zbliżone Trybunał rozstrzyga w odmienny sposób.

Realizacja funkcji strażnika Konstytucji przez prezydenta niekiedy przybierała groteskowy charakter – weto (Sejm RP III kadencji, druk

nr 2546) do ustawy z dnia 21 grudnia 2000 roku o urzędzie Prezesa Głównego Urzędu Administracji Publicznej opierało się na zarzucie przekazania prezesowi Rady Ministrów zadań z zakresu działu „administracja publiczna”, co – w obliczu braku instytucji indywidualnego wotum nieufności wobec premiera – uniemożliwiało parlamentarną kontrolę nad nim. W tym kontekście wskazać trzeba na art. 147 ust. 3 Konstytucji, umożliwiający *expressis verbis* premierowi i wicepremierowi pełnienie funkcji ministra. Zarzut sformułowany przez prezydenta polegał więc na podważeniu spójności poszczególnych przepisów Konstytucji, a może nawet na zasugerowaniu, że istnieje jakaś ich hierarchia, co jest nieprawdą. Tego rodzaju potknięcia głowy państwa nakazują zastanowić się nad predyspozycjami piastunów tego urzędu do realizowania funkcji strażnika Konstytucji. Zastrzeżenia budzi też zdiagnozowane przez Annę Więckowską rozszerzenie wykładni art. 126 ustawy zasadniczej o funkcję „strażnika bezpieczeństwa finansowego państwa”. Czy prezydent, wetując aż 13 z 33 ustaw z powodów natury finansowej, nie usiłował przy okazji zaingerować w sprawy zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, skoro to ona została konstytucyjnie umocowana do kierowania wykonaniem budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 6 *in principio*)?

146

Skuteczność weta należy oceniać przez pryzmat liczby ustaw ponownie uchwalonych przez parlament (Głajcar 2006: 91). Stosowanie weta przez Aleksandra Kwaśniewskiego było w takim razie narzędziem niezwykle skutecznym, skoro spośród 33 zgłoszonych przezeń wniosków tylko w 3 przypadkach Sejmowi udało się ustawę po raz drugi uchwalić (por. Zakrzewski 2010: 104). Dla Anny Chorążewskiej zaledwie trzykrotne przełamanie weta stanowi dowód na powściągliwość prezydenta w korzystaniu z tego instrumentu prawnego (Chorążewska 2008: 238). Odmienne ocenia problem Piotr Zakrzewski, akcentując kluczowe znaczenie niektórych zawetowanych ustaw i odnotowując zdecydowany wzrost aktywności „hamującej” prezydenta w okresie po utracie władzy przez bliski mu SLD na rzecz koalicji partii centroprawicowych (por. Zakrzewski 2010: 104). Również Rafał Głajcar zauważa wyraźnie zwyżkową tendencję do wetowania w trakcie „kohabitacji” (Głajcar 2006: 91).

O ile jednak 5 z 33 wet Aleksandra Kwaśniewskiego odnosiło się do ustaw uchwalonych w trakcie rządów lewicy, o tyle Lech Kaczyński tylko raz skorzystał z posiadanego uprawnienia w czasie, gdy władzę sprawowało Prawo i Sprawiedliwość, natomiast aż 18-krotnie w latach 2007–2010, gdy prezesem Rady Ministrów był Donald Tusk (Zakrzewski

2010: 105)<sup>23</sup>. Tragicznie zmarły pod Smoleńskiem prezydent zachowywał się *de facto* jak patron opozycji, wielokrotnie podkreślając w publicznych wystąpieniach osiągnięcia rządu kierowanego przez jego brata Jarosława Kaczyńskiego i krytykując politykę Donalda Tuska. Praktyka wykorzystywania prawa weta ustawodawczego w tym okresie wskazuje na aspiracje prezydenta do roli konkurencyjnego względem rządu czynnika politycznego. Modelowo potwierdza tę tezę motywacja zaprezentowana przez głowę państwa w związku z wetem (Sejm RP VI kadencji, druk nr 2340) do ustawy z dnia 28 sierpnia 2009 roku o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, z której wyraźnie wynika (mimo obecności również zastrzeżeń prawnych) zasadniczo opozycyjna wobec rządu prezydencka wizja ustroju prokuratury. Prezydent w szczególności sprzeciwił się rozdzieleniu funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, co w jego przekonaniu znacząco ograniczało możliwość prowadzenia skutecznej polityki karnej przez Radę Ministrów, a więc i wykonywania konstytucyjnego zadania zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7). Zatem prezydent oprotestował już samo podstawowe założenie reformy, kontestując przyjętą przez rząd i zaaprobowaną przez parlament strategię realizacji wspomnianego zadania obciążającego Radę Ministrów.

Antagonistyczne względem rządu i jego zaplecza parlamentarnego podejście zaprezentował też Lech Kaczyński, wetując 3 z 6 ustaw tworzących tzw. pakiet zdrowotny. Jeszcze przed ich uchwaleniem prezydent, powtarzając, że „w sprawach służby zdrowia jest socjalistą”, krytykował wolnorynkowe propozycje koalicji PO-PSL. W uzasadnieniu weta (Sejm RP VI kadencji, druk nr 1436) do ustawy z dnia 6 listopada 2008 roku o zakładach opieki zdrowotnej odnajdujemy liczne sformułowania mające eksponować wrażliwość społeczną głowy państwa<sup>24</sup>, choć argumentację oparto także m.in. na zarzucie naruszenia konstytucyjnego obowiązku zapewnienia równego dostępu do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej (Sejm RP VI kadencji, druk nr 1436: 7–8). Przykład sprzeciwu motywowanego głównie ra-

<sup>23</sup> Warto dodać na marginesie, że 19 razy prezydent składał wnioski do TK uruchamiające prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustaw. W latach 2005–2007 nigdy nie korzystał z tego uprawnienia. Dla porównania Aleksander Kwaśniewski zastosował art. 122 ust. 3 Konstytucji RP 13-krotnie w okresie funkcjonowania rządu Jerzego Buzka i 9 razy w kadencji 2001–2005, gdy urząd premiera pełnili Leszek Miller i Marek Belka (Zakrzewski 2010: 104–105).

<sup>24</sup> Np. „Ochrona zdrowia jest (...) ostatnią dziedziną życia społecznego, w której mogłyby obowiązywać zasady wolnego rynku, gdzie nie można wykluczyć sytuacji, iż zdrowie stałoby się swoistego rodzaju towarem, a pacjent postrzegany byłby jako potencjalne źródło zysku”.

cjami społecznymi stanowi też słynne weto (Sejm RP VI kadencji, druk nr 1475) do ustawy z dnia 6 listopada 2008 roku o emeryturach pomostowych, które jednak okazało się nieskuteczne<sup>25</sup>.

Przejawem sprzecznej z duchem Konstytucji tendencyjności prezydenta było weto (Sejm RP VI kadencji, druk nr 531) do ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw. Czytamy w jego uzasadnieniu m.in., że „dążenie do zmiany zasad obsady personalnej stanowisk związanych z oddziaływaniem na funkcjonowanie radiofonii i telewizji nie powinno stanowić przedmiotu regulacji ustawowej samoistnej, to jest dokonywanej w oderwaniu od projektowanej reformy systemu” (Sejm RP VI kadencji, druk nr 531: 1) oraz że „ustawa (...) nie gwarantuje »odpartyjnienia« Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz nie wzmacnia jej autorytetu” (Sejm RP VI kadencji, druk nr 531: 1–2). Nie miejsce tu na ocenę trafności tych uwag, trzeba jednak przypomnieć, że Lech Kaczyński podpisał w V kadencji Sejmu ustawę z dnia 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, na mocy której zredukowano liczebność KRRiT i postanowiono o wygaszeniu kadencji dotychczasowych jej członków. Dzięki tej ustawie umożliwiono wprowadzenie „swoich” przedstawicieli do KRRiT przez PiS, LPR i Samoobronę, co stanowiło główny powód jej uchwalenia. Zawetowanie ustawy uchwalonej pod auspicjami rządu Donalda Tuska z powodów, które powinny być stać się przesłankami sprzeciwu także wobec ustawy z 2005 roku, dowodzi trafności opinii o Lechu Kaczyńskim jako „jednym z najważniejszych, aczkolwiek nieformalnych wyrazicieli woli opozycji” (Zakrzewski 2010: 105).

Interesujące natomiast, że w razie wątpliwości wyłącznie konstytucyjnej natury prezydent Kaczyński decydował się zazwyczaj na składanie wniosków do TK (por. Zakrzewski 2010: 105), realizując wysuwany niekiedy w doktrynie postulat (por. Ciapała 1997: 45–46; Zakrzewski 2010: 106), aby w takich przypadkach preferować tę właśnie instytucję jako właściwszą metodę urzeczywistniania funkcji strażnika Konstytucji. Trzeba jednak zadać pytanie (analogiczne zresztą i w odniesieniu do weta), dlaczego w latach 2005–2007 w ogóle się nią nie posługiwał. Prezydent powinien permanentnie stać na straży po-

<sup>25</sup> Prezydent zaniepokojony był znacznym ograniczeniem kręgu uprawnionych do otrzymania emerytur pomostowych, iluzorycznymi, jego zdaniem, obietnicami uruchomienia programów profilaktycznych dla osób pozbawionych prawa do tego rodzaju emerytury, a także brakiem porozumienia ze związkami zawodowymi.

stanowień Konstytucji, a nie tylko w okresach współlistnienia z premierem reprezentującym odmienny światopogląd.

Jak dotąd Bronisław Komorowski, sprawując urząd prezydenta RP od 15 miesięcy, jedynie dwukrotnie skorzystał z prawa weta (Sejm RP VI kadencji, druk nr 4001 i druk nr 4623). Jest jeszcze zbyt wcześnie na sformułowanie ostatecznych uogólnień co do praktyki obecnej głowy państwa w zakresie omawianej tu problematyki. Dotychczasowe wnioski o ponowne rozpatrzenie dotyczyły: ustawy z dnia 25 lutego 2011 roku o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie oraz ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o nasiennictwie. Obie te ustawy trudno uznać za fundamentalne dla rozwoju państwa, jednak warto podkreślić, że mimo harmonijnej, co do zasady, współpracy Komorowskiego z gabinetem Donalda Tuska, zdarzają się sytuacje, gdy głowa państwa wywodząca się z tego samego co aktualny premier środowiska politycznego gotowa jest oprotestować nieodpowiadające jej propozycje parlamentu. Przykład weta blokującego utworzenie uczelni w Dęblinie może wskazywać, że szczególną niezależność prezydent Komorowski zamierza prezentować w dziedzinie, w której sam, jako były szef MON, ma doświadczenie rządowe. Weto motywowane było bowiem odmienną od zaproponowanej przez Sejm i Senat prezydencką koncepcją rozwoju wojskowego szkolnictwa wyższego. Z kolei weto do ustawy o nasiennictwie Komorowski uzasadnił przede wszystkim wadliwym sposobem implementacji prawa unijnego w zakresie roślin modyfikowanych genetycznie (tzw. *GMO*) oraz niejasnością szeregu jej przepisów. Oba weta okazały się skuteczne – pierwszego Sejm nie zdołał „przełamać”, natomiast drugim nie zdążył zająć się przed końcem kadencji.

## 5. Konkluzje

Jak wykazała praktyka ustrojowa, nie można zgodzić się z Anną Więckowską piszącą o „bezzasadności określania prezydenckiego prawa odmowy podpisania ustawy mianem weta politycznego” (Więckowska 2003: 54). Przedstawiona w niniejszym artykule analiza wybranych uzasadnień do prezydenckich wniosków pokazuje, że kwestie *stricte* polityczne nieraz stanowiły zasadniczy motyw decyzji głowy państwa. Jeszcze częściej zaś prezydenci przytaczali racje o charakterze prawokonstytucyjnym głównie jako pretekst do zdezawuowania ustaw, które nie odpowiadały im z powodów czysto politycznych. Posługując się instytucją weta, Aleksander Kwaśniewski i Lech Kaczyński usiłowali niekiedy tylko korygować politykę rządu, ale w niektórych przypadkach wyraźnie utrudniali jej prowadzenie, stając się konkurencyj-

nym organem egzekutywy, co jest sprzeczne z ideą prezydenta-arbitra. W okresach współlistnienia z rządami o bliskiej im tożsamości politycznej prezydenci bądź to dalece redukowali aktywność (Kwaśniewski), bądź zupełnie dezaktywowali się na polu stania na straży Konstytucji RP (czego istotną formą jest przecież korzystanie z prawa weta i wnioskowania do TK). Taka sytuacja uprawnia do stwierdzenia okresowego przynajmniej występowania w Polsce karykatury arbitrażu politycznego. Skądinąd funkcję obrońcy ustawy zasadniczej (i arbitra) prezydent RP znacznie lepiej mógłby realizować, ograniczając się do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, którego sędziowie posiadają odpowiednie gwarancje niezależności, a przede wszystkim wysokie kwalifikacje prawnicze, umożliwiające im rzetelniejszą ocenę konstytucyjności przepisów prawa. Warto podkreślić, że znaczna część wniosków prezydenckich do TK wcale nie kończyła się orzeczeniami o niezgodności ustaw z Konstytucją RP – z 13 wniosków Aleksandra Kwaśniewskiego z okresu rządów Jerzego Buzka zaledwie jeden raz (!) sędziowie podzielili w pełni wątpliwości prezydenta, sześciokrotnie orzekli o częściowej zgodności przepisów z Konstytucją i również sześć razy o zgodności (Zakrzewski 2010: 104). Orzeczenia TK nie potwierdzają więc zbyt często obaw głowy państwa; przypuszczalnie podobnie byłoby z niejednym motywowanym przesłankami prawnymi wetem, gdyby Trybunał mógł przeanalizować zawartą w nim argumentację.

150

Taki obraz rzeczywistości skłania do rezygnacji z instytucji weta zawieszającego, które w praktyce wielokrotnie okazywało się wetem absolutnym (za rządów Jerzego Buzka tylko jedną z 28 zakwestionowanych ustaw – o IPN – udało się Sejmowi uchwalić ponownie!). Intencją ustrojodawcy było wprowadzenie do polskiego systemu rządów elementu skłaniającego parlament do ponownej refleksji nad kontrowersyjnymi ustawami. Tymczasem w obecnym kształcie, gdy już weto w ogóle jest wykorzystywane, mamy do czynienia nie z instrumentem wywoływania refleksji, tylko z „twardym” narzędziem prowadzenia polityki w opozycji do podstawowego organu egzekutywy, jakim jest rząd. Tym samym Rada Ministrów, na której spoczywa realna odpowiedzialność za sprawy państwowe, napotyka na poważne utrudnienie we wdrażaniu założonego przez siebie programu politycznego.

Alternatywę dla zniesienia instytucji weta stanowi obniżenie wymaganej do jego przełamania większości do poziomu większości bezwzględnej. Propozycja taka pojawiła się w doktrynie i została uzasadniona intencją zwiększenia możliwości reformatorskich rządu (Balicki 2010: 345–346). Dla realizacji swojego programu rząd nie będzie już bowiem musiał zabiegać o poparcie części opozycji, na które nie może

liczyć bez „poniesienia wysokiej ceny politycznej, określanej nie zawsze według jasnych i czytelnych zasad” (Balicki 2010: 346). Pomysł wydaje się warty rozważenia, podobnie jak i wcześniejszy postulat tego samego autora, dotyczący uzależnienia skuteczności prawnej weta od uzyskania kontrasygnaty premiera. W takiej sytuacji weto nabrałoby wprawdzie niewielkiego znaczenia ustrojowego, jednak stałoby się faktycznie czynnikiem wywoływania refleksji, a nie blokadą w tworzeniu prawa, nie tracąc przy tym zalety, jaką stanowi możliwość zapoznania się przez społeczeństwo z różnymi spojrzeniami na dany problem (por. Balicki 1999: 45).

Trzeci wariant to wprowadzenie możliwości okresowego (np. sześciomiesięcznego) wyłączenia, np. na wniosek premiera za zgodą Senatu, korzystania przez prezydenta z prawa weta podczas danej kadencji parlamentu, przy zachowaniu prawa inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności uchwalonych wtedy ustaw (por. szerzej Pach 2010: 115–116).

Opisana w niniejszym artykule niespójność polskiego systemu rządów, której jednym z dwóch (obok powszechności elekcji prezydenta) głównych przejawów jest kompetencja głowy państwa do wetowania ustaw, powstała, jak się wydaje, w rezultacie myślenia abstrahującego od realizmu politycznego. W pracach nad Konstytucją powszechny był wśród ekspertów idealizm, wyrażający się np. założeniem, że politycy dostosują się do postawionych im w ustawie zasadniczej wymogów współpracy ponad partyjnymi podziałami. Praktyka uzmysłowiła zresztą politykom, że generowanie konfliktów może im przysporzyć poparcia wśród elektoratu, czego dowodem jest trwająca ewolucja polskiego systemu partyjnego w stronę dwubiegunowości. Dlatego niewielkie są szanse na uchwalenie w nadchodzących latach zmian w Konstytucji zbliżających nasz system rządów jeszcze bardziej do modelu kanclerskiego, czego domaga się część reprezentantów doktryny (por. Balicki 2010: 342; Banaszak 2011: 33; Szmyt 2011: 130–131; Skotnicki 2011: 111; por. też Zubik 2011: 142 i *per facta concludentia* Witkowski 2007: 343), a co uczyniłoby Rzeczpospolitą państwem konstytucyjnie dobrze urządzonym, posiadającym ustrój klarowny i harmonijny.

## Bibliografia

- Baczyński, Jerzy (1999), *Wet za wet*, „Polityka”, nr 49, s. 15  
Balicki, Ryszard (1999), *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, s. 42–53.

- Balicki, Ryszard (2010), *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 329–353.
- Banaszak, Bogusław (2006), *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, s. 9–27.
- Banaszak, Bogusław (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck
- Banaszak, Bogusław (2011), Odpowiedź na Ankiętę konstytucyjną, [w:] Bogusław Banaszak, Jarosław Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 23–39.
- Bankowicz, Marek (2006), *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Borkowski, Tomasz (1997), *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, z. 11–12, s. 71–85.
- Chorażewska, Anna (2008), *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Ciapała, Jerzy (1997), *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, s. 34–51.
- Ciapała, Jerzy (2008), *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4, s. 31–45.
- Dudek, Antoni (2004), *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej. 1989-2001*, Kraków: Wydawnictwo „Arcana”.
- Garlicki, Leszek (2001), *Komentarz do artykułu 122*, [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 1–30.
- Garlicki, Leszek (2009), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Liber.
- Gdulewicz, Ewa; Kręcisz, Wojciech (2007), *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] Wiesław Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 1, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 9–53.
- Głajcar, Rafał (2006), *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*, [w:] Rafał Głajcar, Marek Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 59–103.
- Jakubiak, Łukasz (2010), *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kierończyk, Przemysław (1998), *Regulacja instytucji Prezydenta RP w nowej Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 3, s. 167–191.
- Mojak, Ryszard (1997), *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, z. 11–12, s. 54–70.
- Mojak, Ryszard (2007), *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Pach, Maciej (2010), *Możliwości i celowość recepcji na grunt polski współczesnych niemieckich regulacji prawnokonstytucyjnych w zakresie władzy wykonawczej*, „Kultura i Polityka”, nr 8, s. 107–120.
- Piotrowski, Ryszard (2007), *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4, s. 113–126.



- Pułło, Andrzej (1998), *Zasada podziału i równoważenia władz (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 3, s. 31–41.
- Rakowska, Anna (2010), *Prerogatywy Prezydenta RP w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] Tadeusz Mołdawa, Jarosław Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”, s. 65–87.
- Sarnecki, Paweł (1999), *Komentarz do artykułu 126*, [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 1–16.
- Sarnecki, Paweł (2000), *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.
- Sarnecki, Paweł (2005), *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.
- Skotnicki, Krzysztof (2011), *Odpowiedź na Ankietę konstytucyjną*, [w:] Bogusław Banaszak, Jarosław Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 103–116.
- Stembrowicz, Jerzy (1982), *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Szmyt, Andrzej (1993), *Stanowienie ustaw w RFN. Rozwiązania proceduralno-organizacyjne w prawie konstytucyjnym*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
- Szmyt, Andrzej (2011), *Odpowiedź na Ankietę konstytucyjną*, [w:] Bogusław Banaszak, Jarosław Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 117–135.
- Szymanek, Jarosław (2007), *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przeгляд Sejmowy”, nr 1, s. 35–64.
- Więckowska, Anna (2003), *Weto Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej Konstytucji*, „Przeгляд Sejmowy”, nr 6, s. 35–54.
- Witkowski, Zbigniew (2007), *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, [w:] Ewa Gdulewicz, Halina Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, s. 325–343.
- Witkowski, Zbigniew (2009), *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Zbigniew Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”, s. 349–412.
- Wojtyczek, Krzysztof (2001), *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczlowna?*, „Państwo i Prawo”, z. 12, s. 54–66.
- Wojtyczek, Krzysztof (2005), *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] Paweł Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Kraków: C.H. Beck, s. 341–369.
- Zakrzewski, Piotr (2010), *Kompetencje prezydenta o charakterze hamującym w procesie ustawodawczym (na przykładzie polskich rozwiązań ustrojowych)*, [w:] Tadeusz Mołdawa, Jarosław Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”, s. 88–107.
- Zubik, Marek (2011), *Odpowiedź na Ankietę konstytucyjną*, [w:] Bogusław Banaszak, Jarosław Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 137–145.

## Druki sejmowe

Sejm RP III kadencji, druk nr 152.  
 Sejm RP III kadencji, druk nr 465.  
 Sejm RP III kadencji, druk nr 1538.  
 Sejm RP III kadencji, druk nr 2546.  
 Sejm RP III kadencji, druk nr 3365.  
 Sejm RP III kadencji, druk nr 3437.  
 Sejm RP VI kadencji, druk nr 531.  
 Sejm RP VI kadencji, druk nr 1436.  
 Sejm RP VI kadencji, druk nr 1475.  
 Sejm RP VI kadencji, druk nr 2340.  
 Sejm RP VI kadencji, druk nr 2989 (*Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP*).  
 Sejm RP VI kadencji, druk nr 4001.  
 Sejm RP VI kadencji, druk nr 4623.



**Maciej Pach** – born 1987, a graduate student of International Relations at Tischner European University and a fifth-year Law student at Jagiellonian University. He is a member of the Jagiellonian Club, where he works in the “Workshops of the Analyses of the Political Systems” department. His research interests include constitutional law and German issues. He has published articles in “Kultura i Polityka” and in “Pressje”. He is a speedway journalist for NiceSport.pl.

154

## Abstract

*Sense and Nonsense of Presidential Veto in Polish Constitution of 1997 in Light of Constitutional Regulation of President's Position*

The article provides an analysis of the institution of the presidential veto shaped by the current Polish Constitution. According to its article 122 passage 5, the President can, given reasons, return an unsigned statute to the Sejm in order to have it reconsidered. The Sejm overrides the veto by a three-fifths majority in the presence of no less than a half of the statutory number of MPs. As the practice showed, fulfilment of this condition by the lower chamber of the Polish parliament was very often impossible. The veto is only one of a few instruments constitutionally given to the Polish President which enable him to have a profound influence on the state's policy. As a presidential prerogative, the veto does not need to be countersigned by the Prime Minister.

Presidency is one of the most important republican institutions and it is also strongly shaped by regulating and practising the use of veto. The main aim of the article is to verify the point of veto's existence and to evaluate its coherence with the key features of the Polish constitutional system which is, generally, a parliamentary system with a dual executive consisting of a strong cabinet and a weaker president. The matter of what kind of an impact exerts the veto on the process of governing in Poland is also analysed. Arguments “for” and “against” veto are

provided. However, in the summary the author does not shy from presenting his own, clear opinion on the issue.

The analysis includes historical, normative and practical aspects of the presidential veto in the Polish Constitution of 1997 and it uses comparative elements, too. General regulation of the Polish presidency is also briefly presented. Thanks to this the article offers a description of the institution of the veto in the light of the general President's position, especially in the light of the presidential functions mentioned in the art. 126 of the Constitution. Moreover, the reasons for introducing veto (and for shaping it as in the art. 122 pass. 5) into the Constitution of 1997 are explained. The last part of the article is devoted to the comparison of the practice of vetoing with the purposes of the Constitution's authors. The official motivation of the most important presidential vetoes is analysed – especially of those which were not overridden. In such cases veto sometimes triggered far-reaching effects for the directions of the development of the Polish state. This, in turn, shows that the role of this institution is much more significant than anticipated by the Constitution's authors.

## Keywords

presidential veto, suspensory veto, president, government, system of government, parliamentary system.

+

155

**Maciej Pach** – geb. 1987, Absolvent der Master in Internationale Beziehungen an der Europa-Tischner-Hochschule Krakau, Jurastudent im zehnten Semester an der Jagiellonen Universität Krakau, Mitglied des Jagiellonen-Klubs, eines wissenschaftlichen Zirkels in Krakau. Autor zahlreicher politikwissenschaftlichen Analysen Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der Verfassungsrechts und deutscher Politik.

## Resume

*Sinn und Unsinn des Präsidentenvetos in der polnischen Verfassung von 1997 im Lichte der verfassungsmäßigen Bestimmung der Position des Staatspräsidenten der RP innerhalb des politischen Rechtssystems der Dritten Polnischen Republik*

Der Artikel setzt sich mit einem der wesentlichen Befugnisse des polnischen Staatspräsidenten, bestimmt durch den Artikel 122, Absatz 5 der Verfassung vom April 1997, auseinander. Ihm zufolge darf der Staatspräsident ein Veto gegen einen vom Parlament eingebrachten Gesetzentwurf einlegen, das wieder nur mit drei Fünftel aller Stimmen – wobei mindestens die Hälfte der Abgeordneten (230) abstimmen muss -, zurückgewiesen werden kann.

In der politischen Praxis scheiterte jedoch der polnische Sejm an der Erfüllung dieser Bedingung. Mit dem Veto, einem der wenigen legislativen Befugnisse,

die dem Staatspräsidenten zustehen, kann er Entscheidungen des Sejm in die gewünschte Richtung lenken und den Kurs der Regierung mitbestimmen. Das Präsidenten-Veto entstammt somit organisch dem Machtbereich des Staatsoberhauptes und bedarf es für die Rechtswirksamkeit seiner Entscheidung keiner Gegenzeichnung des Regierungschefs. Im Amt des Staatspräsidenten erfährt somit das gegenwärtige politische System in Polen einen der seinen Hauptfeiler, während das Präsidenten-Veto wesentlich über die Art der Ausführung dessen Amtes bestimmt.

Das Hauptanliegen des Artikels besteht darin, das Funktionieren des Präsidenten-Vetos im polnischen Rechtssystem einer kritischen Analyse zu unterziehen, die Kompatibilität des Präsidenten-Veto mit den Prämissen des polnischen Regierungssystems zu überprüfen sowie den Einfluss auf die Qualität der Regierungskunst in Polen zu bestimmen. Es wurden alle Argumente für und gegen die Beibehaltung des Veto mitberücksichtigt, wobei sich der Autor einer eindeutigen Stellungnahme nicht entzieht. In die Analyse wurden alle historischen, normativen und praktischen Aspekte herangezogen. Auch ein Exkurs auf das Gebiet der juristischen Komparatistik wurde vorgenommen, um die verfassungsmäßige Stellung des Staatspräsidenten im gesamten Rechtssystem einzuordnen und vor diesem Hintergrund, insbesondere jedoch im Zusammenhang mit dem Artikel 126 der Verfassung das Präsidenten-Veto unter die Lupe zu nehmen. Angeführt wurde die Begründung für die Einführung des Veto in die Verfassung, gemäß des Artikels 122, Absatz 5 des Grundgesetzes. Im letzten Abschnitt des Artikels wurde die Intention, von deren sich der Gesetzgeber bei der Einführung des Veto in die Verfassung leiten ließ mit der politischen Praxis gegenüber gestellt. Wobei der Schwerpunkt liegt auf der Analyse der wichtigsten Fälle, bei denen das Veto zur Anwendung kam. Denn nicht selten entfaltete der Eingriff des Staatspräsidenten große Wirkung auf die politische Entwicklung des Staates, weit über die dem Präsidenten-Veto durch den Gesetzgeber angedachte Rolle.

156

### **Schlüsselbegriffe**

das Präsidenten-Veto, der Staatspräsident, die Regierung, das parlamentarische System, das politische Rechtssystem