

Andrzej L. Piasecki

Weto ustawodawcze w III RP – wymiar normatywny i empiryczny. Próba bilansu

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 16/2,
83-96

2009

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ANDRZEJ L. PIASECKI

*Weto ustawodawcze w III RP – wymiar normatywny i empiryczny.
Próba bilansu*

Legislative veto in Polish Republic – normative and empirical dimensions

ABSTRAKT

Artykuł jest próbą syntetycznego ujęcia kwestii weta ustawodawczego. W pierwszej części tekstu autor przedstawia genezę pojawienia się weta w polskim systemie politycznym oraz wyjaśnia, co sprawiło, że to specyficzne uprawnienie prezydenta RP zostało w Konstytucji skonstruowane w ten a nie inny sposób. W dalszej części artykułu następuje analiza konkretnych artykułów ustawy zasadniczej dotyczących prawa weta oraz nakreślona jest ewolucja normatywna instytucji weta. Następnie autor skupia się na ukazaniu praktyki stosowania weta przez kolejnych prezydentów RP. Przytacza najgłośniejsze i najbardziej kontrowersyjne przypadki, gdy głowa państwa decydowała się na odmowę podpisania ustawy. Pozwala to spojrzeć na weto ustawodawcze, jako środek często antagonizujący główne ośrodki władzy w Polsce, zwłaszcza w świetle przytoczonych w tekście statystyk. W końcowej części artykułu następuje próba bilansu 20 lat funkcjonowania weta w polskim systemie politycznym, wskazanie podstawowych problemów, a także próba odpowiedzi na pytanie – co dalej z prezydenckim wetem

Słowa kluczowe: weto, prezydent, Sejm, proces legislacyjny, ustawa

I.

Prawo do odmowy podpisania ustawy uchwalonej przez Sejm, zwane wetem ustawodawczym, jest zdecydowanie jednym z najważniejszych, dyskrejonalnych uprawnień Prezydenta RP. Jednocześnie weto to ta z prerogatyw głowy państwa, która budzi najczęściej kontrowersji. Było tak zarówno w początkach istnienia III Rze-

czypospolitej, jak i 20 lat po ustanowieniu instytucji prezydenta. Tocząca się od 1990 r. i odżywiająca z prawie każdym prezydenckim wetem, dyskusja na temat roli oraz przydatności tego uprawnienia głowy państwa powoduje, iż jest to wyjątkowo atrakcyjny temat dla politologicznych rozważań.

Analizy i oceny instytucji weta ustawodawczego nie można dokonywać w oderwaniu od genezy jego pojawienia się w polskim systemie politycznym. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych w większości prezentowanych wówczas koncepcji polskiej prezydentury nie przewidywano w ogóle przyznania głowie państwa prawa weta w stosunku do ustaw parlamentu. Mimo że większość z tych projektów (np. projekt roboczy Rady Państwa czy projekt Stronnictwa Demokratycznego) skłaniała się ku wizji prezydenta – arbitra i w związku z tym nadawała prezydentowi dość szerokie uprawnienia, z prawem wydawania dekretów włącznie, to nie uwzględniała one charakterystycznej przy funkcji arbitrażu instytucji weta. Być może autorzy owych koncepcji zakładali, iż przyjdzie prezydentowi funkcjonować w politycznych realiach Polski Ludowej, gdzie większość decyzji zapadała na posiedzeniach Biura Politycznego KC PZPR, które to ciało umiejętnie sterowało Sejmem. Faktycznie, wówczas weto w stosunku do ustaw parlamentu nie byłoby prezydentowi potrzebne. Jednak warunki polityczne zaczęły się zmieniać. Zapadły decyzje o podjęciu dialogu z opozycją. Wkrótce rozpoczęły się obrady Okrągłego Stołu. Te właśnie negocjacje miały decydujący wpływ na kształt polityczno-ustrojowy urzędu prezydenta¹.

Kwestia weta prezydenckiego była poważnym elementem spornym. Świadczy o tym to, iż dyskusje na ten temat toczyły się nie tylko w zespole roboczym Okrągłego Stołu ds. reform politycznych, ale także podczas spotkań w węższym gronie w ośrodku MSW w Magdalence i w pałacu Urzędu Rady Ministrów. Ostateczna konstrukcja instytucji weta prezydenckiego została ustalona właśnie na tych spotkaniach². Strona opozycyjna początkowo w ogóle nie chciała przystać na weto prezydenta, jak również na inne szerokie prerogatywy głowy państwa. Z kolei dla strony rządowej weto było jednym z priorytetów, gdyż prezydent, jako organ władzy gwarantujący ewolucyjny charakter przemian, miał w razie potrzeby hamować parlament i chronić interesy słabnącej peerełowskiej nomenklatury³. W końcu w nocy z 3 na 4 kwietnia 1989 r. podczas spotkania w Magdalence udało się zawrzeć kompromis. Strona opozycyjna zgodziła się na prawo prezydenta do zwrócenia Sejmowi ustawy w celu jej ponownego rozpatrzenia. Sejm mógł przychylić się do wniosku głowy państwa i przyjąć weto. Jeśli jednak chciałby daną ustawę pomimo weta uchwalić, potrzebna była do tego większość 2/3 głosów (*quorum* stanowiła co najmniej połowa ustawowej liczby posłów). Opozycyjni negocjatorzy zaakceptowali takie rozwiązanie pod warunkiem, że analogiczną możliwością wetowania ustaw będzie dysponował wybierany w w pełni demokratycznych wyborach Senat⁴.

¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 67.

² K. Dubiński, *Magdalena – transakcja epoki*, Warszawa 1990, s. 161–191.

³ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 163.

⁴ K. Dubiński, *Magdalena...*, s. 191.

W ustawie z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, której uchwalenie było wynikiem „okrągłościowych” porozumień, art. 27 ustęp 5 stanowił: *Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem w ciągu miesiąca przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów Prezydent podpisuje ją i zarządza niezwłoczne jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw*⁵.

Nowela konstytucyjna nie mówiła nic o kryteriach, jakimi powinien kierować się prezydent, odmawiając podpisania ustawy. Niewątpliwie o podjęciu takiej decyzji mogły zadecydować błędy formalne czy redakcyjne w ustawie, ale było też możliwe, że decydujące okazały się przesłanki o charakterze politycznym. Weto ustawodawcze było uprawnieniem prezydenta niewymagającym kontrasygnaty żadnego innego organu władzy, więc kwestia jego wykorzystania pozostawała wyłącznie w gestii głowy państwa. Wniosek prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy musiał zawierać uzasadnienie odmowy podpisania ustawy i wskazanie oczekiwanych rozwiązań. Zakwestionowana ustawa trafiała do Sejmu, który mógł weto odrzucić. Oczywiście, jeśli tylko udało się zebrać niezbędną liczbę 2/3 głosów. Prezydent nie mógł odmówić podpisania ponownie uchwalonej ustawy.

Sprawą fundamentalną w przypadku odmowy podpisania ustawy jest kwestia większości sejmowej niezbędnej do odrzucenia prezydenckiego weta. W ustawie z 7 kwietnia 1989 r. większość ta została ustalona na poziomie 2/3, a wniosek głowy państwa musiał być rozpatrywany w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Dawało to prezydentowi istotne narzędzie do gry politycznej z parlamentem. W żadnym z byłych krajów demokracji ludowej większość ta nie była ustalona tak wysoko. W Rumunii, Słowacji i na Węgrzech do odrzucenia weta wystarczy większość zwykła, natomiast w Czechach i Bułgarii większość bezwzględna⁶.

Uchwalenie *Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* z 17 października 1992 r. w zasadzie nie przyniosło zmian w kwestii weta prezydenckiego. Treść odnoszącego się do tego artykułu 18 ustęp 2 i 3 brzmiała:

2. *Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 30 dni, a ustawę budżetową w ciągu 20 dni, od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.*

3. *Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów, Prezydent w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że zgodnie z ust. 4 wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego*⁷.

⁵ Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 101.

⁶ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 205.

⁷ Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w porównaniu z nowelą kwietniową przepisy Małej konstytucji z 1992 r. odnoszące się do odmowy podpisania ustawy były bardziej precyzyjne. Niejasne sformułowanie, że po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm prezydent „niezwłocznie” podpisuje ustawę, zastąpione zostało wyraźnie określonym terminem siedmiu dni. Art. 18 wyjaśniał też kontrowersyjną kwestię możliwości korzystania przez głowę państwa zarówno z weta, jak i możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy. Rozstrzygnięcie tej kwestii na korzyść prezydenta przyniosło dodatkowe wzmocnienie głowy państwa w stosunku do parlamentu, co było szczególnie widoczne w okresie kohabitacji⁸.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. nie regulowała zagadnienia dopuszczalności wycofania przez prezydenta wcześniej złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy. Sprawę tę rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, iż: *Nie znalazł wśród przepisów konstytucyjnych takiego, który zakazywałby Prezydentowi RP wycofania z Sejmu wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, oczywiście przed rozpatrzeniem przez Sejm takiego wniosku*⁹.

Uchwalona w 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyniosła znaczne osłabienie pozycji ustrojowej prezydenta. Widać to także w artykułach dotyczących weta ustawodawczego. Art. 122 ustępy 2 i 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. stanowią:

2. *Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.*

5. *Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3.*¹⁰

W porównaniu z wcześniejszymi regulacjami skrócony został o 7 dni czas, w którym prezydent może odmówić podpisania ustawy. Jest to dobre rozwiązanie, gdyż termin 30 dni był zdecydowanie zbyt długi. Zasadniczą różnicą jest jednak zmiana większości niezbędnej do odrzucenia weta z 2/3 na 3/5 co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Na pewno osłabia to w pewnym stopniu pozycję prezydenta w stosunku do parlamentu, aczkolwiek próg ten wciąż pozostaje wysoki i, co pokazała późniejsza praktyka, trudny do pokonania przez posłów. W sprawie możliwości stosowania zarówno weta, jak i prawa wystąpienia do Trybunału, Konstytucja z 1997 r.

⁸ R. Glajcar, *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, red. R. Glajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 90.

⁹ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1996 r. w sprawie K 6/96, OTK z 1996r.

¹⁰ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

przyjmuje rozwiązanie przeciwne do tego, które znalazło się w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. Obecnie, po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm, prezydent nie może już wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że zmiana ta była podyktowana chęcią wyeliminowania niepotrzebnych konfliktów pomiędzy prezydentem a parlamentem i miała skłonić prezydenta do większej rozwagi w korzystaniu z przysługujących mu w tej kwestii uprawnień¹¹. Nowymi ograniczeniami dotyczącymi weta ustawodawczego są te, o których mowa w art. 224 ustęp 1 Konstytucji. Mowa w nim o tym, że prezydent nie może odmówić podpisania ustawy budżetowej, a także ustawy o prowizorium budżetowym. Weto prezydenckie nie ma także zastosowania do ustaw o zmianie konstytucji, co wynika z art. 235 ustęp 7.

Istotne znaczenie dla instytucji weta prezydenckiego ma przyjęta w polskiej praktyce ustrojowej zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Zasada ta polega na założeniu, że koniec kadencji Sejmu oznacza zaprzestanie pracy nad wszystkimi sprawami, którymi zajmował się parlament danej kadencji¹². Dotyczy to także rozpatrywania prezydenckiego weta, o czym świadczy stanowisko Komisji Ustawodawczej, która stwierdza, że: *postępowanie ustawodawcze w przypadku, gdy Sejm, który uchwalił ustawę, nie ustosunkował się do odmowy podpisu przez Prezydenta, uległo wygaszeniu wraz z zakończeniem kadencji tego Sejmu*¹³. Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych może więc prowadzić do sytuacji, w której wniosek prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy, staje się czymś w rodzaju amerykańskiego „weta kieszonkowego”¹⁴, jeśli odmowa podpisania ustawy zbiega się akurat z końcem kadencji parlamentu.

Prawo odmowy podpisania ustawy jest jedną z prerogatyw prezydenta do „*dokonywania korekty rozstrzygnięć parlamentu*”¹⁵. Dzięki temu uprawnieniu prezydent może kontrolować celowość ustawy¹⁶. Z tym zagadnieniem wiąże się konieczność umotywowania przez prezydenta wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy. Konstytucja nakłada na głowę państwa taki obowiązek, ale nie precyzuje kryteriów, którymi prezydent powinien się kierować przy korzystaniu z prawa weta. Dlatego wydaje się, że weto może wynikać nie tylko z wątpliwości co do zgodności ustawy z konstytucją. W uzasadnieniu wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy prezydent może wskazywać na przesłanki: polityczne, moralne, pragmatyczne czy społeczno-gospodarcze¹⁷. Jako

¹¹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 205.

¹² Zasada dyskontynuacji nie dotyczy jedynie projektów ustaw wniesionych z inicjatywy obywatelskiej.

¹³ *Opinia Komisji Ustawodawczej w sprawie weta prezydenta wobec ustaw uchwalonych przez Sejm poprzedniej kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 87.

¹⁴ Weto kieszonkowe (ang. *pocket veto*) występuje wtedy, gdy projekt ustawy zostaje przesłany Prezydentowi Stanów Zjednoczonych w ciągu ostatnich 10 dni sesji Kongresu. Prezydent nie decydując się na podpisanie ustawy przesądza o jej niewjeściu w życie.

¹⁵ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 86

¹⁶ *Ibid.*, s. 88.

¹⁷ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 90-91.

że prezydentowi przysługuje także prawo wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy, tę właśnie drogę powinien wybrać przy wątpliwościach natury prawno-ustrojowej. Weto ustawodawcze natomiast może być przydatne dla prezydenta przy innych niż niekonstytucyjność zarzutach do ustawy (chyba że przesłanki te wystąpią łącznie)¹⁸.

II.

Podczas prezydentury Lecha Wałęsy weto ustawodawcze stało się jednym z najważniejszych narzędzi wpływu głowy państwa na politykę wewnętrzną. W okresie swej pięcioletniej kadencji prezydent 27 razy korzystał z prawa odmowy podpisania ustawy. Pięciokrotnie wobec ustaw Sejmu X kadencji. Także pięciokrotnie wobec ustaw Sejmu I kadencji i aż 17 razy wetował ustawy uchwalone przez Sejm II kadencji. Liczba prezydenckich wet nie przekładała się na ich skuteczność, ponieważ aż 14 ustaw zakwestionowanych przez Wałęsę zostało ponownie uchwalonych. Za ledwie siedmiokrotnie Sejm przyjmował prezydenckie weto. Trzy wnioski pozostały nierozpatrzone ze względu na skrócenie kadencji Sejmu (można więc to traktować jako weta skuteczne), kolejne dwa zostały wycofane z Sejmu przez Aleksandra Kwaśniewskiego. Jeden wniosek (do ustawy o pracy na morskich statkach handlowych) nie został ani odrzucony, ani przyjęty, gdyż posłowie zmienili ustawę, nie zajmując się prezydenckim wetem.

Bilans ten wpisuje się w ogólny charakter prezydentury Lecha Wałęsy, którego duża aktywność na scenie politycznej często nie przynosiła wymiernych korzyści, za to prawie zawsze prowokowała konflikty. Weto ustawodawcze okazało się niewystarczającym środkiem, by skutecznie blokować decyzje i osłabiać pozycję większości parlamentarnej¹⁹. Należy to tłumaczyć przede wszystkim tym, iż prezydent nie zdołał, przez pięć lat, stworzyć wokół siebie silnego zaplecza politycznego, a co za tym idzie, nie posiadał go w parlamencie. Wagę posiadania takiego zaplecza dowiodły poczynania prezydenta Kwaśniewskiego, który wetował ustawy niemalże ze stuprocentową skutecznością.

Słabą efektywność swej polityki Wałęsa często tłumaczył tym, że „prezydent nic nie może”. Takie stawianie sprawy świadczyć mogło tylko o braku konkretnych pomysłów i długoterminowej wizji sprawowania urzędu Prezydenta RP. Głowa państwa w świetle przepisów znowelizowanej Konstytucji z 1952 r. i Małej konstytucji z 1992 r. posiadała wiele instrumentów do wpływania na istotne sprawy państwa. Lech Wałęsa przeważnie nie potrafił ich, tak jak prawa weta, umiejętnie wykorzystać.

¹⁸ *Ibid.*, s. 91.

¹⁹ A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989*, Warszawa 2004, s. 150.

Niewątpliwie część z zawetowanych przez Wałęsę ustaw była po prostu bublami prawnymi i jak najbardziej nadawała się do zwrócenia Sejmowi. W niektórych przypadkach prezydent występował jako obrońca reform gospodarczych, wetując ustawy, które mogłyby doprowadzić do zahamowania tych reform, a nawet rozkładu finansów państwa. Jednakże najmocniej zapadały w pamięć te posunięcia Wałęsy, które skutkowały destrukcyjnymi konfliktami i powodowały coraz szerszą niechęć do prezydenta, czego doskonałym przykładem było niemal coroczne szantażowanie parlamentu odmową podpisania budżetu. To właśnie z obawy przed destabilizującymi działaniami głowy państwa w nowej konstytucji ograniczono siłę prezydenckiego weta m.in. poprzez wprowadzenie zakazu wetowania budżetu.

Aleksander Kwaśniewski podczas sprawowania urzędu Prezydenta RP 35 razy sięgał po prawo weta. Aż 28 niepodpisanych przez głowę państwa ustaw przypadło na III kadencję Sejmu. Zaledwie siedmiokrotnie prezydent wetował ustawy w czasie, gdy większość sejmową stanowiła lewica (II i IV kadencja). Kwaśniewski, zwłaszcza na tle swego poprzednika, wykazał imponującą skuteczność w korzystaniu z weta ustawodawczego. Tylko trzykrotnie posłom udało się ponownie uchwalić zawetowane ustawy, mimo że konieczna do tego większość została przez Konstytucję z 1997 r. obniżona z 2/3 do 3/5.

Uczynienie z weta skutecznego narzędzia wpływu na legislatywę ułatwiła dawna formacja Kwaśniewskiego – SLD. W okresie kohabitacji z centroprawicowym rządem Jerzego Buzka wsparcie liczne, stabilne i sympatyzującego z prezydentem klubu okazało się nieocenione²⁰. To właśnie w latach 1997-2001 Kwaśniewski przejawiał największą aktywność w polityce wewnętrznej. Jego zapowiedzi o przyjęciu postawy prezydenta jako apolitycznego arbitra trudno uznać za zrealizowane. Gdy większość sejmową stanowiła lewica umiarkowanie ingerował on w prace parlamentu, skupiając się raczej na polityce zagranicznej. Natomiast w czasie rządów centroprawicy prezydent, poprzez wetowanie wielu istotnych czy wręcz programowych projektów koalicji, bardziej niż arbitrem stawał się surowym sędzią poczynań większości parlamentarnej²¹. W ten sposób niejednokrotnie hamował reformy dla realizacji własnych celów politycznych.

Jednocześnie Kwaśniewski, inaczej niż Wałęsa, starał się unikać publicznych konfrontacji i słownych utarczek. Jego postępowanie cechował polityczny pragmatyzm, a wciąż dzielące Polaków kwestie ideologiczne nie odgrywały już tak istotnej roli²². Dlatego też w przypadku niepowodzeń (jak np. w sprawie IPN) Kwaśniewski raczej nie dążył do eskalacji konfliktu, a uznawał decyzję większości parlamentarnej i swą porażkę.

Trudno obecnie oceniać tragicznie przerwana prezydenturę Lecha Kaczyńskiego. Jednakże w wypadku korzystania z prawa odmowy podpisania ustawy można

²⁰ A. Wołek, *Demokracja nieformalna...*, s. 138.

²¹ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2005*, Kraków 2005, s. 373.

²² T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 213.

poczynić pewne obserwacje. Przede wszystkim działania obecnego prezydenta na tym polu bardzo przypominały styl Kwaśniewskiego. W czasie rządów PiS (czy to samodzielnych czy w koalicji z Samoobroną i LPR) Lech Kaczyński starał się nie ingerować w prace parlamentu, jeśli już to poprzez zgłaszanie inicjatyw ustawodawczych. W okresie, gdy większość parlamentarną współtworzył obóz L. Kaczyńskiego ten tylko raz odmówił podpisania ustawy. Weto stało się bardzo ważną częścią polityki prezydenta wkrótce po uformowaniu się, w wyniku skrócenia kadencji parlamentu, koalicji PO-PSL. W ciągu dwóch lat funkcjonowania rządu Donalda Tuska aż 17 ustaw nie zostało podpisanych przez głowę państwa.

Sięgając po weto, Lech Kaczyński, podobnie jak jego poprzednik, często realizował politykę obozu politycznego, z którego się wywodzi. Zdarzało się, że obecny prezydent zapowiadał weta do ustaw, których projekt nawet nie trafił jeszcze do Sejmu. Stąd można przypuszczać, iż przesłanki merytoryczne stanowiły dla Lecha Kaczyńskiego, raczej drugorzędną motywację przy podejmowaniu decyzji o odmowie podpisania ustawy. Liczył się polityczny cel, który mógł zostać osiągnięty poprzez zastosowanie weta. Co prawda, obawy polityków koalicji PO-PSL, że prezydent będzie wetował każdą istotną ustawę nie do końca się potwierdziły, to jednak ugrupowania rządzące cały czas musiały brać pod uwagę taki scenariusz.

W ciągu blisko 20 lat Prezydenci RP – Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski i Lech Kaczyński odmówili podpisania łącznie 80 ustaw. Pytanie czy jest to dużo, czy mało pozostaje otwarte. Warto jednak zwrócić uwagę, że w tym samym okresie prezydenci zdecydowanie rzadziej decydowali się na kierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustaw z konstytucją (łącznie 52 wnioski). Mając to na względzie, należy skonstatować, iż to właśnie weto ustawodawcze stanowi najczęstszy przypadek ingerencji głowy państwa w proces legislacyjny. Atrakcyjność instytucji weta wynika z tego, że jest to bardzo prosty i potencjalnie skuteczny środek wpływu na decyzje większości sejmowej. Dający znacznie większe możliwości nacisku niż wnioski do TK, ponieważ zawetowana może zostać praktycznie każda ustawa i niekoniecznie musi istnieć podejrzenie o jej sprzeczności z przepisami konstytucji.

Dlatego też zakres dziedzin funkcjonowania państwa, do których odnosiły się zawetowane ustawy, był bardzo szeroki. Stosunkowo najczęściej prezydenci odmawiali podpisywania ustaw gospodarczych, czy związanych z finansami publicznymi. I tak, Lech Wałęsa nie podpisał ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych uchwalonej przez koalicję SLD-PSL, a także kilku ustaw okołobudżetowych tejże koalicji, co prowadziło do problemów ze zbilansowaniem budżetu. Wałęsa nosił się też z zamiarem zawetowania budżetu na 1995 r., w końcu jednak odstąpił od tego ryzykownego posunięcia. Z kolei Aleksander Kwaśniewski zablokował ustawę o powszechnym uwłaszczeniu przygotowaną przez AWS, czy forsowaną przez Leszka Balcerowicza reformę systemu podatkowego. Kwaśniewski ponadto zawetował wiele ustaw zwiększających obciążenie finansów państwa, co wiązało się z ujawnioną latem 2001 r. dziurą budżetową, a także z cięciami budżetowymi, jakie przedsięwziął rząd Marka Belki w 2005 r. Lech Kaczyński natomiast odmówił podpisania m. in.

nowelizacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych czy trzech ustaw związanych ze świadczeniami emerytalnymi (np. ustawy o emeryturach pomostowych).

O ile Wałęsa swoje weta tłumaczył przeważnie ochroną reform rynkowych w Polsce (np. w przypadku ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, czy ustawy o podatku od osób fizycznych przygotowanej przez koalicję SLD-PSL), o tyle Kwaśniewski odwoływał się głównie do troski o stan finansów państwa (ustawy zawetowane po ujawnieniu dziury budżetowej w 2001 r.; ustawa o zwrocie VAT za materiały budowlane z 2005 r.). Z kolei Lech Kaczyński weta do tego typu ustaw tłumaczył zazwyczaj koniecznością obrony przyszłych oraz obecnych emerytów i rencistów przed zbyt liberalną, jego zdaniem, polityką rządu Donalda Tuska (np. uzasadnienie weta do ustawy o emeryturach pomostowych).

Do drugiej grupy ustaw można zakwalifikować te, przy których wetowaniu istotną rolę odgrywał czynnik ideologiczny. Tak było w przypadku odmowy podpisania przez Wałęsę ustawy liberalizującej zakaz aborcji. A w odniesieniu do Kwaśniewskiego za takie weta można uznać odmowę podpisania ustawy o IPN czy ustawy zakazującej rozpowszechniania pornografii. Warto odnotować, że Wałęsa zazwyczaj nie ukrywał, iż kierują nim kwestie ideologiczne, czemu dawał wyraz w uzasadnieniach swoich wniosków o ponowne rozpatrzenie ustawy. Kwaśniewski natomiast nigdy wprost nie dał do zrozumienia, że kieruje się swoimi przekonaniem, przeważnie argumentując takie weta błędami prawnymi lub naruszeniem ogólnych zasad np. równości wobec prawa (ustawa o IPN).

Wreszcie trzecią grupę ustaw, które nie zostały podpisane przez głowę państwa, można określić mianem wet w obronie konkretnych grup społecznych, tudzież grup interesu. Tu należy usytuować m.in. pierwsze weto Lecha Wałęsy do ustawy o pracy na statkach handlowych (prezydent nie zgodził się na wydłużenie czasu pracy marynarzy), odmowę podpisania przez Kwaśniewskiego ustaw spółdzielczych, a także weto tegoż wobec reformy administracyjnej z 1998 r. W przypadku Lecha Kaczyńskiego takimi wetami były odmowy podpisania dwóch nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych dotyczące m.in. wynagradzania i zasad awansu sędziów.

Na wyodrębnienie zasługują weta do ustaw zwierających poważne błędy merytoryczne (np. sprzeczność z zapisami innych aktów prawnych), dyskwalifikujące ustawę z prawnego punktu widzenia. Tutaj wskazać należy takie ustawy, jak ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów uchwalona przez SLD-PSL (weto Wałęsy), czy ustawa o Prokuraturii Generalnej przeforsowana przez AWS i zawetowana przez Kwaśniewskiego.

Oczywiście jest to klasyfikacja umowna i nie obejmuje wszystkich prezydenckich wet, ponieważ trudno przeprowadzić taką systematykę według jednorodnych kryteriów. Wiele z wymienionych wyżej wniosków mogłoby pasować do więcej niż jednej kategorii. Powyższa systematyka ma jedynie pokazać, jak poprzez weto ustawodawcze głowa państwa uzyskiwała wpływ na dziedziny funkcjonowania kraju, w których Prezydent RP zwykle nie odgrywa istotnej roli. W tym miejscu trzeba wskazać na ważki

problem, jakim jest brak odpowiedzialności głowy państwa za odmowę podpisania ustawy. Sprzyjało to wykorzystywaniu weta w bieżących rozgrywkach politycznych.

Było to widoczne zwłaszcza w sytuacji, gdy głowa państwa i rząd wywodzili się z przeciwnych obozów politycznych. Wzrost prezydenckiej aktywności na polu korzystania z weta w okresach kohabitacji obrazuje poniższa tabela:

WNIOSKI PREZYDENTA RP O PONOWNE ROZPATRZENIE USTAWY

Prezydent RP	Sejm X kadencji	Sejm I kadencji	Sejm II kadencji	Sejm III kadencji	Sejm IV kadencji	Sejm V kadencji	Sejm VI kadencji
Lech Wałęsa	5	5	17	x	x	x	x
Aleksander Kwaśniewski	x	x	2	28	5	x	x
Lech Kaczyński	x	x	x	x	x	1	17

Źródło: opracowanie własne.

Pogrubioną czcionką zaznaczono weta w okresie kohabitacji.

Znacznie częstsze korzystanie z prawa weta, wobec ustaw uchwalanych przez obcą ideowo większość parlamentarną świadczy o tym, iż wszyscy trzej prezydenci poprzez weta ustawodawcze starali się podkreślać swe znaczenie w polskim systemie rządów. W ten sposób koalicje rządzące były niejako zmuszone do zabiegania o akceptację głowy państwa dla danego projektu. Zauważymy, iż żaden rząd w historii III RP nie dysponował większością sejmową zdolną do ponownego uchwalania zawetowanych ustaw. Przy charakterystycznej dla młodych demokracji ułomnej komunikacji pomiędzy ośrodkami władzy, prowadziło to do sytuacji, w której bez prezydenckiego przyzwolenia przeforsowanie danego projektu stawało się trudniejsze. A czasami wręcz niemożliwe, co udowodnił okres funkcjonowania rządu Jerzego Buzka. W takim przypadku wiele zyskiwała opozycja sejmowa, gdyż jej głosy stawały się dla koalicji niezwykle cenne. Poza tym, jeśli w opozycji znajdowała się partia sympatyzująca z głową państwa (jak SLD w Sejmie III kadencji, czy PiS w Sejmie VI kadencji), mogła z łatwością zajmować twarde, negatywne stanowisko wobec projektów rządowych, licząc na wsparcie w postaci prezydenckiego weta.

Wszystkie te uwarunkowania doprowadziły do tego, że weto ustawodawcze, zwłaszcza w okresie kohabitacji, stawało się narzędziem nie prezydenckiego arbitrażu, ale raczej antagonizowania poszczególnych ośrodków władzy. Było najbardziej widocznym przejawem (po uchwaleniu konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w zasadzie jedynym) funkcjonowania tzw. reguły blokowania²³. Polegała ona na tym, iż na gruncie znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji PRL, wykształcił się system organów

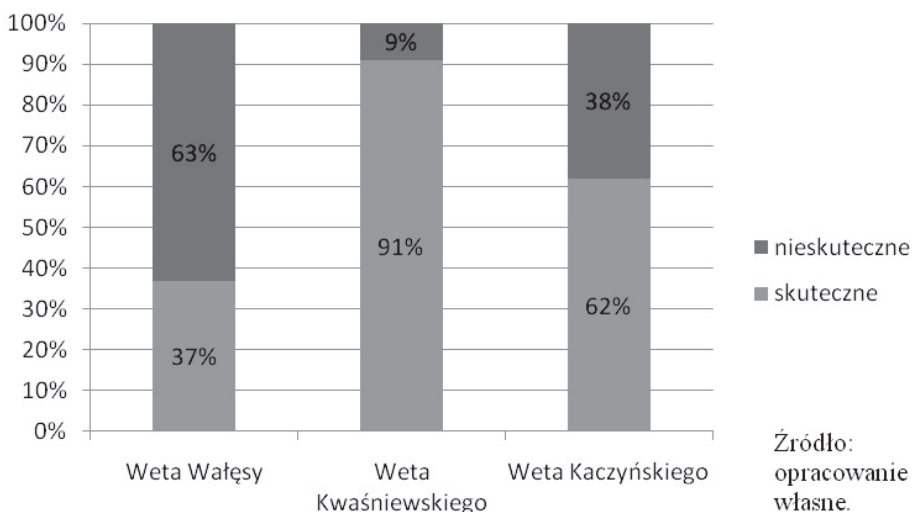
²³ A. Wołek, *Demokracja nieformalna...*, s. 124.

państwowych, zdolnych do wzajemnego blokowania swoich poczynań i ograniczania władzy konkurencyjnych organów.

O ile Lech Wałęsa w wyniku niejasności zapisów Małej konstytucji i ich kontrowersyjnego interpretowania dysponował większym spektrum środków blokowania działań rządu czy Sejmu, o tyle Aleksander Kwaśniewski i Lech Kaczyński pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. mogli odwołać się właściwie tylko do weta ustawodawczego. Mimo iż jego siła oddziaływania została przez nową konstytucję zmniejszona, to jednak obaj potrafili umiejętnie korzystać z weta jako narzędzia wpływu na rząd i Sejm.

Skuteczność prezydenckich wet zależała po pierwsze od stabilności większości parlamentarnej, której projektów prezydent nie zaakceptował. Po drugie istotne znaczenie miała siła zaplecza politycznego głowy państwa, gotowego do wspierania prezydenckich wniosków. Pewną rolę odgrywała także zdolność większości sejmowej do pozyskiwania wśród opozycji zwolenników forsowanych przez siebie ustaw, tudzież skłonność opozycji do kompromisowych rozwiązań. Stąd też weta Lecha Wałęsy nie miały przeważnie takiej mocy oddziaływania, jak życzyłby sobie tego prezydent. Za to prawie każde weto Aleksandra Kwaśniewskiego powodowało, że ustawa trafiała „do kosza”. Korzystną pod tym względem sytuację miał także Lech Kaczyński. Trudno było się spodziewać, by PiS nie poparł któregoś z wet Lecha Kaczyńskiego, dlatego też rządowi PO-PSL pozostało zabieganie o poparcie wśród posłów lewicy. Posłowie SLD jednak zdecydowanie częściej głosowali „przeciw” większości sejmowej.

Poniżej przedstawiono stosunek skutecznych i nieskutecznych²⁴ wet trzech prezydentów:



²⁴ Za weta skuteczne uznaję te, w przypadku których Sejm nie zdołał ponownie uchwalić ustawy, czyli także te, które pozostały nierozpatrzone.

Jak widać, w sytuacji korzystnej dla prezydenta kompozycji sceny politycznej odmowa podpisania ustawy oznacza, w większości przypadków, że zawetowana ustawa nie wejdzie w życie. Tu należy wskazać na destrukcyjny charakter weta ustawodawczego. Odmowa podpisania ustawy może często zniweczyć długą i żmudną pracę parlamentu. Dlatego też Prezydent RP powinien korzystać z tego prawa z rozwagą i tylko w wyjątkowych okolicznościach. Jednakże analizując praktykę kadencji lat 1990-2010, trzeba przyznać, że polscy prezydenci zbyt pochopnie kierowali do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie ustawy. Co więcej, niektóre z prezydenckich wet dotyczyły ustaw kluczowych z punktu widzenia rozwoju państwa, opóźniając, a niejednokrotnie przekreślając ich wejście w życie. Stąd nasuwa się pytanie o sens funkcjonowania instytucji weta ustawodawczego w polskim systemie politycznym.

Wobec coraz liczniej pojawiających się głosów o konieczności dokonania zmian w przyjętej 2 kwietnia 1997 r. konstytucji, warto rozważyć, czy takie potencjalne zmiany powinny dotyczyć również prawa prezydenta do odmowy podpisania ustawy. Przypomnijmy, iż wyposażenie głowy państwa w prawo weta było wynikiem okrągłostołowych porozumień i pierwotnie miało służyć zabezpieczeniu komunistycznej nomenklatury przed zbyt radykalną demokratyzacją. Uprawomocnione więc jest pytanie, czy 20 lat po Okrągłym Stole weto ustawodawcze nie jest tylko zbędnym narzędziem blokowania procesu decyzyjnego, prowadzącym do pogłębiania rywalizacji między ośrodkami władzy?

W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na pozytywne płynące z wyposażenia Prezydenta RP w prawo odmowy podpisania ustawy. Przede wszystkim głowa państwa ma możliwość niedopuszczenia do wejścia w życie ustaw złych i szkodliwych dla państwa oraz obywateli, tzw. „bubli prawnych”, których uchwalenie zdarza się każdej sejmowej większości. Po drugie prezydenckie weto może zostać wykorzystane, gdy wyjątkowa sytuacja wymaga zablokowania ustaw przez Sejm już uchwalonych. Jako przykład można przywołać kryzys finansów publicznych u schyłku rządów AWS, kiedy to Aleksander Kwaśniewski wetował ustawy zwiększające deficyt budżetowy. Ponadto prezydent, realizując funkcję arbitrażu ustrojowego oraz społeczno-politycznego powinien mieć, w określonych przypadkach, możliwość ingerencji w proces ustawodawczy. Choć polscy prezydenci z różnym skutkiem wywiązywali się z roli bezstronnego arbitra, nie powinno to przesłaniać faktu, iż do jej sprawowania weto ustawodawcze wydaje się konieczne.

Nie można również zapominać, że przyznanie głowie państwa prawa weta i jego charakter są pochodną sposobu, w jaki dokonuje się wyboru prezydenta. W Polsce są to wybory bezpośrednie, a więc silna legitymizacja Prezydenta RP determinuje wyposażenie go w prawo do odmowy podpisania ustawy. Biorąc pod uwagę wszystkie te przesłanki, należy uznać, iż instytucja weta ustawodawczego jest w polskim systemie politycznym potrzebna.

Warto natomiast zastanowić się nad ograniczeniem siły prezydenckiego weta. Byłaby to naturalna konsekwencja, wobec zmian wprowadzonych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Ustrojodawca zdecydował o zmniejszeniu większości niezbędnej

do odrzucenia weta z 2/3 do 3/5, a także o wprowadzeniu zakazu wetowania ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym oraz ustawy o zmianie konstytucji. Jednakże w świetle późniejszej praktyki politycznej okazało się, że zmiany te właściwie nie ograniczyły mocy oddziaływania prezydenckiego weta.

Wydaje się, że kolejne zmniejszenie większości niezbędnej do ponownego uchwalenia ustawy prowadziłyby do podważenia podstawowych funkcji weta ustawodawczego. W takim przypadku odrzucenie weta byłoby, dla w miarę stabilnej większości sejmowej, tylko formalnością. Wpływ prezydenta na decyzje legislatury zostałby praktycznie ograniczony do możliwości skierowania wniosku o zbadanie konstytucyjności ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też rozsądnym wyjściem mogłoby być dalsze ograniczenie katalogu ustaw, wobec których głowa państwa może zastosować weto. Warto tu zwrócić uwagę na występujący w doktrynie pogląd, iż zakres ustaw, do których możliwe jest zgłoszenie weta powinien być powiązany z konstytucyjnymi zadaniami prezydenta²⁵. Wskazane byłoby również jednoznaczne określenie kryteriów, na podstawie których prezydent może odmówić podpisania ustawy. Obecne zapisy konstytucji, mówiące jedynie o umotywowanym wniosku, są zdecydowanie za mało precyzyjne.

Analizując 20 lat praktyki stosowania weta ustawodawczego przez prezydentów RP, łatwiej dostrzec negatywne skutki płynące z przypisania głowie państwa tej prerogatywy. Wystarczy spojrzeć na wielkie awantury polityczne III RP. Wiele z nich było związanych bezpośrednio lub pośrednio z odmową podpisania ustawy przez prezydenta. Przypomnijmy choćby rozbijające obóz solidarnościowy spory wokół pierwszej, w pełni demokratycznej ordynacji wyborczej, walkę o wpływy między prezydentem Wałęsą, a koalicją SLD-PSL, kłótnie wokół Instytutu Pamięci Narodowej czy podziału administracyjnego państwa, wreszcie bezowocną awanturę o kształt reformy systemu ochrony zdrowia. Prezydenckie weta zazwyczaj prowadziły do zaognienia sporu i stawały się pretekstem do wzajemnych ataków zwaśnionych ośrodków władzy. Jednakże negatywne oddziaływanie prawa weta na polską scenę polityczną w mniejszym stopniu wynika z ułomności zapisów konstytucji dotyczących weta, niż z ułomności polskiej klasy politycznej. Mając to na względzie, można mieć nadzieję, że wraz z rozwojem kultury politycznej w Polsce, weto ustawodawcze odgrywać będzie bardziej pozytywną rolę. Jeśli dodatkowo doprecyzowane zostaną przepisy dotyczące tej kwestii, to całkiem prawdopodobne, że prawo weta przestanie być wykorzystywane do bieżących rozgrywek politycznych w takim stopniu jak obecnie.

²⁵ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 228-229.

ABSTRACT

The article consists of an analytical synthesis of the issue of legislative veto in Poland. In the first part of the article the author analyses the genesis of the veto institution in Polish political regime and explains the reasons for particular rules of Presidential veto in Polish Constitution. The second part of the article consists of the analysis of particular Constitution's paragraphs concerning veto and draws up its normative evolution. The author also focuses on practical side of using the veto by Polish presidents and makes a conclusion that legislative veto often antagonizes legal authorities in Poland (which is especially clear in the context of statistics provided by the author). The last part of the article the author tries to sum up 20 years of the veto institution in Polish political regime, the main problems connected to it as well as predictions for the future.

Key words: veto, president, parliament, legislative process, legal act

Andrzej L. Piasecki jest absolwentem politologii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pracę magisterską poświęcił tematyce weta prezydenckiego w III RP (promotor dr hab. Antoni Dudek). Przygotowuje doktorat z zakresu kontroli społecznej w administracji publicznej