

Wykaz ważniejszych skrótów	8
Wstęp	9

CZĘŚĆ I **Inicjatywa ustawodawcza**

Uwagi wprowadzające	17
----------------------------------	----

Rozdział I. Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP.

Rys historyczny	19
1. Okres dwudziestolecia międzywojennego	19
2. Okres Polski Ludowej	23
3. Okres transformacji ustrojowej	30
4. Wnioski	41

Rozdział II. Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP w Konstytucji

z 1997 roku	43
1. Uwagi wstępne	43
2. Inicjatywa ustawodawcza prezydenta a zasada dualizmu władzy wykonawczej	46
3. Zakres i granice prawne inicjatywy ustawodawczej prezydenta	57
4. Inicjatywa prezydenta w przedmiocie zmiany konstytucji	62
5. Uprawnienia prezydenta w stosunku do wniesionych przez siebie projektów ustaw	66
6. Wnioski	72

Rozdział III. Praktyka wykonywania przez Prezydenta RP inicjatywy ustawodawczej

1. Okres prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego	74
2. Okres prezydentury Lecha Kaczyńskiego	94
3. Okres prezydentury Bronisława Komorowskiego	124
4. Projekty ustaw wniesione przez pełniącego obowiązki Prezydenta RP marszałka Sejmu	140
5. Projekty ustaw w przedmiocie zmiany Konstytucji RP	141
6. Wnioski	147

Podsumowanie części I	149
------------------------------------	-----

CZĘŚĆ II

Przekazanie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia – weto ustawodawcze

Uwagi wprowadzające	155
 Rozdział IV. Weto ustawodawcze w polskim systemie prawnym.	
Rys historyczny	162
1. Okres dwudziestolecia międzywojennego	162
2. Okres Polski Ludowej	169
3. Okres transformacji ustrojowej	170
4. Wnioski	179
 Rozdział V. Weto ustawodawcze w Konstytucji z 1997 roku	
1. Konstrukcja prawna i zakres przedmiotowy weta	181
2. Skutki przekazania ustawy Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia	188
3. Dopuszczalność wycofania weta	191
4. Znaczenie weta ustawodawczego w polskim systemie rządów	193
5. Weto ustawodawcze a zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych	197
6. Wnioski	199
 Rozdział VI. Praktyka korzystania przez Prezydenta RP z instytucji weta ustawodawczegov	
1. Okres prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego	201
2. Okres prezydentury Lecha Kaczyńskiego	212
3. Okres prezydentury Bronisława Komorowskiego	221
4. Wnioski	223
 Podsumowanie części II	 226

CZĘŚĆ III

Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy

Uwagi wprowadzające	231
 Rozdział VII. Rys historyczny kontroli prewencyjnej	
1. Okres dwudziestolecia międzywojennego	233
2. Okres Polski Ludowej	236
3. Okres transformacji ustrojowej	239
4. Wnioski	246

Rozdział VIII. Kontrola prewencyjna w Konstytucji z 1997 roku	248
1. Charakterystyka ogólna instytucji	248
2. Możliwe warianty rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego	251
3. Niekonstytucyjność przepisu nierozzerwalnie związanego z całą ustawą ...	252
4. Wybór odpowiedniego trybu postępowania	254
5. Podpisanie ustawy z pominięciem przepisów uznanych za niekonstytucyjne	256
6. Zwrócenie ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności	257
7. Dopuszczalność ponownego zakwestionowania poprawionej ustawy	259
8. Usunięcie niezgodności a zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych ...	260
9. Wnioski	261
Rozdział IX. Praktyka wykonywania przez Prezydenta RP prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw	263
1. Okres prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego	263
2. Okres prezydentury Lecha Kaczyńskiego	274
3. Okres prezydentury Bronisława Komorowskiego	284
4. Wnioski	286
Podsumowanie części III	290
Zakończenie	293
Aneks	299
Część I – inicjatywa ustawodawcza	301
Część II – weto ustawodawcze	313
Część III – prewencyjna kontrola ustaw	331
Bibliografia	359

1. Jak wywodził przed laty francuski profesor prawa Adh mar Esmein przedstawiając stanowisko ludzi XVIII wieku redagujących konstytucj , „W dza wykonawcza nie ma udziału w prawodawstwie. Jest to logicznym wynikiem zasady: prawodawstwo naleŹy całkowiec i wy cznie do w dzy prawodawczej”¹. Istot  tego poglądu było zapewnienie niezaleŹno ci w dzy prawodawczej, ustalającej – na podstawie stanowionego prawa – zasady postępowania w dzy wykonawczej. Wsp cześnie, stanowisku temu naleŹy jednak przypisa  wy cznie wartośc historyczną. Ustąpiło ono miejsca nowym mechanizmom ustrojowym przewidującym moŹliwo c „dzielenia się” przez legi‐latyw  w dza ustawodawczą z organami w dzy wykonawczej. Jednym z elementów w ramach tych mechanizmów jest udział prezydenta w procesie stanowienia ustaw.

Analiza postępowania ustawodawczego w ksztalcie okre‐slonym przepisami Konstytucji z 1997 r. prowadzi do wniosku, Źe prezydent odgrywa w tym zakresie istotną rolę. Dotyczy to w szczególności dwóch etapów tego postępowania, tj. fazy wstępnej, polegającej na wykonaniu prawa inicjatywy ustawodawczej oraz fazy końcowej, po‐wi conej promulgacji ustawy. W kaŹdym z tych etapów rola prezydenta ksztaltuje się jednak odmiennie. W fazie wstępnej prezydent uczestniczy tylko wtedy, gdy wykonuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Poza g w  państwa uczyni  to moŹe równieŹ który‐s z pozostałych konstytucyjnie upowaŹnionych podmiotów, tj.: Sejm (grupa co najmniej piętnastu pos w lub stała komisja sejmowa), Senat, Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 100 tys. obywateli. Odmiennie niŹ w przypadku inicjatywy ustawodawczej, w fazie po‐wi conej promulgacji ustawy udział prezydenta ma charakter obligatoryjny. Jego konstytucyjnym obowiązkiem jest podpisanie ustawy lub – w razie wątpliwości – skorzystanie z którego‐s ze ‹rodków przewidzianych w celu jej zakwestionowania, tj.: wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z Konstytucj  (tzw. kontrola prewencyjna) lub przekazanie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (tzw. weto ustawodawcze).

¹ Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, przek lad z upowaŹnienia autora: W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1921, s. 371.

Dla porządku, odnotowania wymagają dwie kwestie. Po pierwsze, prezydent ma możliwość wpływu na tok postępowania ustawodawczego także po wniesieniu projektu ustawy. Możliwość ta jest jednak skromna, bo ograniczona jedynie do zgłaszania autopoprawek bądź wycofania wniesionych przez siebie projektów. Po drugie, przewidziano również procedurę skierowania przez prezydenta ustawy do TK w trybie tzw. kontroli następczej, tj. już po wejściu ustawy w życie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Zważywszy jednak na fakt, że tryb ten może zostać uruchomiony dopiero po zakończeniu procesu ustawodawczego, nie mieści się on w zakresie prowadzonej tu analizy.

Chcę zaznaczyć, że dalszym badaniom zostaną poddane wyłącznie wspomniane już klasyczne mechanizmy, które w sposób bezpośredni stwarzają prezydentowi możliwość oddziaływania na treść projektowanej ustawy. Z tego względu nie ma potrzeby analizowania jako instrumentu wpływającego na proces ustawodawczy uprawnienia głowy państwa do skrócenia kadencji parlamentu. Wprawdzie działanie to doprowadzi do objęcia niezakończonych postępowań ustawodawczych zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Uaktywnienie się tej zasady nie należy jednak do istoty skrócenia kadencji, stanowiąc jedynie jedną z jej konsekwencji. Poza tym w dotychczasowej praktyce ustrojowej kadencja parlamentu została skrócona tylko raz i to nie z inicjatywy prezydenta, a na podstawie uchwały podjętej przez Sejm².

2. Podjęcie tytułowego zagadnienia w formie monograficznej uważam za uzasadnione, biorąc pod uwagę założony cel. Jest nim ocena zasadności funkcjonowania konstytucyjnych rozwiązań stwarzających Prezydentowi RP możliwość rzeczywistego wpływu na proces stanowienia ustaw. Zagadnienie analizowane w pracy dotyczy relacji pomiędzy organami należącymi do dwóch odrębnych segmentów władzy państwowej. Prezydent, będący organem władzy wykonawczej, dysponuje środkami stwarzającymi mu możliwość wpływu na podstawową funkcję władzy ustawodawczej. Powstaje w związku z tym pytanie o potrzebę i ustrojowe uzasadnienie przyjętej konstrukcji. Wymaga rozważenia, czy rozwiązania te są spójne z ukształtowanym na podstawie Konstytucji RP modelem ustrojowym. W związku z tym należy zbadać i ocenić, czy współczesne rozwiązania ustrojowe w zakresie udziału prezydenta w postępowaniu ustawodawczym stanowią kontynuację polskiej tradycji ustrojowej i płynących z niej doświadczeń, czy może zostały wprowadzone z uwagi na doraźne potrzeby polityczne. Rzetelne przeprowadzenie analizy wymaga

² Zob. uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 września 2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2007 nr 163 poz. 1154. W głosowaniu nad uchwałą za skróceniem kadencji opowiedziało się 377 posłów, przeciwnych było 20 posłów, zaś 54 posłów wstrzymało się od głosu.

skonfrontowania ustaleń dokonanych na podstawie badań historyczno-prawnych oraz dogmatyczno-prawnych z praktyką wykonywania przez prezydenta poszczególnych czynności w ramach postępowania ustawodawczego. Tylko na tej podstawie możliwe będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy praktyka ta mieści się – zgodnie z intencją ustrojodawcy – w konstytucyjnie określonych ramach, czy może wykracza poza nie. Okres ponad siedemnastu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. dostarcza w tym zakresie bogatego materiału empirycznego. Na podstawie przeprowadzonej w ten sposób analizy możliwe będzie sformułowanie odpowiednich wniosków *de lege fundamentalis ferenda*.

Realizacja wskazanych wyżej celów badawczych stwarza potrzebę sformułowania hipotez, które zostaną poddane weryfikacji w kolejnych częściach pracy. Po pierwsze, udział Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym stanowi przykład krzyżowania (nakładania się) kompetencji należących do różnych segmentów władzy państwowej. Zgodnie z treścią art. 10 Konstytucji RP, prezydent – obok Rady Ministrów – jest podmiotem władzy wykonawczej³. Z kolei ustawodawstwo stanowi podstawową kompetencję legislatury tworzonej przez Sejm i Senat. Prowadzi to do wniosku, że władze państwowe zostały od siebie konstytucyjnie oddzielone, lecz podział ten nie ma – i faktycznie nie może mieć – charakteru absolutnego. Konstrukcja ta dotyczy jednak wyłącznie legislatury i egzekutywy. Nie poddaje się jej władza sądownicza, która zgodnie z art. 173 Konstytucji pozostaje odrębna i niezależna od pozostałych władz.

Po drugie, z przepisów Konstytucji RP wynika aksjomat współpracy pomiędzy organami władzy państwowej. Na gruncie prowadzonych rozważań współpraca ta dotyczy relacji pomiędzy prezydentem a parlamentem w zakresie udziału pierwszego z wymienionych podmiotów w postępowaniu ustawodawczym. Wspomniany aksjomat wynika już ze wstępu do Konstytucji, gdzie mowa jest wprost o „współdziałaniu władz”, a jego konkretyzacja dokonuje się na tle dalszych przepisów ustawy zasadniczej.

Po trzecie, konstytucyjne regulacje w zakresie wpływu Prezydenta RP na proces ustawodawczy odpowiadają przyjętej konstrukcji w ramach podziału władzy, stanowiąc instrumenty powściągnięcia legislatury przez egzekutywę. Prezydent występuje w tej konstrukcji jako arbiter, który uczestnicząc w postępowaniu legislacyjnym, podejmuje decyzje w ramach przypisanych mu funkcji i kompetencji. Powinien w tym zakresie działać w oderwaniu od doraźnych potrzeb politycznych, bez względu na współpracę w warunkach jednorodności bądź kohabitacji politycznej.

³ Trzymając się ściśle litery normatywnej pomijam w tym miejscu prowadzone w literaturze dyskusje dotyczące m.in. ukształtowania urzędu Prezesa Rady Ministrów jako samodzielnego odrębnego podmiotu władzy wykonawczej oraz propozycje *de lege ferenda* odnoszące się do potrzeby modyfikacji obowiązujących regulacji.

Po czwarte, polskie doświadczenia ustrojowe, zwłaszcza okresu intensywnej transformacji, dają asumpt do stwierdzenia, że współczesne rozwiązania w zakresie wpływu Prezydenta RP na proces ustawodawczy zostały wprowadzone w oderwaniu od tradycji ustrojowej, bazując raczej na doraźnych potrzebach i celach.

Przyjęta konstrukcja pracy oraz weryfikacja postawionych hipotez wymaga zastosowania kilku metod badawczych znanych doktrynie współczesnego prawnoznawstwa. Pierwszą z nich będzie analiza historyczno-prawna. Wykorzystanie tej metody umożliwi zbadanie genezy poszczególnych instytucji stwarzających prezydentowi możliwość wpływu na postępowanie ustawodawcze, ich ewolucji oraz ustalenie, czy współczesne regulacje nawiązują do rozwiązań historycznych a jeśli tak to w jakim zakresie. Dzięki zastosowaniu tej metody zostanie również prześledzony kontekst polityczny tworzenia analizowanych instytucji w Konstytucji z 1997 roku.

Drugą metodą badawczą, którą wykorzystam, będzie analiza dogmatyczno-prawna. Zasadniczym źródłem prowadzonych badań będzie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stanowiąca najważniejszy punkt odniesienia dla całokształtu wywodów. Poszczególne problemy zostaną również rozważone w oparciu o inne akty prawne stanowiące uzupełnienie i konkretyzację materii konstytucyjnej. W szczególności będą to ustawy, akty wykonawcze oraz regulaminy parlamentarne. W części badań dotyczącej praktyki ustrojowej źródłem dla rozważań będą projekty ustaw skierowane przez prezydenta do Sejmu, rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydane na podstawie zainicjowanej kontroli prewencyjnej, a także skierowane przez prezydenta do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie ustawy.

Trzecią z wykorzystanych przeze mnie metod badawczych będzie analiza systemowa w ujęciu instytucjonalnym. Ukształtowany w prawie polskim model postępowania ustawodawczego zostanie potraktowany jako system złożony z poszczególnych komponentów. Szczegółowej analizie zostaną poddane te spośród nich, na które prezydent posiada możliwość bezpośredniego wpływu przy pomocy przyznanych mu w tym zakresie instrumentów prawnych.

Przeprowadzenie analizy we wskazanym wyżej kształcie jest również uzasadnione współczesnym stanem krajowej literatury przedmiotu, w której podjęte przeze mnie zagadnienie nie było jak dotąd poddane tak kompleksowemu badaniu. Nie można wprawdzie pominąć istniejących w tym zakresie pozycji monograficznych dotyczących zarówno udziału prezydenta jak i obu podmiotów władzy wykonawczej w postępowaniu ustawodawczym⁴.

⁴ Zob. R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2001; K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl: Wyższa Szkoła Administracji

Powstały one jednak niedługo po wejściu w życie Konstytucji RP, zaś analiza w nich prowadzona, choć wartościowa, posiada wymiar raczej teoretyczny.

3. Praca została podzielona na trzy części poświęcone osobno każdej z instytucji stwarzających prezydentowi możliwość wpływu na proces ustawodawczy, tj. inicjatywie ustawodawczej, prawu zwrócenia ustawy Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia oraz prawu wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z konstytucją. Konstrukcja każdej z części pozostaje symetryczna, złożona z trzech rozdziałów opartych na jednakowych założeniach metodologicznych.

W pierwszym rozdziale każdej części zostanie przeprowadzona analiza historyczna. Badaniu poddam kolejne polskie regulacje ustrojowe począwszy od Konstytucji marcowej z 1921 roku, na podstawie której ustanowiono urząd prezydenta, kończąc na dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, w toku której zapadały decyzje odnośnie do współczesnego kształtu postępowania ustawodawczego. Rozważania historyczne zostaną podzielone na trzy wyodrębnione okresy: okres dwudziestolecia międzywojennego, okres Polski Ludowej oraz okres transformacji ustrojowej. W tym miejscu chcę zauważyć, że niemal w całym okresie Polski Ludowej (od 1952 roku do 1989 roku) instytucja prezydenta nie funkcjonowała. Jej miejsce zajęła Rada Państwa, będąca naczelnym organem władzy państwowej, określanym mianem kolegalnej głowy państwa. Mając na względzie, że przez przeszło ćwierćwiecze instytucja ta stanowiła substytut prezydenta, uwzględniając również, że po przywróceniu tego urzędu przekazano mu część kompetencji Rady Państwa, uzasadnione wydaje się przesłедzenie przysługujących jej możliwości wpływu na proces ustawodawczy.

W drugim rozdziale każdej części zostanie przeprowadzona analiza współczesnego kształtu instytucji prawnych stwarzających Prezydentowi RP możliwość wpływu na postępowanie ustawodawcze.

W trzecim rozdziale każdej części badaniu poddam praktykę wykonywania przez Prezydenta RP określonych kompetencji, tj. prawa inicjatywy ustawodawczej, weta ustawodawczego oraz wniosku do TK w trybie kontroli prewencyjnej. Początkowy okres tej analizy stanowić będzie dzień wejścia w życie Konstytucji

i Zarządzania w Przemysłu, 2000; J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 1999. Nie sposób również pominąć wielu monografii, które w pewnym zakresie odnoszą się do analizowanej tu kwestii. Z konieczności wskażę tylko niektóre pozycje: A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008; J. Kuciński, *Legislacyjna, egzekutywna, judykacyjna. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2010; J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, 2005.

RP, tj. 17 października 1997 r. Terminem końcowym będzie zaś 31 października 2014 r., tj. dzień zwieńczenia prowadzonych badań. Przeprowadzona analiza obejmie więc okres sprawowania urzędu prezydenta przez trzech jego piastunów: Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego oraz Bronisława Komorowskiego. Uwzględniony zostanie również okres, kiedy Bronisław Komorowski jako marszałek Sejmu tymczasowo wykonywał obowiązki głowy państwa.

Należy zauważyć, że praktykę korzystania przez Prezydenta RP z przysługujących mu kompetencji, w tym również z uprawnień dotyczących postępowania ustawodawczego, determinuje kilka czynników. Pierwszym z nich, mającym podstawowy charakter są obowiązujące przepisy prawne. Stanowią one ustrojowy fundament, wyznaczając określone płaszczyzny działania głowy państwa. Nie można jednak marginalizować, mających również istotne znaczenie, aspektów politycznych i osobowościowych. Z tego względu praktyka ustrojowa nie ma (i chyba nie może mieć) charakteru jednolitego. Wydaje się jednak, że wpływ siedemnastu lat od wejścia w życie Konstytucji RP stanowi dość rozległą przestrzeń praktycznego stosowania teoretycznych konstrukcji normatywnych, pozwalając na sformułowanie pojawiających się w tym zakresie wniosków.

Każdy z rozdziałów tego opracowania zostanie zwieńczony spostrzeżeniami wynikającymi z przeprowadzonej w nim analizy. Syntezy ustaleń przeprowadzonych w każdej z części pracy dokonam w jej podsumowaniu, formułując pojawiające się wnioski i spostrzeżenia o charakterze zarówno cząstkowym, jak i ogólnym. Na tej podstawie w zakończeniu pracy ocenię zasadności przyjętych hipotez badawczych, jak również sformułuję uwagi o charakterze systemowym, wynikające z całokształtu przeprowadzonej analizy.

Istotną część pracy stanowi aneks złożony z trzynastu opracowań tabelarycznych zawierających konkretne dane dotyczące tematu tego opracowania. Ilustrują one aktywność Prezydenta RP w poszczególnych etapach procesu ustawodawczego oraz czynniki mające wpływ na stopień tej aktywności. Są zatem istotnym źródłem informacji pomocnych przy formułowaniu wniosków końcowych.

* * *

Przygotowanie tego opracowania nie byłoby możliwe bez wsparcia i życzliwości okazanych mi ze strony wielu osób. Wśród nich znajdują się zarówno przedstawiciele nauki prawa, Władze Uczelni Łazarskiego w której mam przyjemność pracować, a także członkowie mojej Rodziny i Przyjaciele. Z tego względu wszystkim tym osobom składam niniejszym sumaryczne anonimowe podziękowania, prosząc o uczynienie mi tego zaszczytu i ich przyjęcie.