



**Weto ustawodawcze w systemie parlamentarnym:
regulacje konstytucyjne i praktyka ustrojowa
w wybranych państwach europejskich
w perspektywie zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

redakcja naukowa
dr Tomasz Wiecech

Kraków 2010

Warsztaty Analiz Ustrojowych
Klubu Jagiellońskiego

3

**Weto ustawodawcze w systemie parlamentarnym:
regulacje konstytucyjne i praktyka ustrojowa w
wybranych państwach europejskich w perspektywie
zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

pod redakcją
dra Tomasza Wiececha

Klub Jagielloński
Jagiellońskie Towarzystwo Kulturalno-Oświatowe
klub@kj.org.pl
www.kj.org.pl
Rynek Główny 39/9
30-013 Kraków

Redakcja:
dr Tomasz Wiecech

Autorzy:
Magdalena Jagła, Wojciech Jańczuk, Agnieszka Kawa, Justyna Olek, Maciej Pach, Dagmara
Podolanko, Grzegorz Płatek, Miłosz Ślepowroński

Korekta:
dr Tomasz Wiecech, Magdalena Jagła

Projekt graficzny okładki:
Kamil Sokołowski

© Copyright by Jagiellońskie Towarzystwo Kulturalno-Oświatowe „Klub Jagielloński”

Kraków 2010

Spis treści

1. Weto ustawodawcze oraz praktyka jego stosowania w wybranych państwach europejskich.....	4
2. Weto ustawodawcze w konstytucji RP. Ocena i propozycje zmian.....	17
2.1. Zniesienie weta.....	17
2.2. Pozostawienie obecnego rozwiązania bez zmian.....	20
2.3. Zmiana konstytucyjnej regulacji weta ustawodawczego.....	25
Czym jest Klub Jagielloński.....	32

Weto ustawodawcze jako element postępowania legislacyjnego wywodzi się z monarszego uprawnienia do sankcjonowania prawa stanowionego przez parlament. W warunkach ustroju republikańskiego prawo to zostało przeniesione na prezydenta.

Zamierzeniem opracowania jest prezentacja oraz dokonanie oceny weta ustawodawczego jako mechanizmu ustrojowego, który w systemie parlamentarnym służyć ma równoważeniu składników podzielonej egzekutywy poprzez wyposażenie głowy państwa w prawo ingerencji w proces ustawodawczy w perspektywie.

W pierwszej części omówione zostały uregulowania konstytucyjne oraz praktyka ustrojowa w zakresie prawa głowy państwa do odmowy podpisania ustawy w wybranych państwach europejskich: Austrii, Czechach, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Litwie, Łotwie, Republice Federalnej Niemiec, Portugalii, Rosji, Słowacji, Ukrainie, Węgrzech oraz Włoszech. Kryterium wyboru stanowiła reprezentatywność tych państwa dla omawianego zagadnienia oraz oryginalność rozwiązań ustrojowych odnoszących się do weta ustawodawczego, pozwalające na jak najszersze ujęcie tematu. Wśród omawianych państw znajdują się także takie, których ustroje klasyfikowane są jako półprezydenckie, niemniej jednak stanowią one odmianę systemów parlamentarnych ze względu na dualizm egzekutywy, co z punktu widzenia weta ustawodawczego jako instrumentu potencjalnie generującego konflikt pomiędzy dwoma składnikami podzielonej władzy wykonawczej ma decydujące znaczenie.

Druga część opracowania poświęcona jest refleksji nad wetem prezydenckim w polskim systemie konstytucyjnym. Korzystając z ustaleń poczynionych w części pierwszej, w trzech grupach zagadnień zaprezentowane zostały kolejno: argumenty za pozbawieniem prezydenta prawa weta, za pozostawieniem istniejących rozwiązań konstytucyjnych bez zmian oraz prezentacja najbardziej wartościowych w naszej ocenie możliwości modyfikacji obecnych uregulowań.

1. Weto ustawodawcze oraz praktyka jego stosowania w wybranych państwach europejskich

Spośród wybranych państw najsilniejszym wetem dysponują prezydenci Rosji oraz Ukrainy. Na podpisanie ustawy uchwalonej przez parlament głowa państwa w obu przypadkach dysponuje niemal taki samym czasem – 15 dni (Ukraina), 14 dni (Rosja). O

sile weta w tych państwach świadczy fakt, iż parlament może przełamać sprzeciw głowy państwa kwalifikowaną większość 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych, w przypadku Rosji w obu izbach.

Prezydent Rosji dysponuje również wetem absolutnym. Ma to miejsce wówczas, gdy odeśle on parlamentowi niepodpisaną ustawę federalną bez uprzedniego rozpatrzenia czy wyrażenia formalnego sprzeciwu wobec niej. Parlament nie ma wtedy podstaw, by ją ponownie rozpatrzyć, więc nie wchodzi ona w życie. W orzeczeniu z 22.04.1996 roku Sąd Konstytucyjny stwierdził wszelako, że weto absolutne jest dopuszczalne jedynie w przypadku naruszenia zasad procedury legislacyjnej, czyli, gdy prezydent stwierdzi, że tekst mu przesłany nie jest ustawą federalną¹. Takim ograniczeniom nie podlega natomiast stosowanie wspomnianej wcześniej instytucji weta zawieszającego.

Okres prezydentury B. Jelcyna to czas, kiedy instytucja weta ustawodawczego w praktyce nabrała cech weta absolutnego. Stało się tak ze względu na rozdrobnienie polityczne w parlamencie, które uniemożliwiało zebranie większości 2/3 w każdej z izb. Co więcej, brak stabilnego poparcia dla prezydenta w Zgromadzeniu Federalnym, skutkowało częstym odwoływaniem się przez głowę państwa do możliwości sprzeciwu wobec ustaw uchwalanych w parlamencie, np. w 1997 roku na 277 ustaw federalnych przedstawionych do podpisu, B. Jelcyn zastosował weto wobec 86, a 11 zwrócił bez rozpatrzenia (weto absolutne)². Kolejny prezydent Rosji, W. Putin, w latach 2000 - 2003 na 781 przedstawionych mu ustaw federalnych, odmówił podpisania jedynie 31, z czego aż 19 zostało ponownie uchwalonych przez parlament.

Obserwacja praktyki funkcjonowania weta ustawodawczego na Ukrainie przekonuje, że jest ono używane często i z reguły przynosi zamierzony przez głowę państwa skutek. Przy jego stosowaniu dochodziło niekiedy zresztą do nadużyć i naruszania przepisów konstytucji, m.in. przewidzianego w niej 15-dniowego terminu na decyzję w sprawie ustawy - zdarzało się bowiem wetowanie jej 18., 20., a nawet 21. dnia po jej otrzymaniu, a także dwukrotne lub nawet trzykrotne zwracanie Radzie Najwyższej niektórych ustaw³.

¹ P. Madej, *Status ustrojowy Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2009, s. 110.

² S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2008, s. 97.

³ A. Olechno, *Instytucja prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, s. 147.

W okresie prezydentury W. Juszczenki (2005-2009) liczba zawetowanych ustaw była znaczna, na co wpływ miała z pewnością duża skuteczność tego instrumentu. W samym 2005 roku prezydent zawetował 38 ustaw, z czego tylko 5 udało się Radzie Najwyższej ponownie uchwalić w pierwotnym brzmieniu, do 14 prezydent zgłaszał kolejne uwagi. Najczęściej z instytucji weta korzystał W. Juszczenko w latach 2006 i 2007, na które przypadały rządy opozycyjnej wobec prezydenta Partii Regionów. W 2006 roku na 89 zwróconych do ponownego rozpatrzenia ustaw udało się parlamentowi przełamać weto tylko czterokrotnie, a w 2007 z 45 zawetowanych ustaw jedynie 2 zostały ponownie uchwalone. W latach 2008 - 2009 prezydent zastosował weto łącznie 42 razy i także w tych przypadkach liczba ustaw przyjętych w wersji parlamentu stanowiła mniejszość (17)⁴.

W debacie konstytucyjnej na Ukrainie kwestionowano właściwość sytuacji, w której głowa państwa dysponuje prawem sprzeciwu wobec ustaw, które już w czasie pierwszego głosowania uzyskały kwalifikowaną większość 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych. Pojawiały się projekty zmiany ustawy zasadniczej, jednak były one krytykowane ze względu na pozbawienie prezydenta możliwości wyrażenia swojego sprzeciwu i zainicjowania debaty nad ustawą, nawet jeśli uchwalona została ona większością głosów pozwalającą na przełamanie prezydenckiego weta⁵.

Rola prezydenta Czech w procedurze ustawodawczej jest zróżnicowana w zależności od tego, czy dany akt prawny ma charakter ustawy konstytucyjnej czy zwykłej. W pierwszym przypadku głowa państwa jest zobligowana do złożenia podpisu. Natomiast w stosunku do ustaw zwykłych prezydent ma prawo odmowy promulgacji ustawy i zwrócenia jej Izbie Poselskiej wraz z uzasadnieniem w ciągu 15 dni. Jest to uprawnienie głowy państwa nie wymagające kontrasygnaty. Prezydenckie weto nie może odnosić się do pojedynczych przepisów ustawy, lecz do całości. Przełamanie weta następuje, jeżeli Izba Poselska powtórnie uchwali zwróconą ustawę większością głosów ogólnej liczby posłów.

Uprawnienie prezydenta Republiki Czeskiej do odmowy podpisania ustawy było wykorzystywane z różną częstotliwością, w zależności od tego kto pełnił funkcję głowy państwa. V. Havel w ciągu dziesięciu lat (1993 - 2003) skorzystał z tego prawa zaledwie 10 razy. Na przykład w 1995 roku, kiedy zawetował ustawę o wyróżnieniach dla

⁴ Д. Ковриженко, *The institution of the veto: overseas experience, national legislation and practice, proposals*, s. 22, http://parlament.org.ua/upload/docs/Presidential_Veto_-_PDP-final.pdf [02.06.2010].

⁵ A. Olechno, *op. cit.*, s. 148.

czeskich żołnierzy, którzy w okresie II wojny światowej walczyli poza granicami Czechosłowacji. Uznał on bowiem, że przepisy pozbawiające świadczeń tych spośród żołnierzy, którzy w okresie powojennym współpracowali z władzami państwa czechosłowackiego, stoją w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa. Ustawa ta nie została ponownie uchwalona⁶. Jednym z głośnych przykładów, potwierdzających słabość prezydenckiego weta, było uchwalenie we wrześniu 1995 roku ustawy przedłużającej do 2000 roku lustrację, która weszła w życie po ponownym uchwaleniu przez parlament mimo sprzeciwu prezydenta. V. Havel argumentował, że lustracja jest prawem na czas rewolty, a jej przedłużenie będzie postrzegane jako niezdolność Czech do stworzenia państwa praworządnego, a tym samym może przeszkodzić państwu czeskiemu w integracji ze strukturami Zachodu. Prezydent użył zatem weta wobec ustawy, która nie wiązała się z realizacją polityki państwa, więc nie wchodziła w materię działań rządu⁷. Uzasadnieniem zastosowania weta nie były poglądy czy polityczne sympatie prezydenta, lecz obrona podstawowych interesów państwa. Od 2003 roku głową państwa czeskiego jest V. Klaus, który znacznie częściej korzysta z prawa odmowy podpisu pod ustawą. W czasie pierwszej kadencji (2003-2008) zawetował 30 ustaw⁸. W zdecydowanej większości przypadków weto prezydenckie zostało przełamane. O słabości tej instytucji w Czechach może świadczyć fakt, iż nawet przy równym rozłożeniu głosów w Izbie Poselskiej (w latach 2006-2010 stosunek sił pomiędzy partiami prawicowymi a lewicowymi był idealnie równy, każda dysponowała 100 mandatami), przełamanie weta prezydenckiego nie było trudne⁹.

Zwłaszcza w okresie prezydentury V. Havla praktyka ustrojowa w zakresie stosowania przez prezydenta weta ustawodawczego wskazywała na jego materialne ograniczenie na drodze zwyczajowej. V. Havel, poza tym, że w ogóle czynił to bardzo rzadko, korzystał z prawa do odmowy podpisania ustawy jedynie wobec ustaw szczególnego rodzaju, nie wiążących się z bieżącą polityką realizowaną przez większość rządzącą.

⁶ J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 79-80.

⁷ R. Głajcar, *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989-2000: analiza porównawcza*, Toruń 2004, s. 197-198.

⁸ <http://wyborcza.pl/1,86684,4933492.html> [1.05.2010].

⁹ <http://www.praguepost.com/business/3180-vaclav-klaus-vetoes-law-banning-the-sale-of-ruzyne-airport.html> [1.05.2010].

Grecja jest państwem, w którym weto prezydenckie należy do stosunkowo silnych instrumentów, ponieważ do jego przełamania potrzebna jest bezwzględna większość głosów deputowanych.

W Grecji ustawy przyjęte przez parlament przesyłane są prezydentowi, który ogłasza je w ciągu miesiąca, chyba, że skorzysta z prawa odesłania parlamentowi ustawy wraz z uzasadnieniem do ponownego rozpatrzenia. Porządek postępowania jest wówczas następujący: w Izbie Deputowanych dzień po dniu mają miejsce dwa czytania. Podczas pierwszego następuje powtórna debata oraz głosowanie nad ogólnymi założeniami projektu i poszczególnymi przepisami, a podczas drugiego – ponowna dyskusja nad pojedynczymi artykułami oraz całością projektu. Do przełamania weta konieczna jest bezwzględna większość głosów – w razie jej uzyskania prezydent jest zobowiązany podpisać ustawę w ciągu 10 dni¹⁰.

Do grupy państw, w których dla przełamania weta prezydenckiego potrzebna jest tylko zwykła większość głosów deputowanych, czyli instytucja ta jest słaba pod względem regulacji konstytucyjnych, należą: Finlandia, Francja, Słowacja, Węgry oraz Włochy.

Pomimo osłabienia pozycji ustrojowej głowy państwa w nowej konstytucji z 1999 roku, prezydent Finlandii utrzymał prawo weta ustawodawczego. Po uchwaleniu ustawy przez parlament może on bowiem w ciągu trzech miesięcy ją promulgować bądź odmówić podpisania. Przed podjęciem decyzji może dodatkowo zażądać zajęcia stanowiska wobec ustawy przez Sąd Najwyższy lub Najwyższy Sąd Administracyjny. W przypadku odmowy promulgacji, ustawa wraca do parlamentu. Jeśli zostanie ponownie uchwalona bez zmian większością głosów, wchodzi w życie bez podpisu prezydenta¹¹.

Jednym z konstytucyjnych obowiązków prezydenta Francji, określonym już w art. 5 ustawy zasadniczej, jest czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji. Związany z tym uprawnieniem jest promulgowanie ustaw. Prezydent ma na to 15 dni. W tym czasie może on wystąpić do Rady Konstytucyjnej z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy lub traktatu międzynarodowego z konstytucją. Oprócz niego mogą to zrobić również: premier, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i Senatu, 60 deputowanych do ZN lub 60 senatorów. Gdyby prezydent od razu podpisał ustawę, mógłby tym samym zablokować możliwość zbadania konstytucyjności przez innych

¹⁰ J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 48-49.

¹¹ *Konstytucja Finlandii (wstęp i tl. S. Sagan, V. Serzhanova)*, Rzeszów 2003.

uprawnionych (choć w praktyce nie doszło jeszcze do tego). Do 1995 roku prezydenci Francji nie zwrócili się do Rady z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy przed jej promulgacją. Pozostawiając to działanie pozostałym uprawnionym podmiotom, chronili autorytet urzędu przed ewentualną niekorzystną decyzją Rady Konstytucyjnej. Natomiast w przypadku umów międzynarodowych prezydenci częściej występowali z taką inicjatywą, np.: w 1976 roku – decyzja Rady Wspólnot Europejskich o wyborach do Zgromadzeni Parlamentarnego WE w głosowaniu powszechnym (prezydent V. Giscard d'Estaing), w 1985 roku – Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczący zniesienia kary śmierci (prezydent F. Mitterrand), w 1992 roku – zapytanie dotyczące konieczności rewizji konstytucji Francji przed ratyfikacją Traktatu z Maastricht (F. Mitterrand)¹².

Przed upływem 15 dni, które ma na promulgację ustawy, prezydent Francji może zwrócić ją parlamentowi do ponownego rozpatrzenia w całości lub części (weto selektywne). Dla przełamania tego weta potrzebna jest zwykła większość głosów (taka sama jak dla uchwalenia ustawy przez obie izby). Po raz pierwszy weto zawieszające zostało wykorzystane w 1983 roku, czyli aż 25 lat po ustanowieniu V Republiki¹³.

Prezydent Słowacji dysponuje prawem tzw. konstruktywnego weta. W ciągu 15 dni od otrzymania ustawy głowa państwa może zaproponować nieprzyjęcie całej ustawy, albo zwrócić ją Radzie Narodowej wraz z własnymi poprawkami. Od nowelizacji konstytucji z 1999 roku uprawnienie to nie przysługuje mu w odniesieniu do ustaw konstytucyjnych. Dla ponownego uchwalenia ustawy nie jest wymagana większość kwalifikowana. W przypadku osiągnięcia wymaganej większości, prezydent podpisuje ustawę, nie jest jednak wykluczona sytuacja, w której mimo jej ponownego przyjęcia, głowa państwa odmówi podpisania. Wówczas jest ona ogłaszana bez podpisu, gdyż według konstytucji Słowacji ustawa nabywa ważność przez sam fakt jej ogłoszenia¹⁴.

Praktyka ustrojowa pokazuje, iż opisywana instytucja nie jest często wykorzystywana przez głowę państwa, nie odznacza się również nadzwyczajną skutecznością. Spośród około pół tysiąca ustaw uchwalanych w czasie jednej kadencji parlamentu, ok. 1/10 z nich staje się przedmiotem prezydenckiego sprzeciwu, ale tylko 10-20 % zawetowanych rozwiązań nie zostaje ponownie przyjętych przez Radę

¹² E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 76-78.

¹³ M. Lescombe, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris 2005, s. 55.

¹⁴ B. Pytlík, *Prezydent Republiki Słowacji* [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009, s. 642.

Narodową¹⁵. Dotychczas najczęściej korzystał z prawa weta prezydent R. Schuster, który w okresie urzędowania (1999 - 2004) skorzystał z tego uprawnienia 103 razy¹⁶, a około 20 % z zawetowanych ustaw nie zostało ponownie przyjętych¹⁷.

Prezydent Włoch ma miesiąc na akceptację ustawy (decyzją parlamentu wyrażoną absolutną większością głosów każdej z izb termin ten może być skrócony). Głowa państwa może odesłać wraz z uzasadnieniem ustawę do parlamentu do ponownego rozpatrzenia. Powtórne przyjęcie następuje zwykłą większością głosów. W takiej sytuacji prezydent musi promulgować ustawę. Ponowne weto dopuszczalne jest jedynie dla zakwestionowania nowo wprowadzonych do niej poprawek. Dodatkowo prezydent wyraża zgodę na zaprezentowanie w parlamencie projektu ustawy autorstwa rządu – przy tej okazji ma możliwość zakwestionowania jej, również z uwagi na niezgodność z ustawą zasadniczą¹⁸. Istnieje ponadto teoretyczna możliwość weta absolutnego – wtedy gdy dopuszczenie ustawy nosiłoby znamiona przestępstwa lub zamachu na konstytucję. Podaje się jeden przykład takiego weta: w 1975 roku prezydent G. Leone odmówił podpisania ustawy zmieniającej skład Najwyższej Rady Sądownictwa¹⁹.

Z prawa weta włoscy prezydenci korzystają rzadko: zanotowano jedynie około 50 tego rodzaju przypadków. Najczęściej stosowali je prezydenci: F. Cossiga (21), A. Segni (8), S. Pertini (7) i O. L. Scalfaro (6). Należy zaznaczyć, że F. Cossiga sprawował urząd w trudnych dla Włoch latach 1985-1992, w drugiej połowie swoich rządów był skonfliktowany z niemal całą włoską klasą polityczną, a jego kadencja kończyła się już w czasie ujawniania wielkiego skandalu korupcyjnego, który doprowadził do daleko idącej przebudowy włoskiej sceny politycznej²⁰. Obecny prezydent, G. Napolitano, pierwszą ustawę zawetował w 2010 roku, czyli po 4 latach urzędowania - wcześniej odmówił podpisania rządowego dekretu dotyczącego utrzymywanej przy życiu przez aparat medyczną pacjentki²¹. Rząd stanowczo protestował przeciwko tej decyzji,

¹⁵ Opracowanie własne na podstawie: <http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=zakony/statistiki> [28.04.2010].

¹⁶ B. Pytlik, *op. cit.*, s. 643.

¹⁷ <http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=zakony/statistiki> [28.04.2010].

¹⁸ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 181 oraz W. Orłowski, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej* [w:] W. Skrzydło (red.) *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, s. 81

¹⁹ Z. Witkowski, *Prezydent Republiki Włoskiej – zmiany w zakresie unormowań konstytucyjnych oraz w praktyce funkcjonowania instytucji*, „Przeгляд Sejmowy”, 2005, nr 6, s. 138.

²⁰ *Ibidem*

²¹ http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,7722042,Wlochy_Po_raz_pierwszy_prezydent_odmowil_podpisania.html [25.04.2010].

podnosząc, że prezydent przekroczył swe uprawnienia; faktem jest, że kompetencja do odmowy podpisu, nie przysługuje względem tego rodzaju aktów prawnych.

Ustrojowa pozycja prezydenta Węgier jest uznawana za najslabszą w Europie Środkowo-Wschodniej²². Konstytucja przewiduje, że po uchwaleniu ustawy przez parlament i podpisaniu jej przez przewodniczącego Zgromadzenia Krajowego, jest ona przekazywana prezydentowi. W ciągu 15 dni ma on zapewnić jej ogłoszenie. Może skierować ją także do Trybunału Konstytucyjnego lub, jeśli nie zgadza się z nią lub z którymś jej postanowieniem, zwrócić ją Zgromadzeniu Krajowemu w celu ponownego rozpatrzenia. W tym przypadku parlament ma obowiązek przeprowadzenia debaty nad ustawą i prezydenckimi uwagami. Do przełamania weta wystarczy ponowne przegłosowanie ustawy taką samą większością głosów, jaka była konieczna dla jej uchwalenia (zazwyczaj jest to większość zwykła). Przewodniczący Zgromadzenia Krajowego może zdecydować o skróceniu do 5 dni czasu, w jakim prezydent musi podjąć decyzję w sprawie ustawy.

Z uwagi na słabość i brak skuteczności instytucji weta legislacyjnego, jest ono rzadko stosowane w węgierskiej praktyce ustrojowej. Po raz pierwszy użył go Á. Göncz w 1997 roku wobec ustawy o statusie członków Zgromadzenia Krajowego rozszerzającej zasadę incompatibilitas, zostało ono jednak przełamane przez parlament. W czasie dwóch kadencji tego prezydenta w latach 1990-2000 użył on weta jedynie dwukrotnie. Jego następcą, F. Mádl, urzędujący w latach 2000-2005 uczynił to sześciokrotnie, a L. Sólyom w latach 2005-2010 – siedmiokrotnie.

Austria i Niemcy należą do państw, w których instytucja weta ustawodawczego nie istnieje. Mimo braku takiego rozwiązania, w krajach tych zastosowano inne godne uwagi regulacje w zakresie udziału prezydenta w procedurze ustawodawczej.

Ustawa Zasadnicza RFN zawiera przepisy wyposażające głowę państwa w wyjątkowo skromny zakres kompetencji. Głowa państwa nie uczestniczy bowiem w bieżącym życiu politycznym, ograniczając się do „roli neutralnego reprezentanta państwowości niemieckiej”²³. Zrozumiały jest zatem brak prezydenckiej kompetencji do wetowania ustaw. Jednak art. 82 Ustawy Zasadniczej stanowi, że „ustawy, które doszły do skutku zgodnie z przepisami niniejszej Ustawy Zasadniczej, po podpisaniu zostają

²² W. Orłowski, *Republika Węgierska* [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002, s. 304.

²³ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2005, s. 247.

sporządzone przez Prezydenta Federalnego i ogłoszone w *Bundesgesetzblatt*²⁴. Bez złożenia podpisu oraz dokonania czynności sporządzenia (*Ausfertigung*) przez głowę państwa żadna ustawa nie może więc wejść w życie. Sporządzanie ma na celu dokonanie przez prezydenta analizy o dwojakim charakterze. Po pierwsze, chodzi o zbadanie czy przekazany mu do podpisu tekst aktu normatywnego jest autentyczny, tzn. czy odpowiada tekstowi uchwalonemu w parlamencie. Po drugie zaś głowa państwa ma za zadanie stwierdzić czy w toku prac legislacyjnych nie naruszono przepisów Ustawy Zasadniczej²⁵. Mimo że mamy tutaj do czynienia z kompetencją prezydenta nieposiadającą charakteru weta ustawodawczego, jej znaczenie jest poważne. W niemieckiej doktrynie od lat toczy się na temat tej instytucji zażarty spór²⁶, którego sedno stanowi odpowiedź na pytanie, czy najwyższy przedstawiciel RFN ma obowiązek badania pod kątem zgodności z konstytucją jedynie procedury, w której ustawa została uchwalona, czy też ten obowiązek rozciąga się również na aspekty materialne, dotyczące samej treści przedstawionej prezydentowi ustawy. Choć początkowo dominowali zwolennicy węższej interpretacji pojęcia sporządzania, z czasem zaczęło przybywać głosicieli koncepcji szerszej²⁷. Federalny Trybunał Konstytucyjny przychylił się do tego drugiego poglądu, stwierdzając, że prezydent ma prawo odmówić podpisania i sporządzenia ustawy z przyczyn nie tylko formalnych, ale i merytorycznych, a decyzja taka skutkować może skierowaniem ustawy do FTK (o ile tak postanowi *Bundestag*)²⁸. Podobną opinię wyraża M. Bożek, podkreślając zarazem, że odmowa dokonania *Ausfertigung* (która zresztą, jego zdaniem, powinna być rzadkością) stanowi kompetencję prawną i nie można zrównywać jej z wetem ustawodawczym o charakterze politycznym. Co więcej, z konieczności powściągliwego stosowania odmowy podpisu i sporządzenia ustawy zdawały sobie sprawę osoby piastujące do tej pory ten urząd. Do 2003 roku zaistniało jedynie sześć przypadków takiej odmowy, przy czym cztery wynikały z zarzutów o charakterze formalnym, a tylko dwa z zastrzeżeń merytorycznych (prezydenci H. Lübke i R. von Weizsäcker). Wyłącznie G. Heinemann skorzystał więcej niż jeden raz (dwukrotnie) z przysługującego mu prawa. Pozostali

²⁴ Za: *Konstytucja Niemiec* (tłum. B. Banaszak i A. Malicka), Warszawa 2008.

²⁵ M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 169.

²⁶ Zob. *ibidem*, s. 170-181.

²⁷ *Ibidem*, s. 171. Autor ten podkreśla jednak, że koncepcja węższa nie została całkowicie zarzucona w literaturze.

²⁸ B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 82.

prezydenci czynili to jednokrotnie, zaś K. Carstens ani razu²⁹. Co istotne, Bundestag nigdy nie zakwestionował odmowy i w żadnym ze wspomnianych przypadków nie skierował zdezawuowanej ustawy do rozpatrzenia przez FTK, choć było to możliwe w drodze procedury sporu kompetencyjnego³⁰.

Jak wcześniej wspomniano, prezydent Austrii nie dysponuje prawem weta ustawodawczego. Stanowi to konsekwencję jego słabej pozycji ustrojowej, choć klarowny obraz prezydentury ograniczonej głównie do realizacji funkcji reprezentacyjnych zaburzony jest przez wybór w drodze głosowania powszechnego, skutkujący mocnym mandatem społecznym głowy państwa. Brak uprawnienia do wetowania ustaw nie oznacza jednak, że prezydent nie ma wpływu na proces ustawodawczy. Jego istotną kompetencją jest tzw. poświadczenie ustaw, odbywające się w drodze ich podpisywania, a polegające na stwierdzeniu, czy ustawa została uchwalona z zachowaniem wymogów konstytucyjnych³¹. Jeśli prezydent uzna, iż zostały one naruszone, może odmówić złożenia podpisu, co będzie równoznaczne z odmową poświadczenia, a co za tym idzie – z odmową promulgacji. Podobnie jak w przypadku niemieckim w odniesieniu do sporządzania ustaw (*Ausfertigung*), także i w doktrynie austriackiej toczono spory o to, czy poświadczenie ustaw rozumiane powinno być wąsko, czy szeroko. Przeważa opinia zwolenników kompleksowego pojmowania poświadczenia, jako prawa kontroli zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym (w oparciu o kryterium zgodności z zasadami konstytucji)³². Do tej pory nie zaistniała sytuacja odmowy poświadczenia³³, co może uzasadniać przypuszczenie, że dotychczasowi prezydenci sprawowali swój urząd mając na względzie całość przepisów konstytucji, wyznaczających im głównie zadania reprezentacyjne. Podkreślić jednak należy, że tego rodzaju odmowa byłaby jak najbardziej dopuszczalna.

W niektórych państwach instytucja weta ustawodawczego przybiera bardziej rozbudowaną postać. Należą do nich Estonia, Litwa, Łotwa oraz Portugalia.

Ogłaszanie ustaw jest jednym z konstytucyjnych zadań prezydenta Estonii. Art. 107 ustawy zasadniczej stanowi, że powinien to uczynić w ciągu 14 dni od uchwalenia ustawy przez Riigikogu. W tym czasie może ją jednak odesłać z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia przez parlament. Riigikogu ponownie uchwała

²⁹ Dane za: M. Bożek, *op. cit.*, s. 180-181.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 46.

³² *Ibidem*, s. 70.

³³ *Ibidem.*

ustawę tą samą większością, co poprzednio, zatem weto prezydenckie jest wetem w zasadzie deliberacyjnym. Co charakterystyczne dla Estonii, ponowne przyjęcie aktu nie musi jednak kończyć drogi legislacyjnej. Prezydent ma bowiem wówczas prawo zwrócenia się do Sądu Państwowego (będącego zarówno sądem kasacyjnym, jak i konstytucyjnym) o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją. Co istotne, prawo to nie przysługuje prezydentowi na wcześniejszym etapie, tj. przed zwróceniem jej Riigikogu. Zatem tylko ustawy ponownie uchwalone przez parlament, a więc takie, które stały się już przedmiotem prezydenckiego weta, mogą być przekazywane Sądowi Państwowemu. Weto jest więc koniecznym warunkiem do uruchomienia prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy przez prezydenta.

Praktyka ustrojowa pokazuje, że prezydenci stosunkowo często korzystają z prawa weta. W trakcie VII oraz VIII kadencji Riigikogu (1992-1999) prezydent L. Meri zawetował 33 ustawy. 8 ustaw ponownie uchwalonych przez parlament skierował do Sądu Państwowego, który w 7 przypadkach uznał je za sprzeczne z konstytucją. Natomiast w trakcie IX i X kadencji parlamentu (1999-2007) prezydenci L. Meri, A. Rüütel oraz T. H. Ilves odmawiali ogłoszenia ustaw łącznie 18 razy, czterokrotnie zwracali się do Sądu Państwowego o uznanie ustawy za niekonstytucyjną, z czego w dwóch przypadkach SP podzielił zastrzeżenia prezydenta³⁴.

Weto ustawodawcze prezydenta Litwy ma charakter zawieszający. Ponownie rozpatrywaną przez Sejm ustawę uważa się za uchwaloną, jeżeli głosowała za nią ponad połowa, a w przypadku ustawy konstytucyjnej 3/5 ogólnej liczby posłów. Jeżeli Sejm ponownie ustawy nie uchwali, dochodzi do głosowania nad nią w brzmieniu proponowanym przez głowę państwa. Dla przyjęcia jej w tej wersji, wymagane jest poparcie większości posłów uczestniczących w głosowaniu, a w wypadku ustawy konstytucyjnej – większości ogólnej liczby posłów³⁵.

W pierwszych dwóch latach obowiązywania przepisów konstytucji Litwy z 1992 roku, prezydent odesłał do Sejmu w celu ponownego rozpatrzenia 9 ustaw. W zdecydowanej większości przypadków parlament zaakceptował poprawki i uzupełnienia zaproponowane przez głowę państwa. Tylko jeden raz większość sejmowa sprzeciwiła się woli prezydenta³⁶.

³⁴ <http://www.president.ee/en/president/powers.php> [10.05.2010].

³⁵ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii, Litwy*, Warszawa 2000, s. 83-84.

³⁶ D. Górecki, *Republika Litewska* [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996, s. 96.

W praktyce ingerencja prezydenta Litwy w proces ustawodawczy służy poprawieniu błędów natury redakcyjnej, formalnej lub materialnej niezgodności z konstytucją, a także zwróceniu uwagi Sejmu na sens jej uchwalenia. Świadczy o tym przypadek kontrowersyjnej ustawy o ochronie przed szkodliwą informacją z czerwca 2009 roku, której celem był zakaz informowania o homoseksualizmie w szkołach i programach telewizyjnych dla dzieci i młodzieży. Powodem, dla którego prezydent V. Adamkus zdecydował się na zastosowanie weta nie była jednak kontrowersyjna materia ustawy. Kancelaria prezydenta tłumaczyła, że szef państwa miał wątpliwości co do zbyt ogólnej definicji szkodliwości społecznej³⁷.

Jedną z kompetencji prezydenta Łotwy jest ogłaszanie ustaw. Nowo uchwalony akt jest przekazywany głowie państwa do promulgacji, której ta dokonuje pomiędzy 7. a 21. dniem od jego przyjęcia. Akt promulgacji wymaga kontrasygnaty premiera lub właściwego ministra³⁸. Okres pierwszych siedmiu dni od przyjęcia tekstu ustawy określany jest mianem „tygodnia prezydenta”, w czasie którego może on podjąć decyzję o złożeniu do parlamentu umotywowanego wniosku o jej ponowne rozpatrzenie. Zgodnie z przepisami konstytucji ponownemu rozpatrzeniu nie podlega ustawa, którą parlament większością 2/3 zakwalifikował jako pilną. Saeima w trakcie takiego działania może uwzględnić propozycje prezydenta i przychylić się do proponowanych przez niego zmian bądź w trybie przewidzianym dla trzeciego czytania odrzucić weto prezydenckie większością absolutną obecnych na posiedzeniu posłów³⁹.

Art. 72 konstytucji umożliwia także prezydentowi podjęcie w ciągu 7 dni decyzji o wstrzymaniu promulgacji na 2 miesiące, a w przypadku, gdy o takie rozwiązanie wnioskuje 1/3 parlamentu, ma on obowiązek to uczynić. Instytucja ta w przypadku ustawy szczególnie doniosłej lub wzbudzającej kontrowersje daje możliwość odwołania się do opinii społeczeństwa wyrażonej w referendum. Odroczona ustawa poddawana jest pod głosowanie powszechne, jeśli zażąda tego 1/10 wyborców w przeciągu wspomnianych 2 miesięcy. Referendum unieważnia ustawę, jeżeli weźmie w nim udział nie mniej niż połowa uprawnionych, a za jej odrzuceniem opowie się więcej niż połowa uczestniczących. Art. 73 konstytucji nakłada pewne bariery dla tego rozwiązania wprowadzając ograniczenia w zakresie ustaw, które mogą być przedmiotem referendum. Pod decyzję społeczeństwa nie mogą zostać poddane m.in. budżet, ustawy

³⁷ <http://www.innastrona.pl/newsy/4008/litwa-prezydent-wetuje-zakaz-promocji-homoseksualizmu/> [1.05.2010].

³⁸ *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2006.

³⁹ J. Zieliński, *op. cit.*, s. 72.

podatkowe oraz wprowadzające opłaty celne⁴⁰. Odroczenie promulgacji może być również sposobem na skonsolidowanie parlamentu, ponieważ ustawa może zostać przyjęta pomimo wniosku o przeprowadzenie referendum, jeżeli Saeima uchwali ją ponownie większością 3/4 ogólnej liczby członków⁴¹. Jeżeli w okresie 2 miesięcy żadne z powyższych rozwiązań nie znajdzie zastosowania, prezydent jest zobowiązany do promulgacji ustawy.

Praktyka pokazuje, iż głowa państwa nieczęsto korzysta z owego uprawnienia. Jak dotąd przepisy te znalazły zastosowanie zaledwie dwukrotnie. Są one traktowane jako kompetencja nadzwyczajna, z której prezydent powinien korzystać jedynie wtedy, gdy proponowane przez Saeimę rozwiązania uznać można za wysoce kontrowersyjne.

Wśród kompetencji prezydenta Portugalii znajduje się możliwość zgłaszania weta ustawodawczego. Głowa państwa ma prawo stosowania owej instytucji wobec aktów Zgromadzenia Republiki przed ich promulgacją, ale także po tym, jak Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność danego aktu parlamentarnego (tzw. prewencyjna kontrola konstytucyjności). Każde weto prezydenckie musi być uzasadnione. Dla przełamania sprzeciwu głowy państwa wymagana jest bezwzględna większość głosów deputowanych Zgromadzenia Republiki. Co charakterystyczne dla rozwiązania portugalskiego, w odniesieniu do ustaw, w których podejmowana jest regulacja określonych materii do ponownego uchwalenia konieczna jest jednak większość 2/3 posłów obecnych na głosowaniu, z zastrzeżeniem, że liczba ta będzie większa od ogólnej większości obsadzonych mandatów. Do przedmiotu wspomnianych ustaw należą:

- ustawy organiczne,
- kwestie stosunków międzynarodowych,
- zakres sektorów własności środków produkcji,
- zasady prawa wyborczego⁴².

Na tle innych państw europejskich z parlamentarnym systemem rządów, unormowania polskiej konstytucji w zakresie weta ustawodawczego konstruuje stosunkowo silny mechanizm prezydenckiego sprzeciwu wobec ustaw przyjętych przez parlament. Tylko w państwach, w których pozycja ustrojowa prezydenta wskazuje na przyjęcie rozwiązań charakterystycznych dla systemu semiprezydenckiego (Rosja,

⁴⁰ *Konstytucja Republiki Łotewskiej* (tłum. L. Gołubiec), Warszawa 2006.

⁴¹ P. Kierończyk, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008.

⁴² A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002, s. 14.

Ukraina, Portugalia w odniesieniu do niektórych ustaw) większość kwalifikowana wymagana dla ponownego uchwalenie ustawy, której podpisania odmówił prezydent jest wyższa.

2. Weto ustawodawcze w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena i propozycje zmian

2. 1. Zniesienie weta

Mimo że w doktrynie trafnie zauważa się, iż obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi przykład „eklektycznej” ustawy zasadniczej, panuje przekonanie o wprowadzeniu przez nią w Polsce rozwiązań znanych głównie systemowi parlamentarno-gabinetowemu. Rzeczywiście, najważniejsze elementy tego modelu ustrojowego stanowią trzon konstytucyjnych regulacji odnoszących się do relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą. Oznacza to, że w Polsce rząd musi dysponować zaufaniem parlamentu, z drugiej zaś strony Rada Ministrów posiada – wykorzystywane w praktyce bardzo intensywnie – prawo inicjatywy ustawodawczej. Trzecim wyróżnikiem systemu parlamentarno-gabinetowego jest uprawnienie głowy państwa do rozwiązania parlamentu⁴³ – co prawda w Polsce to akurat uprawnienie prezydenta jest rzadko wykorzystywane, jednak w szczególnych, enumeratywnie wymienionych w konstytucji okolicznościach, taka sytuacja może (lub wręcz musi) mieć miejsce.

Stosunkowo jednorodny obraz polskiej wersji systemu parlamentarno-gabinetowego posiada jednak dwie istotne rysy w postaci, po pierwsze uprawnienia głowy państwa do wetowania ustaw, po drugie zaś powszechnego charakteru elekcji prezydenckiej. Wyposażenie prezydenta RP w uprawnienie do kwestionowania dorobku legislacyjnego parlamentu motywowano właśnie przyjętą formułą obsady urzędu głowy państwa. Skoro bowiem jest on wybierany przez ogół obywateli, nie może odgrywać całkowicie marginalnej roli politycznej. Nie sposób odmówić pewnej racjonalności tej argumentacji, z drugiej jednak strony – w obliczu dominacji konstrukcji charakterystycznych dla modelu parlamentarno-gabinetowego – niezrozumiałe wydaje się nie tylko wyposażenie polskiej głowy państwa w uprawnienie do wetowania ustaw,

⁴³ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 65.

ale też stworzenie samej instytucji powszechnych wyborów prezydenckich. Tak „twardy” instrument polityczny, za jaki bez wątpienia może być uznane weto, zupełnie nie przystaje do typowego systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym „głowa państwa ma z reguły dosyć skromne uprawnienia, a niekiedy jest ich niemal całkowicie pozbawiona”⁴⁴. Co więcej, trafnie zauważa się w literaturze, że skoro w omawianym modelu ustrojowym prezydent „jest tylko symbolem państwa, pozbawionym w praktyce władzy, to nie ma powodu, aby to stanowisko obsadzane było w wyborach powszechnych”⁴⁵.

Zwrócić należy uwagę na to, że polskie unormowania konstytucyjne nie wyposażają prezydenta w liczne narzędzia kreowania polityki. Trudno za tego rodzaju instrument uznać prawo inicjatywy ustawodawczej, skoro parlament nie ma obowiązku traktować prezydenckiego projektu ustawy inaczej niż jakiegokolwiek innego. Bez wątpienia ciężar prowadzenia spraw państwowych spoczywa na Radzie Ministrów, a nie na głowie państwa. W tej sytuacji wspomniane zaburzenie klarowności modelu parlamentarno-gabinetowego nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Uprawnienie polskiego prezydenta do zgłaszania weta ustawodawczego, na dodatek przełamującego bardzo trudną do osiągnięcia większością kwalifikowaną 3/5 głosów, przy jednoczesnym niewyposażeniu go w instrumenty realnego rządu, prowadzi nieuchronnie do wniosku, że w polskich realiach ustrojowych dla głowy państwa zarezerwowano rolę „hamulca” wobec poczynań rządu. Oczywiście takie ryzyko nie występuje, gdy rząd i prezydent należą do tej samej opcji politycznej – wówczas współpraca pomiędzy tymi dwoma organami władzy wykonawczej siłą rzeczy musi układać się poprawnie. Natomiast w przypadku współistnienia głowy państwa i rządu wywodzących się z różnych środowisk politycznych bezkonfliktowe funkcjonowanie egzekutywy staje się problematyczne. Zwłaszcza w warunkach dopiero kształtującej się demokratycznej kultury politycznej, skonstruowanie rozwiązań konstytucyjnych wymagających harmonijnej współpracy dwóch opozycyjnych względem siebie ośrodków władzy wykonawczej trudno uznać za posunięcie sprzyjające sprawności rządu państwem.

Wydaje się, że polski ustrojodawca, zamiast zdecydować się na jeden z „czystych” modeli, postanowił skonstruować rozwiązanie nowatorskie, które jednak posiada

⁴⁴ P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 198.

⁴⁵ M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 65-66.

zasadniczy mankament w postaci niespójności⁴⁶ i konfliktogenności zlokalizowanej już na płaszczyźnie samej konstytucji. Weto zaś to najbardziej prowokujący do konfliktów w łonie egzekutywy instrument polityczny.

Za zniesieniem tej instytucji ustrojowej przemawia również argument natury praktycznej. Dotychczasowa, 13-letnia historia posługiwania się przez kolejnych prezydentów RP wetem ustawodawczym dowodzi bowiem, że stosowane ono było w celach zgoła odmiennych od tych, które akcentują konstytucjoniści, uznający, że instrument ten należy wykorzystywać rzadko⁴⁷, z rozwagą i głównie w celu skłonienia parlamentu do ponownego rozważenia treści uchwalanego prawa. Wetowane powinny być przede wszystkim ustawy kontrowersyjne i niebezpieczne dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Tymczasem w zdecydowanej większości przypadków zarówno A. Kwaśniewski, jak i L. Kaczyński wetowali ustawy wyłącznie po to, aby uniemożliwić ich wejście w życie i tym samym sparaliżować wysiłek większości parlamentarnej, inspirowanej na ogół działaniem obozu rządzącego. Weto stało się jednym z wielu, ale chyba najsilniejszym narzędziem rywalizacji politycznej pomiędzy opozycyjnymi wobec siebie prezydentem i większością parlamentarną. Zresztą niefortunne było już samo przyjęcie tak wysokiego progu niezbędnego do odrzucenia tego swoistego protestu głowy państwa (większość kwalifikowana 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) – gdyby weto miało na celu jedynie wzbudzenie dodatkowej refleksji nad treścią nowego prawa, większość konieczna do jego przełamania byłaby większością identyczną jak ta, która jest wymagana dla uchwalenia ustawy. Wówczas uzyskałoby ono faktycznie deliberacyjny charakter. Fakt, że takie weto większość rządowa może bez trudu przewyciężyć, godzien jest odrębnej dyskusji, choć z pewnością może stanowić argument za tym, by instytucję weta – skoro co do zasady funkcjonuje w Polsce system parlamentarno-gabinetowy – całkowicie odrzucić.

Co więcej, często prezydenci korzystali z owej możliwości stworzonej przez ustrojodawcę i posługiwali się wetem jako narzędziem czysto politycznym, uniemożliwiając wejście w życie aktów normatywnych nie tyle wadliwych pod

⁴⁶ Na ów brak koherencji zwraca się uwagę w literaturze. Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 248.

⁴⁷ Zob. np. R. Balicki, *Kompetencje Prezydenta RP wobec ustawy uchwalonej przez parlament „Pro publico bono”*, Zeszyty Naukowe DWSSP Asesor, Nr 1/2005, s. 11-29; http://balicki.net.pl/web_documents/kompetencje_prezydenta_wobec_ustawy_uchwalonej_przez_parlament.pdf, s. 8 [04.06.2010].

względem prawnym, co nieodpowiadających reprezentowanym przez nich ideom lub kolidujących z ich interesami politycznymi. Przykłady stanowią tutaj mogą weto A. Kwaśniewskiego do ustaw reformujących finanse publiczne i sprzeciw L. Kaczyńskiego wobec ustaw zdrowotnych czy ustawy medialnej. Wszystkie te ustawy były uchwalone przez parlament z inicjatywy rządów o odmiennej niż ówcześni prezydenci orientacji politycznej. Oczywiście można zgadzać się lub nie z proponowanymi w nich kierunkami zmian, niewątpliwie jednak poprzez zablokowanie ich wejścia w życie uniemożliwiono przeprowadzenie konkretnych reform, doprowadzając do zachowania *status quo*. Motywy zaś takiej postawy były partykularnie polityczne.

Niespójność instytucji weta z pozostałymi regulacjami konstytucyjnymi odnoszącymi się do pozycji organów podzielonej egzekutywy w Polsce oraz wykazująca wiele negatywnych cech praktyka stosowania tego instrumentu ustrojowego przemawiają na rzecz likwidacji weta ustawodawczego, przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień głowy państwa do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności ustaw z konstytucją. Ten ostatni środek stanowi bowiem wystarczające zabezpieczenie przed ewentualnymi nadużyciami – jakich może dopuszczać się parlament, a które stanowią zagrożenie dla demokratycznego państwa prawnego – nie wywołując zarazem skutku ubocznego w postaci hamującego oddziaływania na procesy modernizacyjne w Polsce.

2. 2. Pozostawienie obecnego rozwiązania bez zmian

Instytucja weta ustawodawczego pojawiła się w Polsce w konstytucji kwietniowej, zniesiona została zaś w PRL jako niezgodna z zasadą jednolitości władzy państwowej⁴⁸. Powrót tego rozwiązania ustrojowego datuje się na kwiecień 1989 roku. Wtedy to, w związku z transformacją ustrojową dokonana została obszerna nowelizacja konstytucji z 1952 roku. Warto pamiętać, że zakres władzy przyznany wówczas prezydentowi był niepomrotnie większy niż obecnie. W kwestii będącej tematem naszych rozważań przejawiało się to możliwością zawetowania ustawy budżetowej i zmieniającej konstytucję, brakiem rozłączości między skierowaniem ustawy do

⁴⁸ L. Garlicki, *Art. 122 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2001, s. 8.

Trybunału Konstytucyjnego i wetem, oraz ustanowieniem sejmowej większości potrzebnej do jego przełamania na 2/3 głosujących⁴⁹.

Tak duże kompetencje (mimo pewnego ograniczenia ich przez tzw. Małą Konstytucję z 1992 roku) w połączeniu z praktyką sprawowania urzędu prezydenckiego przez L. Wałęsę doprowadziły do ukształtowania się przekonania o konieczności ograniczenia uprawnień głowy państwa⁵⁰. W takim też kierunku zmierzały prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podjęte w Sejmie II i Senacie III kadencji: zaproponowała ona, by weto prezydenta przełamywane było bezwzględną większością głosów. Dopiero na dalszym etapie prac większość tę podwyższono do 3/5. Fakt ten bywa tłumaczony tym, że o ile rządzący wówczas SLD prace nad konstytucją rozpoczął co prawda podczas prezydentury wrogiego sobie L. Wałęsy, to kończył je już wówczas, gdy stanowisko głowy państwa zajmował A. Kwaśniewski, co spowodowało, że nie chciał osłabiać głowy państwa wywodzącej się z tego samego obozu politycznego⁵¹.

W świetle uchwalonej w 1997 roku konstytucji, prezydent w ciągu 21 dni od przedstawienia mu przyjętej ustawy przez Marszałka Sejmu podpisuje ją⁵². Przed złożeniem podpisu może skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności ustawy z konstytucją. Jeśli tego nie zrobi, przysługuje mu też prawo odmowy podpisania ustawy i zwrócenia jej, wraz z umotywowaniem swej decyzji Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia. Ponowne uchwalenie ustawy musi nastąpić wspomnianą już większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wniosek do Trybunału i weto są rozwiązaniami alternatywnymi rozłącznie⁵³. Na tle stosowania tych przepisów pojawiały się pewne, nie tylko teoretyczne pytania. Rozważano w literaturze czy istnieją materialne ograniczenia weta ustawodawczego. Zdanie aprobowane wyrażał P. Sarnecki przekonujący, że prezydent może wetaować jedynie te ustawy, które wiążą się z jego uprawnieniami wyrażonych w artykule 126 konstytucji. Ekspertyzy w tej sprawie przygotowywał też rząd J. Buzka w odpowiedzi na zażalenie przez A. Kwaśniewskiego ustawy dotyczącej zmiany

⁴⁹ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2005*, Kraków 2007, s. 24.

⁵⁰ Z. Witkowski (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 244-245.

⁵¹ J. Flis, *Polskie weta* [w:] „Tygodnik Powszechny”, 7 grudnia 2008, nr 49 3100, s. 10-11.

⁵² W trakcie prac nad ustawą zasadniczą rozważano terminy od 7 do 30 dni.

⁵³ K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo Konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 358.

liczby województw i umotywowanie tego względami społecznymi. Dominuje jednak pogląd, że zakres weta pokrywa się z zakresem ustawodawstwa⁵⁴.

W literaturze podnoszono też, że jeśli wątpliwości prezydenta budzi tylko konstytucyjność ustawy, powinien on wysłać ją do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast gdy pojawiają się wątpliwości dotyczące materii ustawy, wtedy najwłaściwsze jest przesłanie jej do Sejmu. Głowa państwa nie powinna podejmować refleksji na temat „skuteczności” wyboru danego rozwiązania, np. skierowania ustawy do Trybunału tylko dla przeciągnięcia procesu ustawodawczego⁵⁵. Inną rozważaną kwestią była możliwość wycofania przez prezydenta sprzeciwu wobec ustawy; tu pomocne okazało się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydane jeszcze w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji, dopuszczające taką ewentualność. Co więcej, TK wyraził opinię, że dozwolone jest, by nowo wybrany prezydent wycofał jeszcze nie poddane pod głosowanie weto poprzednika. Okoliczność taka miała już miejsce: dwa wnioski L. Wałęsy o ponowne rozpatrzenie ustawy zostały wycofane przez jego następcę⁵⁶. Warto tu zauważyć, że termin poddania pod głosowanie prezydenckiego weta nie jest ustalony, co daje parlamentowi teoretyczną możliwość odczekania aż do wyboru nowej głowy państwa, w nadziei, że cofnie sprzeciw poprzednika.

Warto przyjrzeć się też praktyce stosowania tego instrumentu: jego skuteczność w dużej mierze zależała od odpowiedniego rozeznania piastuna urzędu prezydenta w bieżącej sytuacji politycznej. Na 17 zawetowanych przez L. Wałęsę w II kadencji Sejmu, a więc w latach 1993-1995, ustaw, tylko 5 z nich okazało się skutecznymi, a trzeba pamiętać, że miało to miejsce jeszcze w trakcie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji. A. Kwaśniewski zawetował w sumie 35 ustaw: do 1997 roku (rządy SLD-PSL) dwie (wnioski o ponowne uchwalenie nie zostały rozpatrzone), za rządów AWS i UW (lata 1997-2001) 28, z czego tylko jedno zostało przełamane, a w latach 2001-2005, czyli ponownie za rządów SLD, 5 (2 ustawy uchwalone ponownie). Prezydent L. Kaczyński zawetował 18 ustaw, tylko jedną w latach 2005-2007 (rządy PiS, ustawa nie została ponownie uchwalona). Z pozostałych 17 wet koalicji PO-PSL udało się przełamać

⁵⁴ Pogląd taki wyrażają L. Garlicki, P. Winczorek, R. Balicki. Cała dyskusja: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 12. Patrz też: P. Winczorek, *Weto – zbawienny instrument kontroli*, <http://www.rp.pl/arttykul/236444.html?print=tak> [6.10.2010] oraz R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego* [w:] „Przegląd Sejmowy”, 3 (32)/ 1999, s. 45.

⁵⁵ P. Winczorek, *Referat* [w:] *Konferencja naukowa. Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 172.

⁵⁶ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8 i 15.

siedem⁵⁷. Pojawiały się też próby ustalania stanowiska prezydenta z Marszałkiem Sejmu w sprawie ustaw, które budziły wątpliwości, oraz sytuacje, gdy głowa państwa podpisywała ustawę zgłaszając jednocześnie potrzebę nowelizacji albo doprecyzowania pewnych kwestii w innej ustawie w zamian za rezygnację z zamiaru odmowy podpisania jej – miało to miejsce np. w wypadku ustawy o służbie cywilnej z lipca 1996 roku, czy ustawy lustracyjnej z 1997 roku⁵⁸. Podobne działania podejmował (jeszcze pod rządami Małej Konstytucji z 1992 roku) L. Wałęsa – przyjmowało to formę listów do Marszałka Sejmu, w których przedstawiał swoje wątpliwości. Listy te nie były jednak odczytywane na posiedzeniach Sejmu, czym ukrócono tę ciekawą, lecz pozakonstytucyjną praktykę⁵⁹.

Należy rozpatrzyć także fakt istnienia weta z prawnoustrojowego punktu widzenia. Postulat likwidacji lub daleko idącego ograniczenia tej instytucji pojawiał się co prawda na etapie prac Komisji Konstytucyjnej (przedstawiał go rząd oraz W. Cimoszewicz), lecz nie znalazł poparcia. Należy przytoczyć argumenty, jakie padały za utrzymaniem prawa głowy państwa do odmowy podpisania ustawy. P. Sarnecki, ekspert Komisji tłumaczył wówczas, że istnieją trzy warianty pełnienia funkcji głowy państwa: prezydent jako współrządzący, prezydent pełniący jedynie reprezentacyjne funkcje oraz prezydent-arbiter, „który inspiruje pozostałe władze państwowe, rozstrzyga między nimi pewne konflikty czy hamuje ich aktywność. Mielibyśmy np. weto ustawodawcze oraz możliwość rozwiązania parlamentu”⁶⁰. Sarnecki dodawał, że ten trzeci wariant wydaje się być najpopularniejszy w naszym kraju.

Istnienie weta jest też wywodzone z zasady równowagi władz. Jeśli jedną z naczelných zasad ustrojowych ma być zasada podziału władzy, to podąża za nią konieczność takiego modelowania kompetencji każdej z nich, aby nie doprowadzić do marginalizacji którejkolwiek, gdyż sprowadzałoby to samą ideę podziału do fikcji. Trzeba jeszcze raz przypomnieć, że w trakcie prac nad obowiązującą konstytucją dużą wagę przywiązywano do zrównoważenia kompetencji każdej z władz np. przez ograniczenie (ale nie likwidację) uprawnień prezydenta czy podkreślenie niezależności judykatury. Ważnym elementem równowagi jest wspomniana w preambule zasada współdziałania władz. Instytucja weta, rozpatrywana w tym świetle, jest wezwaniem do

⁵⁷ Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na www.sejm.gov.pl. Patrz też: strona Prezydenta RP <http://www.prezydent.pl/aktywnosc/ustawy/zawetowane/page,1.html> [6.05.2010].

⁵⁸ Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 245 oraz L. Garlicki, *op. cit.*, s. 16.

⁵⁹ *Ibidem*, patrz też: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, Warszawa 1999, s. 253.

⁶⁰ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr 333/II, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/B2?Open> [6.05.2010].

wciągnięcia prezydenta w proces ustawodawczy, tak aby dzięki tej współpracy uniknąć ryzyka jego sprzeciwu. Wspomina się też, że zasada podziału władzy nie może implikować ich absolutnej separacji i zawsze musi prowadzić do istnienia wewnętrznych powiązań, które oznaczają, że organy jednej z władz wykonują czasem zadania innej⁶¹. Jak pisze L. Garlicki „współcześnie weto należy postrzegać jako typowy – i szeroko rozpowszechniony – instrument w systemie hamulców i równowagi pomiędzy władzami”⁶². W tym miejscu warto wspomnieć, że w trakcie prac nad obowiązującą konstytucją pojawiały się obawy o marginalizację głowy państwa. Wyrażał je prawnik L. Wałęsy, L. Falandysz mówiąc, że przepisy te sprowadzą prezydenta do roli „notariusza konstytucji”⁶³. Z perspektywy czasu widać, że obawy te należy ocenić jako bezzasadne. Można posłużyć się również argumentem historyczno-prawnym: konstytucja z 1921 roku nie przewidywała instytucji weta, co traktowane jest jako „zachwianie równowagi władz”⁶⁴. P. Winczorek przedstawia natomiast możliwość wyrażenia przez prezydenta sprzeciwu jako przejaw kontroli nad parlamentem, który zawetowaną ustawę musi przemyśleć jeszcze raz, rozważyć jej merytoryczną treść, w końcu „pozwała na wzięcie pod uwagę opinii mniejszości, która w pierwszym podejściu do ustawy mogła nie zostać poważnie potraktowana przez dominującą większość”⁶⁵. To, że weto może być odrzucone jest zaś zwrotną kontrolą Sejmu nad głową państwa⁶⁶.

Ważkie argumenty przynosi też analiza społecznego odbioru ustroju państwa. Po pierwsze, jako że prezydent jest wyłaniany w powszechnych, bezpośrednich wyborach, którym niezmiennie towarzyszy najwyższa frekwencja, ma on mocny mandat, a więc stosunkowo silne weto dobrze z tym koresponduje. Zwraca się uwagę na to, że mandaty prezydenta i parlamentu są tożsame⁶⁷. Przyznanie głowie państwa 21 dni na podjęcie decyzji co do losów ustawy daje jej możliwość przekonania do swoich racji nie tylko parlamentu, ale i opinię publiczną. Szczególne znaczenie zyskuje tu wymóg uargumentowania wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy – w zależności od tego czy

⁶¹ P. Sarnecki, *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] P. Sarnecki (red.), *op. cit.*, s. 81-82.

⁶² L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7.

⁶³ R. Balicki, *op. cit.*, s. 52.

⁶⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8.

⁶⁵ P. Winczorek, *op. cit.*

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ R. Balicki, *op. cit.*, s. 53.

owe argumenty znajdą w społeczeństwie pozytywny odbiór, decyzja głowy państwa (bądź Sejmu o przełamaniu weta) zyskuje dodatkowe poparcie⁶⁸.

Na koniec warto jeszcze raz powrócić do wspomnianej zasady współdziałania władz. Często postrzega się weto jako mechanizm hamowania, niedopuszczania do wejścia w życie decyzji, która co prawda ma poparcie większości, ale nie kwalifikowanej, czyli na tyle dużej, by móc odrzucić weto. Zapomina się, że w instytucję weta wkomponowany jest potencjał przymuszenia do współpracy i zapewnienia decyzji jak najszerzego poparcia. Aby to unaocznić warto przyjrzeć się ustrojowi Szwajcarii, który choć diametralnie różny od polskiego, świetnie obrazuje, że szerokie otwarcie dostępu do mechanizmów blokujących podejmowanie decyzji, nie musi prowadzić do paraliżu, a wprost przeciwnie: jest w stanie wywoływać, może nawet wymusić szeroką współpracę i wciągać do procesu decyzyjnego jak największą część sił politycznych⁶⁹. Na tym tle mechanizm polskiego weta jawi się jako zasób ustrojowy, do którego dotarcie może być jedynie kwestią dłuższej praktyki ustrojowej. Warto przypomnieć, że próby takie były już podejmowane⁷⁰.

Weto ustawodawcze w obecnej postaci można postrzegać jako naturalny instrument prezydenta będący bezpośrednią konsekwencją jego konstytucyjnego umocowania, a na tle polskiej praktyki i rozwiązań przyjętych w innych państwach wypada zauważyć, że jest ono narzędziem silnym. Przy pewnej zmianie sposobu patrzenia na mechanizm polityczny, można nawet ocenić je jako swego rodzaju niewykorzystany ustrojowy potencjał.

2. 3. Zmiana konstytucyjnej regulacji weta ustawodawczego

Obecny kształt instytucji weta prezydenckiego w Polsce, a także praktyka jego stosowania jest często krytykowana. Powyżej sformułowane zostały zarzuty nadużywania tego mechanizmu i wykorzystywania go w celu paraliżowania prac parlamentu i rządu, nie zaś poprawy jakości stanowionego prawa i stania na straży jego konstytucyjności. Biorąc jednak pod uwagę całościową konstytucyjną regulację pozycji ustrojowej prezydenta pozbawienie głowy państwa możliwości wetowania ustaw

⁶⁸ *Ibidem*, s. 45.

⁶⁹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 342-347 i 356-358.

⁷⁰ Wspomniane wyżej próby negocjacji między prezydentem, a Sejmem w sprawie treści ustaw, w obliczu potencjalnego weta.

stanowiłoby daleko idącą niekonsekwencję. Ze względu na podjętą jeszcze w 1990 roku i utrzymaną w ustawie zasadniczej z 1997 roku decyzję o wyborze prezydenta w głosowaniu powszechnym, dysponuje on silnym mandatem społecznym, na co dodatkowo wpływa dość wysoka w polskich warunkach frekwencja. Co prawda przykład Austrii pokazuje, że z formułą elekcji prezydenta w wyborach powszechnych niekoniecznie muszą się wiązać szerokie uprawnienia, jednak nie wydaje się to być rozwiązaniem racjonalnym. Innym argumentem, który przemawia za utrzymaniem weta jest określenie konstytucyjnych zadań prezydenta zawarte w artykule 126. Zgodnie z jego ustępem 2.: „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Wobec tak określonego zakresu kompetencji należy przyjąć, że możliwość odesłania ustawy do ponownego rozpatrzenia jest istotnym z punktu widzenia ich realizacji narzędziem, zgodnym również ze wspomnianym powyżej przekonaniem o roli prezydenta jako arbitra, czy też moderatora. Respektując podstawowe założenia polskiej konstytucji i przyjmując, że kompleksowa przebudowa ustroju byłaby w tym momencie nieuzasadniona, a także równocześnie trudna do przeprowadzenia, zasadne jest postawienie pytania: czy możliwa jest, a jeśli tak to w jaki sposób, modyfikacja instytucji weta, mogąca ograniczyć wady obecnych rozwiązań, bez nadmiernego osłabienia tego narzędzia w rękach głowy państwa?

Uważamy, że koncepcja weta deliberatywnego nie odpowiada uwarunkowaniom polskiego systemu politycznego. Praktyka pokazuje, iż instytucja ta nie jest wykorzystywana do pobudzania dyskusji nad projektem, rozwiewania wątpliwości oraz wzajemnego przekonywania się o słuszności argumentów poszczególnych stron legislacyjnego sporu, ale raczej do zaakcentowania pozycji głowy państwa i politycznej walki. Nie wydaje się, aby przyjęcie rozwiązania polegającego na obniżeniu większości niezbędnej do odrzucenia prezydenckiego sprzeciwu (do zwykłej lub bezwzględnej) mogło w naszej kulturze politycznej stać się „motorem napędowym” merytorycznych dyskusji. Byłoby raczej osłabieniem pozycji prezydenta, co – jak już zostało powiedziane – uważamy za niespójne z jego bezpośrednią, silną legitymacją.

Interesującą koncepcją mogłoby być wprowadzenie do konstytucji materialnych ograniczeń stosowania weta, zbliżonych do rozwiązania obowiązującego współcześnie w Portugalii. Podobne tezy pojawiały się także na gruncie polskiego konstytucjonalizmu, m.in. we wspomnianych wyżej opiniach P. Sarneckiego. Zakładają one, że prezydent

powinien dysponować prawem weta wyłącznie w odniesieniu do tych ustaw, które bezpośrednio wiążą się z zakresem jego zadań określonym w art. 126 Konstytucji, a więc poza kontrolą konstytucyjności mógłby on ingerować w proces ustawodawczy wyłącznie w przypadku aktów dotyczących suwerenności, bezpieczeństwa oraz integralności terytorialnej państwa. Weto mogłoby też stanowić, podobnie jak w Estonii, wstępny etap kontroli konstytucyjności prawa, np. zgłoszenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego byłoby możliwe dopiero po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm. W ten sposób wzmocnieniu uległaby rola prezydenta jako strażnika konstytucji, mechanizm ten ograniczyłby też liczbę ustaw kierowanych do TK, co pozwoliłoby na pewne odciążenie go i usprawnienie jego prac. Trybunał przestałby wówczas pełnić – niezamierzoną przecież przez twórców konstytucji – funkcję swoistej „przechowalni” ustaw. Przy tak ograniczonym zakresie materialnym zasadne byłoby utrzymanie wymaganej dla przełamania weta większości na poziomie 3/5. Podkreślałoby to silną w sferze swoich kompetencji pozycję prezydenta, ale także nie stwarzałoby kłopotliwej sytuacji, w której TK badałby akty przegłosowane większością wymaganą do zmiany konstytucji, do czego prowadziłoby podwyższenie większości do 2/3 głosów. Przedstawione rozwiązanie podwyższałoby prestiż weta ustawodawczego. Zgodnie z zamysłem musiałyby ono być motywowane niezgodnością ustawy z konstytucją lub dotyczyć zakresu zadań prezydenta, nie powinno więc być już elementem politycznych rozgrywek, uzasadnianym wyłącznie odmiennymi interesami czy innymi wizjami regulacji sfer życia społecznego. Wprowadzałoby to na poziomie konstytucyjnym bardziej precyzyjne określenie sfery kompetencji głowy państwa, jasno stwierdzając, że poza realizowaniem swojej konstytucyjnej funkcji, prezydent nie ma prawa ingerencji w politykę legislacyjną Rady Ministrów, Sejmu i Senatu. Oczywiście kwestią dyskusyjną jest to w jaki sposób opisany mechanizm funkcjonowałby w praktyce (to do prezydenta należałaby przecież decyzja o zastosowaniu weta). Biorąc zaś pod uwagę nieprecyzyjność określeń występujących w art. 126 czy dowolność interpretacji niezgodności z konstytucją, trudno stwierdzić czy ograniczyłoby to liczbę wetowanych ustaw w znaczący sposób. Nawet jeśli nie stałoby się tak od razu, powyższe rozwiązania mogłyby jednak wyznaczać pewien pozytywny kierunek dla rozwoju praktyki ustrojowej, zgodnie z którym prezydent byłby arbitrem, a nie uczestnikiem bieżących sporów, weto natomiast formą ochrony konstytucji, suwerenności, bezpieczeństwa oraz integralności państwa, nie zaś narzędziem politycznej walki.

Można wszelako argumentować, że zaproponowane powyżej zawężenie materialnego zakresu prezydenckiego weta, interpretowane zgodnie z jego istotą, byłoby nazbyt daleko idącym ograniczeniem kompetencji głowy państwa. Ograniczenie przesłanek do wetowania ustaw wymagałoby zatem pewnej rekompensaty, by w jakiś inny sposób umożliwić prezydentowi pełnienie funkcji arbitra. Propozycją godną rozważenia jest zainspirowane rozwiązaniem łotewskim wyposażenie głowy państwa w prawo do zarządzania referendum nad odrzuceniem ustawy uchwalonej przez parlament. Podobnie jak obecne weto ustawodawcze, tak samo owo referendum abrogacyjne nie mogłoby dotyczyć ustawy budżetowej, ani prowizorium budżetowego. Czym zatem różniłaby się proponowana przez nas instytucja od aktualnie obowiązującego prawa do weta i jakie byłoby uzasadnienie takiej zmiany?

Prezydent RP i parlament posiadają identyczną legitymację, gdyż oba te organy pochodzą z wyborów powszechnych, oba zatem są emanacją Narodu, a ich decyzje wyrazem jego woli. W sytuacji, gdy głowa państwa odmawia podpisu pod uchwaloną przez parlament ustawą, staje w obronie tych obywateli, których interes i wola zostały naruszone przez większość parlamentarną. Można więc uznać, że kwestionuje tym samym legitymację ustawy, bo skoro wybrany przez większość prezydent się z nią nie zgadza to i w Narodzie budzi ona kontrowersje. Jest to swego rodzaju „spór” mandatu prezydenckiego z mandatem parlamentu o to, który organ wyraża faktyczną wolę większości Narodu. Problem polega na tym, że choć legitymacje te są formalnie równe i niezmiennie przez całe kadencje obu organów, to jednak *de facto* różnią się one zarówno w czasie, jak i ze względu na organ. Wszak weto wzbudza kontrowersje tylko wtedy, gdy prezydent nie cieszy się poparciem społecznym i na odwrót – sprzeciw popularnej głowy państwa wobec decyzji skrajnie nisko legitymizowanego parlamentu byłby realnym i niekwestionowanym wyrazem woli Narodu. W takim razie, jeżeli prezydent ma pełnić funkcję bezstronnego arbitra, strażnika konstytucji, a więc także zasady suwerenności Narodu, to racjonalne wydaje się wyposażyć go w możliwość „powiedzenia: sprawdzam”, a więc odwołania się do faktycznej woli Narodu w referendum. Zaletą tego rozwiązania jest fakt, że w praktyce ograniczyłoby to blokowanie decyzji parlamentu przez prezydenta. Świadom wymogu 50 % frekwencji dla ważności referendum zarządzałyby je tylko w sytuacjach istotnych i kontrowersyjnych. Niebezpieczeństwo nadużywania instytucji referendum w tym kontekście nie wydaje się duże. Pewną wadą referendum abrogacyjnego byłaby

mniej skłonność parlamentu do uchwalania ustaw niepopularnych, takich, które z dużym prawdopodobieństwem zostałyby skutecznie odrzucone przez Naród, np. reformy wydłużającej wiek emerytalny. Można by w takim razie rozszerzyć, ponad ustawę budżetową oraz jej prowizorium, zakres wyłączenia materii podlegającej referendum odrzucającemu. Kwestia ta dotyka jednak już głębszego pytania o to, w jakim stopniu demokracja powinna być bezpośrednia, a w jakim elitarna (tj. o jakich sprawach Naród nie powinien decydować bezpośrednio), a spór ten, wszak ideologiczny, pozostawmy przyszłemu ustrojodawcy. Faktem jednak jest, że możliwość rozpisania przez głowę państwa referendum odrzucającego ustawę, przy jednoczesnym ograniczeniu materialnego zakresu prezydenckiego weta, byłaby krokiem w kierunku pełniejszej realizacji roli prezydenta-arbitra oraz konstytucyjnej zasady suwerenności Narodu.

Przyjęcie powyższych rozwiązań wciąż jednak mogłoby być uznane za zmniejszenie kompetencji posiadającego silny mandat prezydenta – zachowałby on pełnię dotychczasowych uprawnień wetowania w materii dotyczącej art. 126, lecz w pozostałych kwestiach jego możliwość sprzeciwu ograniczona byłaby rygorami ważności oraz kosztami referendum. Pozbawiałoby to głowę państwa w pewnym stopniu wpływu pozytywnego na proces legislacyjny, tzn. inicjującego dyskusję w parlamencie. Zarówno weto (ograniczone materialnie), jak i referendum byłyby bowiem co do zasady działaniami negatywnymi, blokującymi. W jaki zatem sposób możliwe byłoby uzupełnienie tych instytucji?

Ciekawą propozycją może być, nawiązując do przykładu litewskiego wprowadzenie tzw. weta poprawkowego. Na Litwie nie ma ono charakteru ультимatywnego i niejako przypomina postępowanie z poprawkami z zgłaszanymi przez izby wyższe w parlamentach dwuizbowych. Zdawać by się mogło, że pewne argumenty przemawiają przeciwko wprowadzaniu takiej instytucji w Polsce. Po pierwsze, jak już wskazaliśmy, organem deliberacji w naszym systemie politycznym jest z założenia Senat. Podczas gdy w jednoizbowym parlamencie na Litwie taka forma weta może wzbogacać proces ustawodawczy, to w realiach ustrojowych Rzeczypospolitej, weto poprawkowe mogłoby komplikować i opóźniać proces legislacyjny. Jednakże rola Senatu RP jako „izby refleksji” w sytuacji jedności politycznej z Sejmem (co jest regułą ze względu na to, że obie izby wybierane są zawsze równocześnie), budzi uzasadnione wątpliwości. Zamiast jednak likwidować Senat można by powierzyć część jego

deliberatywnej funkcji (fakultatywnie) prezydentowi. Drugim argumentem przemawiającym przeciwko przeniesieniu litewskich rozwiązań ustrojowych na grunt Polski zdaje się być różnica pozycji ustrojowej prezydenta na Litwie i w Polsce. W owym pierwszym kraju stanowi on niejako ponadpartyjny organ, usytuowany poza klasycznym trójpodziałem władz, w art. 10 Konstytucji RP zostało zaś jasno wskazane, że prezydent jest częścią władzy wykonawczej. W przypadku Polski, gdy prezydent stanowi część egzekutywy, przyznanie mu dodatkowych możliwości ingerencji w proces legislacyjny, stanowiłoby pewne odstępstwo od konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy. Problem ten znajduje jednak rozwiązanie. Uważamy bowiem za bardziej właściwe umocowanie Prezydenta Rzeczypospolitej analogiczne do litewskiego, a więc poza władzą wykonawczą, prawodawczą czy sądowniczą. Byłoby to przecież jedynie sformalizowanie i tak obowiązującego w doktrynie oraz wspomnianego już kilkakrotnie poglądu o roli głowy państwa jako arbitra, przyczyniającego się do równowagi i współdziałania władz.

Weto poprawkowe, jeżeli uznać to rozwiązanie za zasadne, powinno naszym zdaniem być odrzucane bezwzględną większością głosów. Wynika to z faktu posiadania przez prezydenta i Senat formalnie takiej samej legitymacji społecznej (oba organy wybierane są bezpośrednio), zatem poprawki legislacyjne wniesione przez oba organy, logicznie powinny mieć identyczny status. Weto poprawkowe nie miałyby więc charakteru stanowczego, co pozwala domniemywać, że - licząc się z łatwością, z jaką Sejm mógłby je odrzucić - prezydent proponowałby zmiany bardziej konstruktywne, niż obstrukcyjne. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że przyjęcie takiego progu powodowałoby istotne konsekwencje w przypadku rządów mniejszościowych, jednak wydaje się, że propozycja odrzucania poprawek prezydenta większością bezwzględną jest uzasadniona. Stanowiłoby to wszakże istotną zmianę w porównaniu z obecnym rozwiązaniem, a przyjęcie progu większości zwykłej mogłoby zniechęcić prezydenta do stosowania weta poprawkowego jako niezbyt skutecznego instrumentu.

Warto w tym miejscu uczynić dygresję i zastanowić się nad propozycjami pośła W. Cimoszewicza, które przedstawił w czasie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1995 roku. W jego wersji prezydent miałby być pozbawiony prawa weta, ale jednocześnie dysponowałby możliwością przedstawiania swoich propozycji i poglądów podczas procesu legislacyjnego. Według pośła SLD, artykuł dotyczący owych uprawnień głowy państwa powinien brzmieć: „Prezydent ma prawo wnoszenia uwag

i poprawek do projektów ustaw w czasie ich rozpatrywania w Sejmie i w Senacie”⁷¹. Rozwiązanie to, niekoniecznie wykluczające możliwość wetowania ustaw, niewątpliwie skutkuje konstruktywnym wpływem prezydenta na proces ustawodawczy. Uważamy jednak, że mogłoby to być zbyt daleko idącym wkroczeniem głowy państwa w sferę legislacji, a ponadto sprowadzić prezydenta-arbitra do roli podmiotu bieżącej walki politycznej. W połączeniu zaś z wetem poprawkowym propozycja ta zdaje się, w porównaniu ze stanem obecnym, zanadto rozszerzać kompetencje głowy państwa.

Przedstawiliśmy zatem trzy propozycje konstytucyjnej reformy weta prezydenckiego, z których każda, naszym zdaniem, mogłaby przyczynić się do racjonalizacji tej instytucji. Ograniczenie materialnego zakresu weta stanowczego (odrzuconego tak jak dotychczas większością 3/5) miałyby przede wszystkim sprawić, że głowa państwa ściślej wykonywałaby swoje konstytucyjne zadania, możliwość zarządzenia referendum odrzucającego ustawę byłaby pełniejszą realizacją suwerenności Narodu, zaś weto poprawkowe (odrzucone większością bezwzględną) skutkowałoby bardziej konstruktywną postawą prezydenta w procesie legislacyjnym. Każda z tych propozycji ma niewątpliwe zalety, przy czym warte rozważenia jest ich jednoczesne wprowadzenie do konstytucji. W sytuacji bowiem istnienia sformułowanego *explicite* podziału na ustawy, które prezydent mógłby wetować stanowczo oraz takie, w odniesieniu do których mógłby zarządzać referendum abrogacyjne lub stosować weto poprawkowe, pole do swobodnej interpretacji przepisów konstytucyjnych i rozszerzania w ten sposób przez prezydenta swych uprawnień zostałoby zawężone. Wyposażenie prezydenta Polski w szeroki wachlarz możliwości w miejsce obecnej kompetencji zgłaszania weta nie byłoby ani zawężeniem, ani rozszerzeniem uprawnień głowy państwa, lecz dostosowaniem ich do jego ustrojowej roli arbitra.

⁷¹ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr 1639/II <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf> [5.06.2010].

Czym jest Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to instytucja ekspercka grupująca młodych naukowców i specjalistów zajmujących się ustrojem państwa, sprawami międzynarodowymi, Unią Europejską, edukacją oraz innymi aspektami życia publicznego. Ponadto jest instytucją kształcąca studentów w duchu odpowiedzialności, świadomości dobra wspólnego, przygotowującą do aktywności w życiu publicznym.

Misją Klubu Jagiellońskiego jest podtrzymywanie i szerzenie republikańskiego sposobu myślenia o Polsce, jako o dobru wspólnym godnym najwyższej troski oraz wartościowej części kultury europejskiej, dostarczanie wiedzy niezbędnej do świadomego zaangażowania w życie wspólnotowe, kształtowanie i promowanie cnót republikańskich pozwalających rozsądnie ukierunkować to zaangażowanie, takie jak umiarkowanie, szacunek dla tradycji i religii, przedsiębiorczość, patriotyzm, poszanowanie prawa czy tolerancja.

KLUB JAGIELLOŃSKI
Jagiellońskie Towarzystwo Kulturalno - Oświatowe
istnieje od 1989 r.

