

*Ryszard Piotrowski\** <https://orcid.org/0000-0002-3801-7364>

## PRZEKAZANIE USTAWY SEJMOWI PRZEZ PREZYDENTA RP DO PONOWNEGO ROZPATRZENIA A DYSKONTYNUACJA PRAC PARLAMENTARNYCH

**Streszczenie.** Jeżeli Prezydent nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie danej ustawy przed jej podpisaniem, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Tak ukształtowane weto prezydenckie ma charakter zawieszający, co odpowiada konstytucyjnemu modelowi relacji między Prezydentem a parlamentem, wynikającemu z zasady podziału władz. W praktyce zdarza się skierowanie ustawy do ponownego rozpatrzenia krótko przed zakończeniem kadencji Sejmu – tak, że izba nie zdąży odnieść się do wniosku Prezydenta. W takiej sytuacji zgodnie z zasadą dyskontynuacji postępowanie w sprawie weta zostanie zakończone, a weto prezydenckie z zawieszającego zostaje przekształcone w absolutne. Wykładnia Konstytucji uzasadniająca transformację weta nie uwzględnia konsekwencji zasady podziału władz, która wyklucza powierzenie głowie państwa ostatecznej i nieodwołalnej decyzji o losie ustawy.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania zasady dyskontynuacji wobec weta prezydenckiego należy rozstrzygać na rzecz respektowania podstawowych wartości i zasad konstytucyjnych wyznaczających reguły racjonalności ustrojowej.

**Słowa kluczowe:** konstytucja, prezydent, weto, zasada podziału władz, dyskontynuacja, wykładnia konstytucji

## PRESIDENTIAL REFERRAL OF A BILL TO THE SEJM FOR RECONSIDERATION VS DISCONTINUATION OF PARLIAMENTARY PROCEEDINGS

**Abstract.** If the President, prior to signing a bill, has not referred it to the Constitutional Tribunal, he may return the said bill, with a memorandum of explanation attached, to the Sejm for reconsideration. This kind of presidential veto has the effect of suspending the bill, in line with the constitutional model of the president-parliament relationship, as arising from the principle of separation of powers. In practice, it may happen that a bill has been sent for reconsideration shortly before the end of the Sejm's term and the law makers had no time to respond to the presidential referral. In such case, in accordance with the principle of discontinuation, the veto proceedings

---

\* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, r.j.j.piotrowski@uw.edu.pl

are closed, and the president's suspending veto turns into an absolute veto. The constitutional interpretation in support of such veto transformation fails to allow for the consequences of the separation-of-powers principle, which rules out vesting the head of state with non-appealable and irrevocable decision-making powers in respect of a bill.

The interpretative ambiguity over application of the discontinuation principle to the presidential veto should be resolved in such a way as to respect the basic constitutional values and principles that underpin system-of-governance rationality.

**Keywords:** constitution, president, veto, separation of powers, discontinuation, constitutional interpretation

1. W myśl art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, jeżeli Prezydent nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (TK) w przedmiocie danej ustawy przed jej podpisaniem, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie.

W doktrynie znajduje wyraz pogląd, że tak ukształtowane weto prezydenckie ma charakter zawieszający (Chybalski 2016, 534), co odpowiada konstytucyjnemu modelowi relacji między Prezydentem a parlamentem, wynikającemu z zasady podziału władz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego, a więc dla oceny dopuszczalności interferencji między władzą ustawodawczą a wykonawczą znajduje zastosowanie koncepcja domniemań kompetencyjnych, stosownie do której kompetencje dające się w miarę jednoznacznie określić ze względu na ich treść można przyporządkować poszczególnym władzom. Jeżeli zatem „dana kompetencja polega na stanowieniu prawa, to z samej swojej istoty powinna przypadać organom władzy ustawodawczej” (Garlicki 2022, 89). W świetle stanowiska doktryny „domniemanie kompetencji zawsze może zostać przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym, przyznającym organowi władzy wykonawczej kompetencję do uregulowania danego zagadnienia” (Garlicki 2022, 89). Wymóg rozdzielania władz „oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty” (Florczak-Wątor 2019, 55).

Według Trybunału Konstytucyjnego należy „mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych” (uzasadnienie wyroku w sprawie K 12/03). Tym samym „w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

kompetencje organów należących do obu władz «przecinają się» lub «nakładają» (uzasadnienie wyroku w sprawie P 16/04), ponieważ „zasada ich podziału nie oznacza nakazu całkowitej separacji” (uzasadnienie wyroku w sprawie P 35/12). W orzecznictwie TK znalazł też wyraz pogląd, że do „minimum wyłączności kompetencyjnej władzy ustawodawczej zalicza się stanowienie ustaw” (uzasadnienie wyroku w sprawie U 19/97). Wymaga to bowiem „rozstrzygnięcia trudnych dylematów, doniosłych z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych, np. sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz gospodarowania finansami publicznymi. W demokratycznym państwie prawnym istotne rozstrzygnięcia prawodawcze w tej materii powinny być podejmowane przez parlament, a nie przez organy władzy wykonawczej” (uzasadnienie wyroku w sprawie U 19/97).

W praktyce zdarza się „przypadek skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia krótko przed zakończeniem kadencji Sejmu – tak, że izba nie zdąży odnieść się do wniosku Prezydenta. W takiej sytuacji zgodnie z zasadą dyskontynuacji postępowanie w sprawie weta zostanie zakończone, a tym samym ustawa nie będzie mogła zostać ponownie uchwalona” (Chybalski 2016, 534; Garlicki 1999, 15). Miało to miejsce zwłaszcza w przypadku piętnastu ustaw uchwalonych w większości w końcowym okresie III kadencji. Sejm nie przeprowadził głosowania nad wnioskiem Prezydenta, co zostało uznane za zakończenie procesu legislacyjnego w tych sprawach bez doprowadzenia do skutecznego uchwalenia ustawy. W ten sposób sprzeciw Prezydenta wobec bierności Sejmu zadecydował o losie owych ustaw (Piotrowski 2010, 47). Wydaje się, że prowadząca do takiego stanu rzeczy wykładnia Konstytucji nie bierze pod uwagę konsekwencji zasady podziału władz, która wyklucza powierzenie głowie państwa ostatecznej i nieodwołalnej decyzji o losie ustawy (Piotrowski 2018a, 679).

**2.** Przesłanką uznania, że wniosek Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy może zostać przekształcony z weta zawierającego w weto absolutne ze względu na wystąpienie z tym wnioskiem w konkretnym czasie, a mianowicie w końcowym okresie kadencji Sejmu, jest odwołanie się do zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych.

W świetle stanowiska doktryny „podstawową treść zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych sprowadzić można wspólnie do takiego stwierdzenia: prace parlamentu rozpoczęte, a niezakończone w danej kadencji izby uznaje się za zamknięte” (Zubik 2022, 146). W doktrynie wskazano, że ta właśnie zasada, w myśl której Sejm „nie «dziedziczy» spraw nie załatwionych po swoim poprzedniku, a rozpoczyna swoją działalność niejako «z czystym kontem» będąc wolnym od wszelkich zaległości” (Garlicki 1993, 112), jest elementem pojęcia kadencji. A zatem „na gruncie Konstytucji można mówić o obowiązywaniu normy prawnej, która wynika instrumentalnie z istoty kadencyjności (normy inferowanej

z art. 98 ust. 1)”, której treścią „jest zakaz dalszych prac przez nowo wybrany Sejm nad sprawami rozpoczętymi i niedokończonymi przez Sejm poprzedniej kadencji, w szczególności nad projektami ustaw” (Radziewicz 2019, 315). Wszędzie tam, gdzie pojęcie kadencyjności „występuje – niezależnie od drugorzędnych z tego punktu widzenia odmienności – konstytucyjny konwenans wiąże z nim immanentnie zwyczajową zasadę ogólną – dyskontynuacji prac legislacyjnych” (Sokolewicz 1993, 117). Pojęcie to ma w istocie charakter ponadustrojowy. Znajdowało zastosowanie zarówno w odniesieniu do parlamentu II Rzeczypospolitej (Komarnicki 1922, 438 i n.), jak i do Sejmu PRL (Gwiżdż 1972, 198). Dyskontynuacja może więc zostać uznana za istotny składnik zastanego pojęcia kadencji parlamentu.

Koncepcja pojęć zastanych ma szczególne znaczenie w procesie wykładni Konstytucji (Piotrowski 2016, 21 i n.). W świetle orzecznictwa TK oraz poglądów doktryny Konstytucja, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które – zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki – wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym” (uzasadnienie wyroku w sprawie K 24/04). Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa” (Garlicki 2022, 150). Pojęcia zastane, odwołujące się zwłaszcza do wartości zastanych (Winczorek 1997, 41), a także zawartych w Konstytucji klauzul generalnych, sprzyjają zachowaniu tożsamości Konstytucji w procesie wykładni jej postanowień. Ukształtowana interpretacja pojęć zastanych „założonych przez ustrojodawcę jako dane” (Wronkowska 2016, 15) nadaje sens ustawie zasadniczej, co wskazuje na szczególne znaczenie paradygmatu wykładni (Wronkowska 2016, 15) tych pojęć i jego zgodności z Konstytucją. Interpretator ustawy zasadniczej nie może postępować arbitralnie, w oderwaniu od konstytucyjnych przesłanek ustalania znaczenia pojęć zastanych, którymi są „przepisy dające wyraz założonym ideom ustrojowym lub zawierające pojęcia zastane” (Wronkowska 2016, 15).

Tożsamość konstytucyjna (Tuleja 2022, 89 i n.) w znacznej mierze zależy od tego, w jakim stopniu interpretator pojęć zastanych pozostaje wierny wartościom i zasadom ustrojowym założonym przez ustrojodawcę i jaki nadaje im sens, kształtując znaczenie tych pojęć zastanych.

Obok koncepcji pojęć zastanych w procesie interpretacji ustawy zasadniczej znajduje zastosowanie zasada, zgodnie z którą pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a rozumienie określonego terminu przez ustawodawcę nie może wiązać organów państwowych przy interpretacji Konstytucji. Zdaniem TK: „odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji” (uzasadnienie wyroku w sprawie K 20/02).

Odwołanie się do pojęć zastanych w procesie wykładni Konstytucji nie może prowadzić do zmiany znaczenia jej postanowień powodujących zmianę

tożsamości ustawy zasadniczej. A z tym właśnie zjawiskiem mamy do czynienia w przypadku przekształcenia weta zawieszającego w weto absolutne wskutek opartej na koncepcji dyskontynuacji wykładni Konstytucji RP sprzecznej z zasadą podziału i równoważenia się władz, zasadą współdziałania władz, zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz zasadą praworządności.

3. Przesłanką dopuszczenia transformacji weta zawieszającego w weto absolutne, a tym samym zaniechania przyjętej przez Sejm I kadencji praktyki akceptującej głosowanie nad wetami Prezydenta zgłoszonymi do ustaw z poprzedniej kadencji (Garlicki 1999, 34; Preisner 1994, 192), stała się interpretacja Małej konstytucji (Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>2</sup>).

Swoiste prowizorium konstytucyjne sprzyjało zapewne uznaniu, że nie należy „pytać o podstawę prawną do zamknięcia z upływem kadencji niedokończonych postępowań legislacyjnych, ale odwrotnie – trzeba zapytać o podstawę prawną dla ich kontynuowania. Przy braku takiej podstawy – trzeba albo ją stworzyć, albo przestrzegać konwenansu” (Sokolewicz 1993, 120). W ówczesnej doktrynie dostrzegano istnienie podstawy prawnej wykluczającej zastosowanie zasady dyskontynuacji, co znalazło wyraz w trafnym stwierdzeniu, że w myśl Małej konstytucji sprzeciw Prezydenta „wobec ustawy nie ma charakteru absolutnego, a decyzja należeć ma ostatecznie do Sejmu. Nigdzie nie jest napisane, że musi to być ten sam Sejm, który ustawę uchwalił. Mała konstytucja nie wyznacza przy tym Sejmowi żadnego terminu, tym bardziej możliwe jest więc odwleczenie sprawy do czasu pojawienia się nowego Sejmu” (Garlicki 1993, 116). Wskazywano również, że być może „sprawy zawetowanych ustaw należy przedstawić Sejmowi następnej kadencji w celu podjęcia najpierw generalnego rozstrzygnięcia, czy zasada dyskontynuacji odnosi się też do tej sytuacji. Wówczas od uznania Sejmu zależałoby albo podjęcie od razu prac nad przełamaniem weta, albo też uznanie, że ustawa nie doszła do skutku i prace ustawodawcze należy podjąć od początku”, która to „konkluzja byłaby bardziej logiczna, bo wykluczałaby wiązanie nowego Sejmu ustaleniami dokonanymi przez jego poprzednika” (Garlicki 1993, 116). Ta właśnie konkluzja stała się częścią polskiego ustroju konstytucyjnego. Jej logika, być może akceptowalna z perspektywy Małej konstytucji i ówczesnych realiów ustrojowych, jest jednak wątpliwa w świetle Konstytucji RP.

4. Transformacja weta zawieszającego w weto absolutne pozostaje, jak już wspomniano, w sprzeczności z zasadą podziału i równoważenia się władz. Owszem, Prezydent jako organ władzy wykonawczej ma przewidziane w Konstytucji RP

<sup>2</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426 ze zm.

podstawy do działania w sferze ustawodawstwa; nie staje się jednak organem władzy ustawodawczej w szczególności przez to, że występuje z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy. Ostatnie słowo w sprawie ustaw nie należy do Prezydenta, ale do Sejmu albo do Trybunału Konstytucyjnego, a w pewnym zakresie także do sądu (Jaskiernia 2021, 174 i n.). Dopuszczalność działań Prezydenta w sferze władzy ustawodawczej wymaga wyraźnej podstawy konstytucyjnej, niezbędnej do przełamania domniemania kompetencji władzy ustawodawczej. W Konstytucji RP brak tego rodzaju podstawy, jaką sformułowano w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, w myśl której jeżeli ustawa przedstawiona Prezydentowi nie zostanie zwrócona Kongresowi w ciągu 10 dni, to stanie się prawem, chyba że Kongres przez odroczenie obrad uniemożliwił zwrócenie i „takim prawem stać się nie może” (art. I sekcja 7) (Gebert 1981, 324). Przekształcenie weta zawieszającego w absolutne ma więc w tym przypadku wyraźną podstawę w tekście Konstytucji RP.

Uznanie, że w pewnych okolicznościach Prezydent zyskuje zdolność do przekreślenia ustawy mimo braku konstytucyjnej regulacji w tym przedmiocie jest równoznaczne z domniemaniem istnienia tego rodzaju kompetencji, co jest wykluczone w świetle zasady praworządności znajdującej wyraz w art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym „ważną dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych (...) i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej” (Florczak-Wątor 2019, 47). Transformacja zawieszającego weta prezydenckiego w weto absolutne jest przykładem rozszerzającej wykładni art. 122 ust. 5 Konstytucji RP. Wykładnia ta prowadzi do przyznania Prezydentowi kompetencji w drodze domniemania, co stanowi zarazem naruszenie tożsamości demokratycznego państwa prawnego. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „w demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją, a każdy organ państwa podejmuje działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Podstawę prawną działania organów stanowiących prawo tworzą przepisy określające ich kompetencje oraz przepisy regulujące tryb ustawodawczy” (uzasadnienie wyroku w sprawie Kp 1/08). Według Trybunału Konstytucyjnego:

dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym jedną z gwarancji jest stanowienie prawa z poszanowaniem konstytucyjnej regulacji zasad trybu ustawodawczego. Konstytucja, tworząc odpowiednie warunki instytucjonalne, umożliwia stanowienie prawa ze szczególną rozważą, przy wszechstronnym rozważeniu zgłaszanych propozycji legislacyjnych, które mają stać się powszechnie obowiązującym prawem. Ważną rolę pełni zwłaszcza art. 7 Konstytucji, który wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych. Dlatego konieczne jest restrykcyjne interpretowanie i stosowanie przepisów Konstytucji dotyczących procesu ustawodawczego (uzasadnienie wyroku w sprawie Kp 1/08).

Swego rodzaju sytuacyjna „absolutyzacja” weta prezydenckiego w rezultacie zastosowania zasady dyskontynuacji, o której Konstytucja RP nie wspomina, a która nadaje się „być może, do traktowania w kategoriach prawa zwyczajowego”

(Garlicki 2022, 64), wydaje się trudna do pogodzenia z powściągliwością w interpretowaniu Konstytucji. Uprawnienia Prezydenta w zakresie ustawodawstwa są wyjątkiem od konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą władzę ustawodawczą sprawuje parlament. W demokratycznym państwie prawnym wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco – „zgodnie z utrwaloną regułą *exceptiones non sunt extendendae*” (uzasadnienie wyroku w sprawie P 31/12), której stosowanie jest niezbędne zwłaszcza dla zachowania spójności Konstytucji i jej tożsamości.

Konsekwencją absolutyzacji weta prezydenckiego w wyniku odwołania się do zasady dyskontynuacji jest deformacja ustrojowej roli Marszałka Sejmu, od którego, jako organu kierowniczego izby zwołującego posiedzenia, zależy, czy Sejm zdąży ponownie rozpatrzyć ustawę przed zakończeniem kadencji (Balicki 2001, 99). Decydując o niezwoływaniu posiedzenia Sejmu, który przecież zachowuje swoje pełnomocnictwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji, Marszałek rozstrzyga o losach ustawy, co pozostaje poza zakresem jego konstytucyjnych kompetencji, a zarazem stanowi naruszenie art. 110 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego to właśnie Marszałek strzeże praw Sejmu. Prawem Sejmu jest ponowne rozpatrzenie ustawy przekazanej mu z umotywowanym wnioskiem przez Prezydenta. Marszałek Sejmu nie ma podstaw prawnych do tego, by odebrać Sejmowi to prawo; nie zwołując posiedzenia, działa poza zakresem własnych kompetencji, przysługujących mu w toczącym się przecież postępowaniu ustawodawczym.

Marszałek Sejmu nie ma również uprawnień do kontroli dopuszczalności nadania biegu wnioskowi Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy. Uruchamiając stosowanie zasady dyskontynuacji wobec przedmiotowego wniosku Prezydenta, Marszałek Sejmu może ograniczyć prawa zwolenników uchwalenia ustawy, spodziewających się odrzucenia weta z powodów istotnych ze względu na wybory parlamentarne. W tych okolicznościach uzależnianie losu ustawy od dyskrecjonalnych w istocie uprawnień Marszałka Sejmu, przyznanych mu na zasadzie domniemania, nie znajduje oparcia w konstytucyjnej aksjologii demokratycznego państwa prawnego, ponieważ sprzyja prymatowi polityki nad prawem. Żaden przepis Konstytucji nie stanowi podstawy do uznania, że Marszałek Sejmu jest uprawniony do arbitralnego zablokowania ponownego rozpatrzenia ustawy przez Sejm na skutek wniosku Prezydenta. Konstytucja RP nie przyznaje Marszałkowi Sejmu swoistego prawa weta wobec ustaw uchwalonych przez Sejm, z którego Marszałek może skorzystać dzięki szczególnej interpretacji uprawnień Prezydenta. Za korzystanie z tego prawa Marszałek nie ponosi odpowiedzialności przed organami państwa. Odpowiada jedynie przed partią, która uczyniła go Marszałkiem Sejmu.

Przekształcenie prezydenckiego weta z zawieszającego w absolutne wskutek zastosowania zasady dyskontynuacji jest naruszeniem zasady współdziałania władz, o której mowa we wstępie do Konstytucji RP. Ta właśnie zasada nie

pozwala na ignorowanie wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy (Piotrowski 2018a, 678). Według TK:

Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji (uzasadnienie wyroku w sprawie Kpt 2/08).

Współdziałanie powinno być zgodne z Konstytucją RP, której postanowienia – także zawarte w preambule – należy przecież realizować w największym możliwym stopniu. Trudno uznać, że ma to miejsce w przypadku zaniechania rozpatrzenia wniosku Prezydenta skierowanego do Sejmu po to, by ustawa, której ten wniosek dotyczy, nie stała się częścią porządku prawnego nie wskutek zastosowania przepisów regulujących procedurę ustawodawczą, ale w konsekwencji zaniechania ich stosowania po to, by ustawa nie doszła do skutku.

Przekształcenie weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne prowadzi także do naruszenia znajdującej wyraz w preambule Konstytucji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zdaniem TK:

rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (uzasadnienie wyroku w sprawie K 14/03).

Wykładnia nadająca prezydenickiemu wnioskowi o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm charakter weta absolutnego prowadzi do obejścia konstytucyjnych reguł postępowania ustawodawczego wbrew nakazowi zapewnienia rzetelności tego postępowania, a jednocześnie do pozbawienia Prezydenta oraz Sejmu zdolności skutecznego funkcjonowania wbrew nakazowi zapewnienia sprawności działania instytucjom publicznym.

5. W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że zasada dyskontynuacji sprzyja racjonalizacji prac parlamentarnych. Uwalnia bowiem większość od konieczności „formalnego załatwiania różnych projektów i przedłożeń, których odrzucanie w głosowaniu byłoby politycznie niedogodne” (Garlicki 1995, 47). Ponadto „nowy parlament niekoniecznie musi stanowić polityczną kontynuację swego poprzednika”, a przyjęcie „zasady kontynuacji prac parlamentarnych niepotrzebnie obciążałoby konto władzy wykonawczej”. Nie ma też „przeszkód w wykorzystaniu materiału



i propozycji wypracowanych w poprzedniej kadencji” (Garlicki 1995, 47). Współczesny sens zasady dyskontynuacji polega zatem na jej uwolnieniu „od antyparlamentarnych korzeni” (Garlicki 1995, 47).

Jednakże zastosowanie zasady dyskontynuacji w przypadku weta prezydenckiego nadaje tej zasadzie zasadniczo antyparlamentarny sens, a zarazem podważa jej związek z kadencyjnością rozumianą jako przejaw „walki z naturalną tendencją do absolutyzacji posiadanej władzy” (Ławniczak, Masternak-Kubiak 2002, 9). Sejm bowiem ostatecznie traci zdolność do sprawowania władzy ustawodawczej wskutek arbitralnej decyzji Marszałka Sejmu, któremu interpretacja – zwyczajowego prawa konstytucyjnego, czy też zwyczaju parlamentarnego (Garlicki 1995, 47), zwyczaju parlamentarnego obowiązującego „tylko tak długo, jak długo parlament czuje się związany tym zwyczajem” (Preisner 1994, 193), względnie zasady traktowanej „jak obowiązująca norma prawa zwyczajowego” (Zubik 2022, 146), lub też „normy prawa pozytywnego, którą powinno się zaliczać do zasad nienazwanych Konstytucji” (Bień-Kacała 2008, 35; Ławniczak, Masternak-Kubiak 2002, 22 i n.) – przyznaje faktyczną władzę nad Sejmem i nad Prezydentem. Wprawdzie Sejm wypowiedział się w 1993 r. za „zaaprobowaniem stanowiska Prezydium Sejmu w sprawie braku ciągłości między kadencjami w wypadku rozpatrywania weta Prezydenta wobec ustaw” (Garlicki 1995, 49), ale miało to miejsce pod rządami Małej konstytucji, co nie jest pozbawione znaczenia dla oceny aktualności tego stanowiska w świetle Konstytucji RP. Ponadto „nie wydaje się jednak, by samemu parlamentowi można było przypisywać monopol w ustalaniu istnienia wiążących go norm prawnych” (Garlicki 1995, 50).

Zwyczajowe prawo konstytucyjne, czy też normy dekodowane z zastanego pojęcia konstytucji, mogą modyfikować postanowienia konstytucji pisanej jedynie wtedy, kiedy nie narusza to tożsamości tej konstytucji ze względu na aksjologiczną jednorodność reguł mających znaleźć zastosowanie i reguł wyznaczonych przez tekst ustawy zasadniczej. W przypadku transformacji weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne braku tego rodzaju jednorodności. Zachodzi przecież nieproporcjonalne wzmocnienie ustrojowej roli Prezydenta, a zarazem roli Marszałka Sejmu, którą wypełnia wskutek swego zaniechania. Chroniąc interesy polityczne i kierując się względami pragmatycznymi, poświęcamy konstytucyjne prawo Prezydenta do przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, które przecież nie nastąpi. Tym samym poświęcamy także prawo Sejmu do tego, by ustawa stała się przedmiotem rozpatrzenia i głosowania. W ten sposób zostaje wykluczone osiągnięcie celu dyskontynuacji określanego w doktrynie jako zapewnienie, „by wola suwerena znajdująca swój wyraz w wynikach wyborów mogła w sposób niezafalszowany (...) zostać przekształcona w działania praktyczne” (Preisner 1994, 189). Rozumienie zasady dyskontynuacji „nie może prowadzić do skutków niezgodnych z ustawą zasadniczą, jest to bowiem norma traktowana w kategoriach prawa zwyczajowego, a żadna norma prawna nie powinna być sprzeczna z konstytucją, bo to narusza jej najwyższą moc prawną (art. 8 ust. 1)”

(Czarny 2016, 10). W istocie jednak, w przypadku transformacji weta prezydenckiego wskutek zezwalającej na to interpretacji zasady dyskontynuacji, poświęcone zostają prawa wyborców do sprawowania władzy przez swoich przedstawicieli, a zarazem ograniczona suwerenność narodu, której poszanowanie powinno wyznaczać granice respektowania zwyczajowego prawa konstytucyjnego.

W doktrynie znajduje wyraz przekonanie, że użycie sformułowania „ponowne rozpatrzenie” oznacza, iż powinien dokonywać go ten sam Sejm, który ustawę uchwalił (Preisner 1994, 192; Ławniczak, Masternak-Kubiak 2002, 22)<sup>3</sup>. Przysłówek „ponownie” oznacza „znowu, kolejny raz, powtórnie”, a przymiotnik „ponowny” oznacza „wykonywany, odbywający się po raz kolejny, powtórny” (Dunaj 1996, 803). Słowo „ponownie” w terminologii prawniczej odnosi się do identityzacji instytucji, nie zaś do identityzacji jej składu osobowego. Gdyby tak nie było, to ponowny wybór Prezydenta, który – jak stanowi art. 127 ust. 2 Konstytucji RP – może być „ponownie wybrany tylko raz”, byłby niemożliwy wobec niemożności zachowania tożsamości ciała wyborczego dokonującego pierwszej i ponownej czynności wyborczych. Wypada zgodzić się ze stwierdzeniem: „Nigdzie nie jest napisane, że musi to być ten sam Sejm, który ustawę uchwalił” (Garlicki 1993, 116), odnoszącym się do słów art. 18 ust. 3 Małej konstytucji, pozwalających Prezydentowi odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją „Sejmowi do ponownego rozpatrzenia”, co zostało powtórzone w art. 122 ust. 5 Konstytucji RP. W świetle Konstytucji nie musi to być ten sam Sejm, który ustawę uchwalił nie tylko ze względu na znaczenie słowa „ponownie”, ale także ze względu na konsekwencje wykładni ustawy zasadniczej dokonywanej z uwzględnieniem jej zasad i wartości, o których była już mowa.

Odpowiedź na pytanie o znaczenie słów „ponowne rozpatrzenie” wymaga zgodnej z Konstytucją wykładni jej postanowień. Tego rodzaju wykładnia, którą można określić jako prokonstytucyjną, powinna respektować tożsamość aksjologiczną Konstytucji, znajdującą wyraz w uznaniu w jej preambule wartości za niewzruszoną podstawę państwa. Chodzi zatem o wykładnię holistyczną (Piotrowski 2018b, 215–229), która nie ustala znaczenia postanowień Konstytucji w oderwaniu od ich wzajemnego związku. Skoro, w myśl jej art. 8 ust. 1, Konstytucja RP jest najwyższym prawem, to wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać na rzecz respektowania podstawowych wartości i zasad konstytucyjnych wyznaczających reguły racjonalności ustrojowej. Pozwoli to na uniknięcie paradoksalnych rezultatów wykładni, związanych choćby z uznaniem, że w rezultacie zastosowania reguł dyskontynuacji prac parlamentarnych następuje transformacja weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne, a Marszałek Sejmu decyduje o losach

<sup>3</sup> Podobnie Agnieszka Bień-Kacała (2008, 40 i n.), według której „ponowne rozpatrzenie wymaga tożsamości, w sensie reprezentacji, organu uchwalającego i ponownie rozpatrującego ustawę. Nie jest to jednak skutek działania zasady dyskontynuacji, tylko konsekwencja interpretacji art. 122 ust. 5 Konstytucji RP”, ponieważ „w sytuacji, gdy Sejm podejmuje swoje działania w wyniku wykonania kompetencji przez inny organ, zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania”.

ustawy uchwalonej przez Sejm. Słowo, albo brak słów<sup>4</sup>, nie może determinować znaczenia interpretacji Konstytucji w oderwaniu od kontekstu całości jej postanowień. Holistyczna wykładnia Konstytucji wyklucza interpretację zastanego pojęcia kadencji pozwalającą na przekształcenie weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne.

## BIBLIOGRAFIA

- Balicki, Ryszard. 2001. *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bień-Kacała, Agnieszka. 2008. „Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy”. *Studia Iuridica Toruniensia* 4: 33–42. <https://doi.org/10.12775/SIT.2008.002>
- Chybalski, Piotr. 2016. „Uwagi do art. 122”. W *Konstytucja RP*. T. 2. 516–535. Red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck.
- Czarny, Piotr. 2016. „W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji”. *Przegląd Sejmowy* 1: 107–118.
- Dunaj, Bogusław. 1996. *Słownik współczesnego języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Wilga.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019. „Uwagi do art. 10”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 55–58. Red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garlicki, Leszek. 1993. „Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego”. *Przegląd Sejmowy* 3: 112–117.
- Garlicki, Leszek. 1995. „Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych”. W *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*. 45–57. Red. Zdzisław Jarosz. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Garlicki, Leszek. 1999. „Uwagi do art. 122”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 1–30. Red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki, Leszek. 2022. *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gebert, Stanisław. 1981. *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Wrocław: Ossolineum.
- Gwiżdż, Andrzej. 1972. *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Jaskiernia, Jerzy. 2021. *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*. Warszawa: Difin.
- Komarnicki, Waclaw. 1922. *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*. Warszawa: Nakładem Księgarni F. Hoesicka.
- Ławniczak, Artur. Magdalena Masternak-Kubiak. 2002. „Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy”. *Przegląd Sejmowy* 3: 9–26.
- Piotrowski, Ryszard. 2010. „Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego w świetle Konstytucji RP”. W *Lewica w praktyce rządzenia. Problemy wybrane*. 32–61. Red. Danuta Waniek. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Piotrowski, Ryszard. 2016. „Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki”. W *Źródła prawa. Teoria i praktyka*. 21–51. Red. Tomasz Giaro. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piotrowski, Ryszard. 2018a. „Podpisanie ustawy przez Prezydenta w świetle Konstytucji RP”. W *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana*

<sup>4</sup> W przypadku art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP brak słów „przez sędziów” po słowach „piętnastu członków wybranych” stał się osią fundamentalnego sporu o legitymację Krajowej Rady Sądownictwa.

- w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa. 665–681. Red. Dariusz Makiła. Warszawa: Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie.
- Piotrowski, Ryszard. 2018b. „Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 215–229. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.17>
- Preisner, Artur. 1994. „Skutki upływu kadencji Sejmu dla prac nad projektem ustawy”. W *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym: praca zbiorowa*. 188–193. Red. Janusz Trzcziński. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Radzewicz, Piotr. 2019. „Uwagi do art. 98”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 312–315. Red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sokolewicz, Wojciech. 1993. „Uwagi o konsekwencji rozwiązania Sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych”. *Przegląd Sejmowy* 3: 117–122.
- Tuleja, Piotr. 2022. „Zasada państwa prawa jako element polskiej tożsamości konstytucyjnej”. W *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*. 89–102. Red. Monika Florczak-Wątor, Marcin Krzeziński. Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka. <https://doi.org/10.12797/9788381387149.05>
- Winczorek, Piotr. 1997. „Konstytucja i wartości”. W *Charakter i struktura norm konstytucji*. 35–58. Red. Janusz Trzcziński. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wronkowska, Sławomira. 2016. „O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji”. W *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*. 15–39. Red. Marek Smolak. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zubik, Marek. 2022. „O dyskontynuacji prac parlamentu raz jeszcze”. *Przegląd Konstytucyjny* 2: 133–154. <https://doi.org/10.4467/25442031PKO.22.015.16013>

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426 ze zm.).

### Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.
- Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 23.
- Wyrok TK z dnia 8 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2009 r., Kp 1/08 OTK-A 2009, nr 10, poz. 145.
- Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., P 35/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 59.
- Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 r., P 31/12, OTK-A 2015, nr 4, poz. 44.
- Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.