



dr Anna Hadała-Skóra

ORCID: 0000-0002-6432-5651

e-mail: ahadala@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

dr Karol Piękoś

ORCID: 0000-0003-4545-5909

e-mail: kpiekos@ur.edu.pl

Instytut Nauk o Polityce

Uniwersytet Rzeszowski

Inicjowanie kontroli konstytucyjności ustaw przez Prezydenta RP w latach 1997–2020

Initiation of constitutionality control of acts by the President of the Republic of Poland from 1997 to 2020

Abstract

The President of the Republic of Poland, by virtue of Article 122 Paragraph 3 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, has been furnished with the exclusive competence to initiate preventive control of legislation before the Constitutional Tribunal, aimed at assessing its compliance with the Constitution. The essence of this action is to strive for the verification of those regulations which raise doubts with the Head of State as to their compliance with the Basic Law. Legal regulations concerning the procedure for removing inconsistencies are found both in the Constitution of the Republic of Poland and in the Regulations of the Sejm. On the other hand, the subjective legitimacy in the scope of application to the Constitutional Tribunal in matters listed in Article 188 of the Constitution – i.e., the provision defining the material competence of the Constitutional Tribunal – is indicated in Article 191 of the Constitution. Pursuant to this provision, the President of the Republic of Poland is one of the entities vested with the power to initiate proceedings before the Constitutional Tribunal in cases of subsequent control of hierarchical compliance of norms, as well as in the issue of constitutionality of objectives, as well as the activity of political parties. The Head of State thus belongs to the group of subjects possessing a special legitimacy – i.e. unlimited legitimacy. Its essence lies in the power to challenge all normative acts that have been included within the jurisdiction of the Constitutional Tribunal. This article attempts to outline an analysis of the initiation of control of the constitutionality of laws by Polish presidents in the years 1997–2023.

Keywords: President of the Republic of Poland, Sejm and Senate, Speaker of the Sejm, Constitutional Court, control of the constitutionality of the law, rules of procedure of the Sejm, Constitution of the Republic of Poland.

Streszczenie

Prezydent RP na mocy art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ został wyposażony w wyłączną kompetencję do inicjowania prewencyjnej kontroli przepisów przed Trybunałem Konstytucyjnym, mającej na celu zbadanie ich zgodności z Konstytucją RP. Istotą tego działania jest dążenie do weryfikacji tych przepisów, które budzą wątpliwości głowy państwa w zakresie ich zgodności z ustawą zasadniczą. Regulacje prawne dotyczące procedury usuwania niezgodności znajdują się zarówno w Konstytucji RP, jak i w Regulaminie Sejmu². Z kolei legitymacja podmiotowa w zakresie występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP – tj. przepisu określającego właściwość rzeczową Trybunału Konstytucyjnego – została wskazana w art. 191 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Prezydent RP jest jednym z podmiotów posiadających uprawnienie umożliwiające inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach następczej kontroli hierarchicznej zgodności norm, jak również w kwestii konstytucyjności celów, a także działalności partii politycznych. Głowa państwa należy zatem do grona podmiotów posiadających szczególną legitymację – tj. legitymację nieograniczoną. Jej istota polega na uprawnieniu do kwestionowania wszystkich aktów normatywnych, które zostały objęte właściwością Trybunału Konstytucyjnego³. W niniejszym artykule podjęto próbę dokonania wstępnej analizy w zakresie inicjowania kontroli konstytucyjności ustaw przez polskich prezydentów w latach 1997–2023.

Słowa kluczowe: Prezydent RP, Sejm i Senat, Marszałek Sejmu, Trybunał Konstytucyjny, kontrola konstytucyjności prawa, regulamin sejmu, Konstytucja RP.

1. Wstęp

Uregulowane w art. 122 ust. 3 Konstytucji RP uprawnienie Prezydenta RP do wystąpienia przed podpisaniem ustawy do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności takiej ustawy z Konstytucją RP jest pierwszym krokiem inicjującym jeden z dwóch wskazanych w ustawie zasadniczej rodzajów prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Z kolei zawarty w art. 133 Konstytucji RP drugi rodzaj kontroli dotyczy jej przeprowadzania w odniesieniu do umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku Prezydent RP jest jedynym organem posiadającym prawo do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na dwa znaczenia wynikające z przyznania głowie państwa prawa do inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw, a mianowicie znaczenie ustrojowe oraz znaczenie polityczne⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² P. Chybalski, *Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 527–533.

³ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 191 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1222–1223.

⁴ P. Chybalski, *Komentarz do art. 122, op.cit.*, s. 527.

Odnosząc się do pierwszego z powyższych – znaczenia ustrojowego – przedstawiciele doktryny stanowczo podkreślali, że przyznanie tego rodzaju kompetencji głowie państwa w sposób ścisły wiąże się z zadaniem tego organu wyrażonym przez ustawodawcę w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji RP⁵. Niektórzy autorzy kładą jednak większy nacisk na drugie – polityczne – znaczenie inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Dla przykładu można w tym miejscu zaprezentować stanowisko wyrażone przez J. Ciemnińskiego, który wskazuje, że zapoczątkowanie przez prezydenta kontroli o charakterze prewencyjnym „zawsze wywołuje [...] stan pewnego napięcia w stosunkach między parlamentem a rządem i większością parlamentarną”⁶.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy przedstawionego zagadnienia oraz porównanie aktywności Prezydentów RP w tej materii w latach 1997–2020. Obejmują one prezydenturę Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego, Bronisława Komorowskiego oraz Andrzeja Dudy.

2. Regulacje prawne

Na niektórych podmiotach, które zostały wskazane w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, a konkretnie na Prezydencie RP oraz Rzeczniku Praw Obywatelskich, ciąży szczególnie istotny, bo wynikający z konstytucyjnych norm, obowiązek. Jego istotą jest ochrona nadrzędności Konstytucji RP. Z kolei realizacja niniejszego obowiązku powinna być dokonywana w drodze wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w przypadku powzięcia wątpliwości co do hierarchicznej zgodności norm⁷. Wyeksponowana w art. 191 kompetencja Prezydenta RP jest ściśle związana z jego pozycją ustrojową, jak również z zadaniami wynikającymi z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, polegającymi na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji RP. Wyżej wskazana kompetencja stanowi uzupełnienie uprawnienia głowy państwa do inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie art. 122 ust. 3 oraz 133 ust. 2 Konstytucji RP⁸.

Bez względu na to, czy kontrola konstytucyjności prawa ma miejsce podczas etapu postępowania z projektem ustawy, czy odbywa się po jej uchwaleniu, jednak

⁵ B. Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014, s. 232; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2000, s. 86.

⁶ J. Ciemniński, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 227–231. Do tego stanowiska przychylają się także inni przedstawiciele doktryny. Zob. np.: W. Brzozowski, *Prawne relacje Prezydenta RP z Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 22.

⁷ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 191, op.cit.*, s. 1233.

⁸ *Ibidem*, s. 1234.

przed promulgacją, przyjmuje się, że ma ona miejsce w trakcie rozumianego szeroko procesu stanowienia (tworzenia) prawa. Przyjęcie takiego ujęcia oznacza, że procesem tworzenia prawa będzie nie tylko jego wąskie rozumienie, czyli „zespół następujących po sobie czynności konwencjonalnych i jedynie konwencjonalnych kompetentnych organów państwa (stanowienie prawa)”⁹. Istotą jest to, że w odniesieniu do ustaw proces ten zostaje zapoczątkowany z chwilą złożenia projektu ustawy, kończy go natomiast jej przyjęcie będące efektem przeprowadzonego w tej sprawie głosowania. Z kolei w ujęciu szerokim proces prawodawczy obejmuje także tzw. prace przygotowawcze, czyli pozostałe czynności poprzedzające formalne wniesienie projektu ustawy, jak również te, które odbywają się po formalnym uchwaleniu przez parlament danej ustawy, a które są konieczne, aby ustawa uzyskała moc obowiązującą¹¹. Warto zaznaczyć, że biorąc pod uwagę tego rodzaju spojrzenie, mechanizmy parlamentarnej kontroli prewencyjnej oraz mechanizmy wykonywania przez organ pozaparlamentarny przed wejściem ustawy w życie kontroli jej konstytucyjności zdarza się, że są uznawane za element ujętej w sposób szeroki procedury ustawodawczej. W tym miejscu można przywołać stanowisko, które zaprezentował J. Repel. Autor ten podkreślał, że uprzednią kontrolę konstytucyjności ustawy, która odbywa się na etapie projektu ustawy bądź po jej uchwaleniu, jednak przed etapem promulgacji, charakteryzuje walor tzw. odrębnego stadium procesu legislacyjnego¹².

Odnosząc się do kwestii przedmiotu kontroli zainicjowanej przez Prezydenta RP, należy zauważyć, że pomimo iż ustrojodawca w art. 122 ust. 3 Konstytucji RP umieścił wyrażenie „wniosek w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”, to podobnie jak w przypadku kontroli o charakterze następczym, głowa państwa posiada kompetencje polegające na zakwestionowaniu konstytucyjności całej ustawy. Jest również uprawniona, aby kwestionować w swoim wniosku jedynie wybrane przepisy takiej ustawy. W tym miejscu należy podkreślić, że przedstawiciele doktryny jednomyślnie wskazują jako niedopuszczalne przedkładanie przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego tzw. wniosków o charakterze afirmatywnym, czyli takich, które mają na celu potwierdzenie przez sąd konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP danej ustawy¹³.

Ustrojodawca w art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji RP szczegółowo uregulował kwestię skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które organ ten wydał w ramach kontroli prewencyjnej. Taki stan rzeczy powoduje zwiększenie prawdopodobieństwa

⁹ A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich*, Gdańsk 2019, s. 42.

¹⁰ A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 19.

¹¹ A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola...*, *op.cit.*, s. 42.

¹² J. Repel, *Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją [w:] Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 297.

¹³ P. Chybalski, *Komentarz do art. 122, op.cit.*, s. 529. Zob. M. Mistygacz, *Prewencyjna kontrola, „Kontrola Państwowa”* 2011, nr 3, s. 30.

pojawienia się problemów interpretacyjnych. Zgodnie z art. 122 ust. 3 jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za zgodną z Konstytucją RP, wówczas Prezydent RP nie może odmówić podpisania tej ustawy. Jednocześnie sytuacja ta wyklucza możliwość skorzystania przez niego z uprawnienia do zawetowania ustawy. Z kolei w art. 122 ust. 4 ustrojodawca zawarł zakaz złożenia przez Prezydenta RP podpisu pod ustawą, która zgodnie z orzeczeniem Trybunału została uznana za niekonstytucyjną. Drugie zdanie tego przepisu określa jednak szczególne przypadki. Chodzi zatem o sytuacje, gdy możliwe jest podpisanie takiej ustawy, które jak pokazuje dotychczasowa praktyka, są dominujące. Mianowicie Prezydent RP może podpisać ustawę, w której niekonstytucyjność dotyczy jedynie wybranych przepisów tej ustawy¹⁴. Jak wskazuje R. Kierończyk, ustrojodawca, wprowadzając taką regulację, miał na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której doszłoby do „zmarnowania” uchwalonej ustawy¹⁵.

Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji RP to, co wydarzy się z negatywnie ocenioną przez Trybunał Konstytucyjny ustawą, zależy z kolei od tego, czy organ ten stwierdził, że kwestionowane przepisy są „nierozzerwalnie związane z całą ustawą”. Jeżeli Trybunał uzna, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, skutkiem będzie upadek takiej ustawy. W przeciwnej sytuacji Prezydent RP jest uprawniony do tego, aby dokonać wyboru jednego z dwóch możliwych rozwiązań proceduralnych. Są to: 1) podpisanie ustawy z pominięciem oraz 2) skierowanie ustawy do Sejmu, które ma na celu usunięcie niezgodności. Poddany analizie przepis nakłada obowiązek zasięgnięcia przez Prezydenta RP opinii w tej sprawie Marszałka Sejmu. Odnosi się to oczywiście do wyboru jednej z wyżej wskazanych opcji, przy czym bezdyskusyjnie jest to, że opinia ta jest opinią niewiążącą¹⁶. Regulamin Sejmu, a ściślej rzecz ujmując art. 57¹⁷, zawiera szczegółowy tryb dotyczący przygotowywania przez Marszałka Sejmu tejże opinii. Podstawą jest w tym przypadku stanowisko komisji, które zajmowały się rozpatrywaniem danego projektu ustawy na etapie poprzedzającym jej uchwalenie przez pierwszą izbę parlamentu. Niemniej Marszałek Sejmu nie ma obowiązku, aby podzielić przedstawione przez komisję stanowisko w tej sprawie. Przyczyna tego stanu rzeczy została wskazana w art. 122 ust. 4, a konkretnie chodzi o to, że wydanie opinii przez Marszałka Sejmu jest konstytucyjną, samodzielną kompetencją przyznaną temu organowi¹⁸.

¹⁴ P. Chybalski, *Komentarz do art. 122, op.cit.*, s. 531.

¹⁵ R. Kierończyk, *Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP [w:] Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, red. A. Szymt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 180–181.

¹⁶ P. Chybalski, *Komentarz do art. 122, op.cit.*, s. 531–532; R. Piotrowski, *Opinia w sprawie usunięcia niezgodności z Konstytucją RP w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk senacki nr 129)*, 2012, s. 3 i n.

¹⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 1204).

¹⁸ P. Chybalski, *Komentarz do art. 122, op.cit.*, s. 531–532; R. Piotrowski, *Opinia w sprawie...*, *op.cit.*, s. 3 i n.

L. Garlicki wskazuje, że zwrócenie przez Prezydenta RP ustawy do Sejmu ma w myśl art. 122 ust. 4 Konstytucji RP na celu jedynie „usunięcie niezgodności” z Konstytucją, które zostały stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny. Autor ten wyjaśnia, że w analizowanej przez nas procedurze „nie można dokonywać innych zmian w ustawie”. Dokonywane w ustawie poprawki muszą mieścić się w dotychczasowym zakresie przedmiotowym ustawy, innymi słowy – nie mogą wykraczać poza dotychczasowy zakres przedmiotowy. Niemniej w tym miejscu warto zaznaczyć, że usunięcie niezgodności może obejmować także pozostałe przepisy ustawy, przy czym warunkiem jest, aby były one w bezpośrednim związku z przepisem, który Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją RP (jednocześnie przepisy te nie podlegały kwestionowaniu przez Prezydenta RP w jego wniosku). Dozwolone jest również wprowadzanie niezbędnych zmian o charakterze redakcyjnym¹⁹.

Zawarte w Regulaminie Sejmu przepisy – art. 58 oraz następne – są konkretyzacją art. 122 Konstytucji RP, a dokładnie rzecz ujmując, zd. 2 tego przepisu, który wyposaża Prezydenta RP w uprawnienie polegające na możliwości zwrócenia ustawy do pierwszej izby parlamentu celem usunięcia niezgodności z Konstytucją RP stwierdzonej uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny (dodatkowo w sytuacji, gdy organ ten nie orzekł, że te przepisy są „nierozdzielnie związane z całą ustawą”). Ustrojodawca w art. 122 użył dość lakonicznego sformułowania „w celu usunięcia niezgodności”, nie precyzując jednocześnie regulacji, która wskazywałyby na tym etapie postępowania zakres regulacyjnej swobody bądź takich, które normowałyby procedurę parlamentarną. Zgodnie z brzmieniem art. 58 Regulaminu Sejmu pod pojęciem usunięcia niezgodności w przypadku, gdy ustawa zwracana jest przez Prezydenta RP do Sejmu, rozumie się uchwalenie odpowiednich zmian przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne, przy jednoczesnym zachowaniu ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego²⁰.

Moment, w którym dokonywana jest prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa, stanowi zasadnicze kryterium umożliwiające wyodrębnienie tejże kontroli. Z kolei określenie ram czasowych przeprowadzania kontroli przez odpowiedni, posiadający do tego prawo, organ daje możliwość wyodrębnienia dwóch form kontroli konstytucyjności prawa. Można zatem wyróżnić kontrolę prewencyjną, uprzednią (*ex ante*), *a priori*, oraz kontrolę represyjną, następczą (*ex post*), *a posteriori*²¹. Aby było możliwe osiągnięcie celu kontroli o charakterze prewencyjnym,

¹⁹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 122 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 27.

²⁰ K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 58 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 356 i n.

²¹ Kontrola o charakterze prewencyjnym stosowana jest w stosunku do jeszcze nieobowiązujących aktów prawnych. Jest to element, który odróżnia ten rodzaj kontroli od kontroli o charakterze represyjnym, gdzie przedmiot kontroli stanowi obowiązujący akt normatywny. Przedmiotem kontroli represyjnej może być również uchwalony i odpowiednio ogłoszony akt normatywny, jednak wciąż pozostający w okresie *vacatio legis*.

kluczowe jest jej przeprowadzenie przed wejściem w życie aktu normatywnego, czyli przed momentem, kiedy znajdujące się w nim normy prawne będą stanowiły element obowiązującego systemu prawa. Taka sytuacja może nastąpić w chwili publikacji tego aktu (we właściwym dzienniku urzędowym) bądź w innym terminie, który wynika z przepisów prawa obowiązującego lub z tej ustawy²².

Prezydent RP, działając na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji RP, zwraca do Sejmu ustawę celem usunięcia niezgodności. Działanie to nie może przejawiać się w uczynieniu skutecznej derogacji prewencyjnej (wynikającej z orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny), czyli innymi słowy, na uchynieniu niekonstytucyjnych przepisów. Powinno ono polegać jedynie na wprowadzeniu zmian do ustawy w obszarze, który został zakreślony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jak zostało to już wcześniej wspomniane, Prezydent RP przed zwróceniem ustawy do pierwszej izby parlamentu zasięga opinii Marszałka Sejmu. Działanie głowy państwa ma na celu ustalenie, czy możliwe jest usunięcie niezgodności, którego istotą jest wprowadzenie zmian w ustawie, nie zaś to, aby spowodować uchynienie niekonstytucyjnych, lecz nieposiadających jeszcze mocy wiążącej (nieobowiązujących) przepisów²³.

3. Praktyka ustrojowa

Na potrzeby artykułu dokonano analizy wniosków skierowanych w celu zbadania konstytucyjności przepisów pomiędzy 1997 a 2020 rokiem. W latach 1997–2005, na które przypadała prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego, w ramach kontroli prewencyjnej skierowano do Trybunału Konstytucyjnego 22 wnioski, z których 10 od momentu uchwalenia Konstytucji RP do końca I kadencji, a 12 w trakcie II kadencji ówczesnego Prezydenta RP²⁴. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w trakcie prezydentury A. Kwaśniewskiego nie odnotowano przypadków kontroli następczej²⁵.

Podjęta analiza wskazuje, że najwięcej badanych aktywności w trakcie jednej kadencji podjął L. Kaczyński pełniący urząd Prezydenta RP w latach 2005–2010. Istotne jest, że od 2007 roku prezydentura L. Kaczyńskiego odbywała się częściowo w warunkach koabitacji (lata 2007–2010), co nie pozostało bez wpływu na aktywność głowy państwa w tej materii²⁶.

²² A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola...*, *op.cit.*, s. 41–42.

²³ R. Piotrowski, *Opinia w sprawie...*, *op.cit.*, s. 5.

²⁴ *Wyroki w sprawach z wniosków czterech kolejnych prezydentów o prewencyjne zbadanie ustaw Trybunał wydawał i po 5 tygodniach, i po 25 miesiącach*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/24729> [dostęp: 1.05.2023].

²⁵ *Archiwum Aleksandra Kwaśniewskiego*, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-aleksandra-kwasniewskiego> [dostęp: 1.05.2023].

²⁶ *Ustawy odesłane do TK*, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/page,2> [dostęp: 1.05.2023].

Prezydent L. Kaczyński od momentu objęcia władzy przez powstały po wyborach w 2007 roku rząd zgłosił do Trybunału Konstytucyjnego 19 wniosków²⁷. Można na tej podstawie dostrzec znaczący wpływ koabitacji na aktywność głowy państwa w badanym obszarze. Nie znaczy to jednak, że Prezydenci podejmowali przedmiotowe inicjatywy tylko w warunkach, gdy Prezydent RP wywodził się z innego środowiska politycznego niż parlament²⁸. B. Komorowski, piastujący urząd Prezydenta RP w latach 2010–2015, wyróżniał się dość oryginalnym podejściem do poruszanego problemu. Otóż stosunkowo często korzystał z kontroli następczej. W trakcie jego prezydentury do Trybunału Konstytucyjnego trafiło 7 takich wniosków. Wobec kontroli następczej w takiej formie stanowisko zajęli eksperci. W opublikowanym w 2013 roku *Oświadczeniu prawników w związku z projektowanymi przez rząd zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych* zwrócono uwagę na istotne zadanie Prezydenta RP polegające na szczególnej dbałości o konstytucyjność uchwalanych przepisów, co wynika z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP²⁹.

Stosowana przez B. Komorowskiego praktyka stała się przedmiotem szerokiej krytyki ze strony polityków ugrupowań opozycyjnych. Jako przykład można wskazać reakcję polityków Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), którzy stanowczo zareagowali na decyzję Prezydenta RP o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej tuż po jej podpisaniu³⁰. W ich ocenie Prezydent RP po powzięciu wątpliwości powinien ustawę przekazać do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej. Dodatkowo politycy SLD podkreślali, że głowa państwa powinna zaprosić na rozmowę szefów klubów parlamentarnych w celu omówienia przepisów, które mogły być przyczyną prezydenckiego weta. Swoje zdanie w tej kwestii wyraził R. Kalisz (SLD), który był zdania, że Prezydent RP naruszył art. 126 ustawy zasadniczej. Odmienne stanowisko w tej kwestii wyrażała Kancelaria Prezydenta. Zawetowania ustawy domagały się: SLD, Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Polska Jest Najważniejsza (PJN)³¹.

Stosowanie kontroli następczej w podobny sposób jak w trakcie prezydentury B. Komorowskiego skutkowało również krytyką skierowaną wobec A. Dudy, który sprawował urząd Prezydenta RP od 2015 r. Po raz pierwszy A. Duda skorzystał

²⁷ *Ustawy odesłane do TK*, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/page,2> [dostęp: 1.05.2023].

²⁸ *Legislacja*, <https://www.prezydent.pl/prezydent/piec-lat-prezydentury-andrzeja-dudy/legislacja> [dostęp: 1.05.2023].

²⁹ Zob. *Oświadczenie prawników w związku z projektowanymi przez rząd zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2013/kbfp/opinie/132_2.pdf [dostęp: 1.05.2023].

³⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195).

³¹ *SLD zarzuca Komorowskiemu naruszenie konstytucji*, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artikul/sld;zarzuca;komorowskiemu;naruszenie;konstytucji,160,0,920480.html> [dostęp: 1.05.2023].

z tego mechanizmu po podpisaniu ustawy o nowelizacji IPN³². Również L. Kaczyński korzystał z kontroli następczej wobec ustawy, którą sam niedługo wcześniej podpisał. Takim przykładem była nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym³³. Istotne, że wówczas decyzja Prezydenta RP nie wywołała szerokich dyskusji.

4. Podsumowanie

Dokonana analiza pozwoliła na uzyskanie interesujących wniosków. Dotychczasowa praktyka ustrojowa ukazała, że częściej Prezydenci RP w latach 1997–2020 kierowali wnioski do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej. Najwięcej wniosków w tej formie skierował A. Kwaśniewski (22), następnie L. Kaczyński (17). Zarówno B. Komorowski, jak i A. Duda korzystali z tej formy 7 razy. Interesująca jest kwestia kontroli następczej, która w ostatnich latach była przedmiotem krytyki. Jej współcześnie znana forma swoje początki miała w trakcie prezydentury L. Kaczyńskiego, czego przykładem była sytuacja związana nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ówczesny Prezydent RP po podpisaniu ustawy zapowiedział, że niektóre jej przepisy skieruje do zbadania konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny³⁴. Tłumaczono wówczas, że ze względu na bezpieczeństwo obywateli Prezydent RP nie skorzystał z prawa weta³⁵.

Prezydent B. Komorowski często korzystał z następczej kontroli ustaw, ponieważ na 14 wniosków aż 7 zgłosił w tym trybie. Ten sposób postępowania spotkał się z krytyką, która również pojawiała się wobec takich zabiegów stosowanych przez A. Dudę. Nie można także pominąć kontekstu politycznego, który nie pozostaje bez wpływu na aktywność głowy państwa w tym zakresie. Korzystanie z kontroli następczej tuż po podpisaniu ustawy może być działaniem korzystnym z perspektywy rządzących, bowiem nie opóźnia wejścia w życie kontrowersyjnych przepisów. Z drugiej strony w warunkach koabitacji Prezydent RP może opóźnić wejście w życie stanowionego prawa za sprawą kontroli prewencyjnej. Niniejsza publikacja nie wyczerpuje tego zagadnienia, które jest interesującym obszarem badawczym wymagającym dalszych analiz.

³² *Postanowiłem podpisać nowelę ustawy o IPN i skierować ją do TK*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-podpisac-nowele-ustawy-o-ipn-i-kieruje-ja-do-tk,864> [dostęp: 1.05.2023].

³³ *Prezydent: niech przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym zbada TK*, <https://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/346555,prezydent-niech-przepisy-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-zbada-tk.html> [dostęp: 1.05.2023].

³⁴ Prezydent podpisał ustawę o zarządzaniu kryzysowym, <https://www.money.pl/gospodarka/polityka/artykul/prezydent;podpisał;ustawe;o;zarzadzaniu;kryzysowym,130,0,518786.html> [dostęp: 1.05.2023].

³⁵ Z. Dziemianko, W. Stach, *Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2009, nr 3, s. 141.

Bibliografia

- Borowiec P., *Uwarunkowania, przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 roku* [w:] *Wybory parlamentarne 2007: media w kampanii wyborczej*, red. K. Pokorna-Ignatowicz, Kraków 2008.
- Brzozowski W., *Prawne relacje Prezydenta RP z Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Institucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010.
- Chybalski P., *Komentarz do art. 122* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ciemiński J., *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.
- Dziemianko Z., Stach W., *Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2009, nr 3.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 122 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Kierończyk R., *Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP* [w:] *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.
- Mączyński A., Podkowik J., *Komentarz do art. 191* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.
- Mistyga M., *Prewencyjna kontrola*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 3.
- Opaliński B., *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
- Piotrowski R., *Opinia w sprawie usunięcia niezgodności z Konstytucją RP w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk senacki nr 129)*, 2012.
- Repel J., *Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją* [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015.
- Rytel-Warzocho A., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich*, Gdańsk 2019.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2000.
- Wojtczyk K., *Komentarz do art. 58* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2011 r., poz. 1195).

Źródła internetowe

- Archiwum Aleksandra Kwaśniewskiego*, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-aleksandra-kwasniewskiego> [dostęp: 1.05.2023].
- Legislacja*, <https://www.prezydent.pl/prezydent/piec-lat-prezydentury-andrzeja-dudy/legislacja> [dostęp: 1.05.2023].

- Oświadczenie prawników w związku z projektowanymi przez rząd zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2013/kbfp/opinie/132_2.pdf [dostęp: 1.05.2023].
- Postanowiłem podpisać nowelę ustawy o IPN i skierować ją do TK*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-podpisac-nowele-ustawy-o-ipn-i-kieruje-ja-do-tk,864> [dostęp: 1.05.2023].
- Prezydent: niech przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym zbada TK*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/346555,prezydent-niech-przepisy-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-zbada-tk.html> [dostęp: 1.05.2023].
- Prezydent podpisał ustawę o zarządzaniu kryzysowym*, <https://www.money.pl/gospodarka/polityka/artikul/prezydent;podpisal;ustawe;o;zarzadzaniu;kryzysowym,130,0,518786.html> [dostęp: 1.05.2023].
- SLD zarzuca Komorowskiemu naruszenie konstytucji*, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artikul/sld;zrzuca;komorowskiemu;naruszenie;konstytucji,160,0,920480.html> [dostęp: 1.05.2023].
- Ustawy odesłane do TK*, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/page,2> [dostęp: 1.05.2023].
- Wyroki w sprawach z wniosków czterech kolejnych prezydentów o prewencyjne zbadanie ustaw Trybunał wydawał i po 5 tygodniach, i po 25 miesiącach*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/24729> [dostęp: 1.05.2023].