

Marek Chmaj¹

**O możliwości wycofania przez Prezydenta wniosku
do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej
oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy**

Słowa kluczowe: Prezydent RP, Sejm, Trybunał Konstytucyjny, weto, kontrola prewencyjna ustawy

Keywords: President of the Republic of Poland, Sejm, Constitutional Court, veto, preventive control of a law

Streszczenie

Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na zagadnienie możliwości wycofania przez Prezydenta RP wniosku do TK w trybie kontroli prewencyjnej oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy. W niniejszej pracy zawarto rozważania dot. art. 122 Konstytucji, w szczególności czasu Prezydenta na zapoznanie się z przedstawionymi regulacjami jak i podjęcie decyzji co do dalszych działań tj. podpisania, wystąpienia z wnioskiem do TK bądź alternatywnie, zwrócenia Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, ewentualnie skorzystanie z weta. Autor skupia uwagę przede wszystkim na analizie regulacji dotyczących przedmiotowego problemu, poszerzoną o liczny pogląd doktryny.

¹ ORCID ID: 0000-0001-5779-1016, profesor, Uniwersytet SWPS w Warszawie. E-mail: marek@chmaj.pl.

Abstract**On the Possibility for the President to Withdraw the Request to the Constitutional Court Under the Preventive Control Procedure and the Request for Reconsideration of Law**

The aim of the article is to draw attention to the issue of the possibility of the President of the Republic of Poland withdrawing a motion to the Constitutional Tribunal in the mode of preventive control and a motion for reconsideration of a law. In this paper the author discusses Art. 122 of the Constitution, in particular the time given to the President to become familiar with the presented regulations and to decide what further action should be taken, i.e. to sign it, to submit a motion to the Constitutional Tribunal, or alternatively to return it to the Sejm for reconsideration, or to exercise a veto. The author focuses primarily on the analysis of regulations concerning the problem in question, extended by a number of doctrinal views.

✱

I. Termin na podpisanie ustawy przez Prezydenta

Według art. 122 ust. 1 Konstytucji, Prezydent podpisuje ustawę uchwaloną w zwykłym trybie w terminie 21 dni, zaś skrócenie terminu zostało przewidziane do ustaw uchwalanych w trybie pilnym oraz w stosunku do ustawy budżetowej. Wskazany termin to czas, w którym adresat normy ma zapoznać się z przedstawioną regulacją i podjąć decyzję co do dalszych działań: podpisania, wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (art. 122 ust. 3) bądź alternatywnie, zwrócenia Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5)².

Zgodnie z zasadami obliczania terminów, jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Bieg terminu rozpoczyna

² Szerzej M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 120, 121, 122, 123, 124*, Warszawa 2022, s. 123 i n.

się zatem kolejnego dnia, po dniu, w którym ustawa została przekazana przez Marszałka Sejmu, a jego upływ następuje z końcem ostatniego, 21 dnia. Konstytucyjnie określony termin nie może być przedłużony, ani decyzją Prezydenta ani Sejmu, ustrojodawca nie wskazał również okoliczności, których wystąpienie mogłoby uzasadniać późniejsze złożenie podpisu pod ustawą. Można zatem przyjąć, że ustrojodawca nałożył na Prezydenta obowiązek podpisania ustawy, chyba że zdecyduje się wykorzystać jeden z dwóch przysługujących mu konstytucyjnie instrumentów.

Niepodpisanie ustawy w ciągu 21 dni, przy jednoczesnym nieskorzystaniu z pozostałych kompetencji (weto bądź wniosek prewencyjny do Trybunału), będzie w efekcie nie wywiązaniem się z obowiązku, co oznacza popełnienie deliktu konstytucyjnego, skutkującego podjęciem decyzji przez Zgromadzenie Narodowe odnośnie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

II. Złożenie wniosku w trybie art. 122 ust. 3 i możliwość jego wycofania

Uruchamiana w trybie art. 122 ust. 3 kontrola konstytucyjności może dotyczyć jedynie ustawy, która została przekazana Prezydentowi do podpisu. Musi to być zatem ustawa, która przeszła wszystkie etapy postępowania ustawodawczego i została przez Marszałka Sejmu przesłana głowie państwa. Prewencyjną kontrolą nie może być objęta ustawa uchwalona przez Sejm, ale która nie przeszła senackiego etapu postępowania, bądź w stosunku do której Sejm nie rozpatrzył stanowiska izby drugiej. Prezydent może skierować do Trybunału każdą ustawę uchwaloną przez Sejm, bez względu na przedmiot regulacji.

Dopuszczalność wycofania złożonego wniosku o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności ustawy od lat stanowi zagadnienie, co do którego brak jednolitego stanowiska wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Mimo milczenia ustrojodawcy, ustawodawca, w art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³ wskazał, że do momentu rozpoczęcia rozprawy wnioskodawca może wycofać wniosek. Można zatem przyjąć, że Prezydent, jako wnioskodawca, będzie mógł, do czasu rozpoczęcia, otwarcia rozprawy, skorzystać

³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2393.

z tego uprawnienia⁴. Dotyczyć to będzie zarówno wniosku złożonego przez urzędującego Prezydenta, jak i tego, który został skierowany przez poprzednio urzędującego Prezydenta⁵.

Powyższe nie może być jednak stosowane do wniosku złożonego w ramach kontroli prewencyjnej. Byłoby to sprzeczne z *ratio legis* art. 122 ust. 2 w związku z ust. 3–6. Istotą tego przepisu jest ściśle zakreślony 21 dniowy termin (w trybie zwykłym) na podpisanie ustawy lub na włożenie wniosku w trybie prewencyjnym do TK, ewentualnie skorzystanie z weta. Termin ten ma charakter zawity i nie może być zawieszony w jakikolwiek sposób, poza przypadkami wskazanymi w samej Konstytucji. Interpretacja rozszerzająca będzie tutaj niedozwolona, zatem skorzystanie z alternatywnych uprawnień zawartych we wskazanych przepisach musi skutkować decyzją Prezydenta podjętą w ściśle zakreślonych ramach czasowych, zaś uchybienie tym ramom skutkuje odpowiedzialnością konstytucyjną⁶.

Powstaje także pytanie, czy Prezydent może wycofać z TK wnioski w sytuacji, gdy nie upłynął jeszcze termin wskazany w art. 122 ust. 2. Na to pytanie również należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Zgodnie z art. 122 ust. 6, wystąpienie Prezydenta do TK w sprawie kontroli prewencyjnej ustawy wstrzymuje bieg określonego w ust. 2 terminu do podpisania ustawy. W ten sposób dochodzi do „skonsumowania” terminu na podjęcie konkretnej czynności skutkującej aktem Prezydenta. Wskazane w cytowanym przepisie „wstrzymanie terminu” musi być interpretowane z uwzględnieniem ust. 3 i 4. Prezydent zatem musi odmówić podpisania ustawy, która została uznana za niezgodną z Konstytucją i nie może odmówić podpisania ustawy, która Trybunał uznał za zgodną z ustawą zasadniczą. W takiej sytuacji podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw winno nastąpić niezwłocznie.

⁴ Zob. M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, P. Czarny i in., Zakamycze 2004, s. 72–73.

⁵ Jak wskazuje A. Rytel-Warzocho, wycofanie wniosku następowało zazwyczaj w sytuacji zmiany na stanowisku Prezydenta. Zob. A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium z prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019, s. 254.

⁶ Inaczej L. Garlicki. Zdaniem tego Autora jeżeli wycofanie wniosku nastąpiłoby wyłącznie z przyczyn politycznych, to można w takim przypadku mówić o nadużyciu procedury stanowiącym „działanie *in fraudem legis*”. L. Garlicki, *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2009, s. 21.

Dysponentem ustawy skierowanej w trybie kontroli prewencyjnej pozostaje tylko i wyłącznie TK, będąc oczywiście związanym zakresem wniosku Prezydenta odnośnie wzorców konstytucyjnych. Sąd konstytucyjny winien niezależnie zdecydować, czy rozpozna wniosek i ogłosi wyrok, czy ewentualnie umorzy postępowanie, uwzględniając prośbę Prezydenta.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż w świetle Konstytucji Prezydent nie posiada dodatkowej „*vacatio legis*”, którą może dowolnie stosować aż do momentu, w którym Trybunał przystąpi do rozpatrywania wniosku. Dałoby to możliwość dość dowolnego poszerzania konstytucyjnego terminu na okres kilku czy nawet kilkunastu miesięcy, zatem taka sytuacja na gruncie obecnych przepisów konstytucyjnych nie może mieć miejsca. Godziłoby to w podstawy demokratycznego państwa prawnego⁷.

III. Złożenie wniosku w trybie art. 122 ust. 5 i możliwość jego wycofania

Ustrojodawca utrzymał wprowadzone w 1989 r. i obecne pod rządami tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. prezydenckie prawo zwrócenia ustawy Sejmowi celem ponownego rozpatrzenia. Jest to instytucja weta ustawodawczego, czyli spotykana w wielu systemach kompetencja przysługująca głowie państwa do odmowy podpisania ustawy przyjętej (uchwalonej) przez parlament. W doktrynie rozróżnia się weto absolutne, którego skutkiem jest nie dojście do skutku ustawy, oraz weto zawieszające, wymuszające ponowne uchwalenie ostatecznego kształtu ustawy.

Weto wskazane w art. 122 ust. 5 ma charakter weta zawieszającego, którego istotą nie jest zatamowanie dojścia ustawy do skutku, a przekazanie Sejmowi ustawy do ponownego uchwalenia⁸. Bez wątpienia jest to istotny instrument w rękach Prezydenta, o władczym charakterze⁹ pozwalający wpływać na system prawa w Polsce, ale także ważny element służący równo-

⁷ Szerzej M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022, s. 35 i n.

⁸ Zob. R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 43.

⁹ Zob. M. Dąbrowski, *Znaczenie tzw. samodzielnych uprawnień Prezydenta RP*, [w:] *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2016, s. 99.

ważeniu władz¹⁰. Wystąpienie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy stanowi uprawnienie osobiste, nie wymagające kontrasygnaty Prezesa RM (art. 144 ust. 3 pkt 6)¹¹.

Złożenie przez Prezydenta umotywowanego wniosku w trybie art. 112 ust. 5 stanowi samodzielną kompetencję, z której Prezydent może korzystać według własnego uznania. Powstaje jednak pytanie o możliwość wycofania złożonego wniosku, czyli rezygnacji z weta. Kwestia ta wywołuje pewne rozbieżności w doktrynie. Zwolennicy takiej możliwości wskazują, że Prezydent w każdym czasie może cofnąć weto, nawet bez konieczności wskazywania powodów swojej decyzji, co aktualizuje jego obowiązek podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia¹². Powołują się przy tym na orzeczenie TK z 5 listopada 1996 r.¹³, w którym Trybunał przyznał, iż nie znalazł „wśród przepisów konstytucyjnych takiego, który zakazywałby Prezydentowi RP wycofania z Sejmu wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, oczywiście przed rozpatrzeniem przez Sejm takiego wniosku”. Trybunał przyznał także, że w przepisach konstytucyjnych nie ma „zakazu wycofania przez nowo wybranego Prezydenta RP wniosku złożonego przez jego poprzednika”¹⁴. Także zdaniem L. Garlic-

¹⁰ G. Pastuszko, *Funkcjonowanie systemu ustrojowego III RP w okresie kohabitacji 2007–2010*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 159.

¹¹ Kwestia charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy stała się przedmiotem dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego. Zdaniem R. Balickiego weto prezydenckie powinno być objęte obowiązkiem kontrasygnaty, bowiem występując z wnioskiem Prezydent staje uczestnikiem bieżących wydarzeń politycznych, występując przeciwko większości sejmowej, R. Balicki, *Weto prezydenckie...*, s. 52–53.

¹² Zob. J. Mordwiłko, *W sprawie prawa Prezydenta RP do wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 75–78; P. Radzewicz, *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 364; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 628.

¹³ Sygn. akt K 6/96, OTK 96/5/42. Zob. także postanowienie TK z 13 lutego 1991 r., sygn. akt K 14.90, OTK 1991/1/12 oraz postanowienie TK z 7 marca 1995 r., sygn. akt K 3/95, OTK 1995/1/5.

¹⁴ Należy zauważyć, że również pod rządami obecnej Konstytucji TK powoływał się na swoje wcześniejsze orzeczenia dotyczące możliwości wycofania wniosku. W postanowieniu z 13 października 2010, sygn. akt Kp 2/10, OTK-A 2010/8/91 „podkreślił wyłączność kompetencji Prezydenta w zakresie wystąpienia z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy przyjętej już przez parlament, ale jeszcze niepodpisanej przez Prezydenta. Stwierdził, że „wycofanie wniosku przez Prezydenta nie daje Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości

kiego argumenty TK zachowały swoją aktualność pod rządami Konstytucji z 1997 r., zaś procedura weta ma charakter wyjątkowej ingerencji w proces stanowienia prawa, zatem „należy dawać pierwszeństwo takiej wykładni konstytucji, która pozwala na zniwelowanie skutków raz wniesionego weta”¹⁵.

Odmienne stanowisko wyraził P. Sarnecki, którego zdaniem gdyby Prezydent zmienił zdanie w przedmiocie weta, powinien przekazać je posłom i w drodze pozanormatywnej wpłynąć na nich, by odrzucili weto¹⁶. Zniwnansowane, ale naszym zdaniem wadliwe stanowisko zajmuje P. Chybalski, którego zdaniem Prezydent może wycofać wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy, ale tylko ten, który został wniesiony przez jego poprzednika¹⁷. Trudno znaleźć argumenty przemawiające za taką wykładnią.

Przechodząc do istoty problemu należy podkreślić, iż orzeczenie TK z 5 listopada 1996 r. zapadło pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, nie zachowało zatem przymiotu aktualności, a co więcej, pozwalało na interpretacje rozszerzającą przepisów kompetencyjnych, co w świetle zasady legalizmu nie jest dozwolone. Naszym zdaniem, podobnie jak w przypadku wniosku do TK dotyczącego kontroli prewencyjnej ustawy, Prezydent wniesionego weta cofnąć nie może, ponieważ stałoby to w sprzeczności z art. 122 ust. 2 w związku z ust. 5 i ust 6. Jednoosobowy organ władzy wykonawczej ma konstytucyjnie określony termin na podpisane ustawy albo na skorzystanie z opcji, jakie daje mu art. 122 ust. 3 i ust. 5. Termin konstytucyjny ma, jak już wspomniano, charakter zawity i może zostać wstrzymany tylko w sytuacjach przewidzianych w art. 122 ust. 6, co zresztą ustrojodawca bardzo precyzyjnie określił. Zatem przekazanie Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia jest aktem w danej sytuacji jednorazowym i nieod-

dalszego prowadzenia sprawy z inicjatywy własnej” ponieważ „jest związany cofnięciem wniosku i musi w takim wypadku umorzyć postępowanie”. To dość bezrefleksyjne postanowienie TK, nie poparte żadnymi argumentami merytorycznymi, naszym zdaniem jest wadliwe. Na pewne usprawiedliwienie TK może jedynie przemawiać argument, iż wniosek wniósł L. Kaczyński, a wycofał B. Komorowski.

¹⁵ L. Garlicki, op.cit., s. 14. Podobnie D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 265.

¹⁶ P. Sarnecki, *W sprawie prawa Prezydenta RP do wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 78–92.

¹⁷ P. Chybalski, *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz*. Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis.

wracalnym, zaś Prezydent przestaje być dysponentem tej ustawy, a ona sama przechodzi w ręce Sejmu i jego organów, w tym zwłaszcza Marszałka¹⁸. Nie będąc dysponentem Prezydent nie może rozporządzać czymś, czego nie posiada. To samo odnosi się do następcy Prezydenta, niezależnie od tego, czy będzie to w trybie art. 131 Marszałek Sejmu (lub Marszałek Senatu), czy też nowo wybrany Prezydent.

Powyższe należy uzupełnić o stwierdzenie, iż cofnięcie wniosku nie będzie możliwe także za zgodą jakiegoś organu Sejmu (np. Marszałka), ponieważ decyzję ostateczną może podjąć tylko cała izba działająca *in pleno*, a treścią takiej decyzji i jednocześnie jej zakresem przedmiotowym może być jedynie: ponowne uchwalenie ustawy bądź przyjęcie weta. Istnieje także możliwość uchylenia się przez Sejm od głosowania, czego efektem będzie ostatecznie dyskontynuacja materialna. W takiej sytuacji weto zawieszające okazuje się wetem ostatecznym.

Literatura

- Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Chmaj M., Juchniewicz J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 120, 121, 122, 123, 124*, Warszawa 2022.
- Chmaj M., Urbaniak M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020.
- Chybalski P., *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safran, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Dąbrowski M., *Znaczenie tzw. samodzielnych uprawnień Prezydenta RP*, [w:] *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, red. M. Paździór, B. Szmulik, Lublin 2016.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Florczak-Wątor M., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, P. Czarny i in., Zakamycze 2004.

¹⁸ Zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020, s. 100 i n.

- Garlicki L., *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, *Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2009.
- Mordwiłko J., *W sprawie prawa Prezydenta RP do wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.
- Pastuszko G., *Funkcjonowanie systemu ustrojowego III RP w okresie koabitacji 2007–2010*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2010, nr 4.
- Radziewicz P., *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Rytel-Warzocho A., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium z prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019.
- Sarnecki P., *W sprawie prawa Prezydenta RP do wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.

