

MIKOŁAJ WOLANIN
Uniwersytet Warszawski
mikolaj@mwolanin.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3574-6999>

CHARAKTER PODPISU PREZYDENTA RP POD USTAWĄ

NATURE OF THE POLISH PRESIDENT'S SIGNATURE ON THE ACT

Abstract: The aim of the study is to examine the nature of the Polish President's signature on the Act. The author states that it is impossible to support both the view claiming that this signature has a purely legislative character as well as the one advocating a purely executive character. Instead, the author proposes a mixed, legislative-executive approach. For when the President can intervene in the legislative process and, for example, veto a bill, and yet does not do so, his signature has a legislative character. When, on the other hand, the head of state cannot constitutionally evade his signature, then it assumes an executive character. This also determines whether or not the President will become a name sponsor of the Act. If this character is legislative, then such sponsoring will take place. When, however, executive, it will not, because firstly the President had to show that he does not support the Act.

Keywords: President of the Republic of Poland; signing a bill; presidential name sponsoring of the bill; legislative process; lawmaking; Constitution of the Republic of Poland

WPROWADZENIE

Proces stanowienia prawa w Polsce w drodze ustawowej jest rzeczą powszechną, szczególnie że w ostatnich latach komentatorzy i komentatorki życia publicznego¹ oraz sama nauka² zauważają zjawisko inflacji prawa.

¹ Zob. np. J. KRÓLAK, *Nadmiar przepisów przydusza Polaków*, www.pb.pl/nadmiar-przepisow-przydusza-polakow-1156205 [dostęp: 28.07.2022].

² Od 2020 r. np. w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie realizowany jest projekt pt. „Inflacja prawa w Polsce – perspektywa prawna, ekonomiczna i społeczna” sfinansowany w ramach konkursu OPUS 18 przez Narodowe Centrum Nauki; NARODOWE CENTRUM NAUKI, *Projekty*

Przykładowo, w samym 2021 r. uchwalono i następnie promulgowano 187 ustaw³ (sam parlament uchwalił natomiast nieco więcej ustaw; do powyższej liczby doliczyć należy bowiem skierowanie do ponownego rozpatrzenia – tj. zawetowanie – tzw. lex TVN⁴), a przez całą VIII kadencję Sejmu (2015–2019) takich ustaw uchwalono 924, z czego 914 Prezydent RP podpisał, 5 skierował do ponownego rozpatrzenia, a pozostałe 5 do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej⁵. Oznacza to zatem, że doktryna wręcz musi badać zagadnienia związane ze stanowieniem ustaw w Polsce, by później możliwa była m.in. ich konstytucyjna kontrola (skupiona w rękach właściwie obsadzonego i niezależnego Trybunału Konstytucyjnego lub rozproszona dzięki sądom i, raczej czysto teoretycznie, Trybunałowi Stanu), która przecież uwzględnia poglądy doktryny na daną normę.

Jednocześnie badanie przepisów dotyczących procesu ustawodawczego jest o tyle ważne, że pozwala wyciągać odpowiednie wnioski, które mogą uczynić prawo regulujące to zagadnienie lepszym za pomocą uchwalania odpowiednich nowelizacji (realizujących wysuwane postulaty *de lege ferenda*) obecnie obowiązującego prawa albo w ogóle dzięki tworzeniu nowego prawa mającego zastąpić czy wzbogacić to aktualnie pozostające w mocy, a uwzględniającego propozycje świata nauki.

Dlatego właśnie autor niniejszym artykułem planuje zabrać głos w dyskusji na temat tego, jaką tak naprawdę rolę pełni w procesie stanowienia prawa w formie ustawy podpis Prezydenta RP. Co prawda dokładne stanowiska doktryny zostaną przedstawione w dalszej części tekstu, ale ogólnie można zauważyć dwa główne podejścia – wykonawcze i ustawodawcze. To pierwsze stawia Prezydenta RP poza samym procesem legislacyjnym i przyznaje mu kompetencje przynależne władzy wykonawczej (idąc za trójpodziałem), polegające na tym, że podpisanie ustawy jest czynnością stosowania prawa (poprzez wyłącznie wypełnianie właściwych konstytucyjnych norm). To dru-

finansowane przez NCN. Inflacja prawa w Polsce — perspektywa prawna, ekonomiczna i społeczna; projekty.ncn.gov.pl/index.php/projekt_id=466121 [dostęp: 28.07.2022].

³ Obliczenia własne na podstawie następujących kryteriów wyszukiwania w wyszukiwarce ISAP: status aktu prawnego: wszystkie; adres publikacyjny: Dziennik Ustaw; data wydania pomiędzy 1.01.2021 a 31.12.2021; rodzaj aktu: ustawa; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *ISAP — Internetowy System Aktów Prawnych*; isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/search.xsp?status=A&publisher=WDU &dateType=R&dateFrom=2021-01-01&dateTo=2021-12-31&docType=Ustawa [dostęp: 28.07.2022].

⁴ PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, *Prezydent zawetował ustawę o radiofonii i telewizji*; www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji, 47 225 [dostęp: 28.07.2022].

⁵ Z. GROMEK, *Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – analiza ilościowa*, „Przegląd Sejmowy” 159 (2020), nr 4, s. 59.

gie z kolei daje głowie państwa podmiotowość i czyni go niejako trzecim organem w procesie ustawodawczym, który także „ma coś do powiedzenia”. Które z tych podejść jest zatem słuszne, gdy idzie o normy polskiej Konstytucji z 1997 r.⁶? Czy Prezydent RP jest w przedstawionej sytuacji jedynie organem stosującym prawo, czy być może czynnym uczestnikiem procesu ustawodawczego? Jeśli to drugie, to oznaczałoby to równocześnie, że swoim podpisem niejako „firmuje” ustawę i sam się z nią zgadza, także w jej merytorycznym wymiarze, wobec czego społeczeństwo miałoby pełny mandat, by Prezydenta RP m.in. „rozliczyć” z decyzji o podpisaniu/odmowie podpisania danej ustawy w np. następnych wyborach, jeśli ten ubiegałby się o reelekcję, czy w wypowiedziach i materiałach medialnych. Które z tych podejść jest, zdaniem autora, właściwe? Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania stanowi cel naukowy rozpoczętego właśnie artykułu.

SKIEROWANIE USTAWY DO PODPISU PREZYDENTA RP – CO DALEJ?

Po pomyślnym zakończeniu proces ustawodawczego w parlamencie (czyli po przyjęciu przez Senat ustawy bez poprawek, rozpatrzeniu uchwały Senatu przez Sejm w taki sposób, że w mocy nie pozostanie uchwała odrzucająca ustawę w całości, albo niepodjęciu w ciągu – co do zasady – 30 dni przez Senat uchwały na temat danej ustawy) Marszałek Sejmu przekazuje uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP (art. 122 ust. 1 Konstytucji RP). Głowa polskiego państwa ma natomiast kilka możliwości, z których jedną musi wybrać w terminie, co do zasady, 21 dni od dnia przedstawienia ustawy przez Marszałka Sejmu (krótszy termin obowiązuje w przypadku pilnego projektu ustawy – art. 123 ust. 3 Konstytucji RP oraz ustawy budżetowej art. 224 ust. 1 zd. 1 tegoż aktu⁷). Co ciekawe, niedotrzymanie tego terminu stanowi według niektórych delikt konstytucyjny potencjalnie pozwalający postawić Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu⁸. I rzeczywiście, opinia ta zdaje się słuszna. Skoro bowiem Trybunał Stanu orzeka w sprawach naru-

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ W przypadku ustawy budżetowej niemożliwe jest ponadto zawetowanie jej, tj. zwrócenie Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, co także wynika z tegoż właśnie przepisu.

⁸ P. RADZIEWICZ, *Komentarz do art. 224 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 643.

szenia Konstytucji RP lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania (art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej), to naruszenie terminu *explicite* wynikającego z Konstytucji RP będzie jej naruszeniem. Samo wyznaczenie tegoż terminu służy natomiast

przede wszystkim względom organizacyjnym, polegającym na uporządkowaniu i usprawnieniu procesu legislacyjnego, jak również uniemożliwieniu Prezydentowi przetrzymywania ustawy w nieskończoność. Termin zapewnia również Prezydentowi czas na przemyślenie decyzji o podpisaniu bądź odmowie złożenia podpisu (wecie lub zaskarżeniu ustawy do TK)⁹.

Pierwszą, najpowszechniejszą¹⁰, możliwością jest podpisanie przez Prezydenta RP ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Co istotne, przepis ten jest skonstruowany w taki sposób, że Prezydent RP „podpisuje ustawę [...] i zarządza jej ogłoszenie [...]”, a dopiero kolejne ustępy przewidują od tego pewne wyjątki. Nie ma tu zatem sformułowania „może podpisać” i enumeratywnego katalogu przesłanek, w których takiego podpisu można odmówić, lecz jest wręcz kategoryczne stwierdzenie „podpisuje”, a w następnych ustępach przesłanki odmowy podpisu. Analizując zatem ten przepis od strony językowo-logicznej, zdaje się, że podpisanie ustawy przez Prezydenta RP jest, w myśl ustrojodawcy, regułą (obowiązkiem) – czymś domyślnym, od czego dopiero zostały przewidziane pewne wyjątki. Konstytucja RP uznaje zatem złożenie przez Prezydenta RP podpisu pod ustawą uchwaloną przez parlament za pewną naturalną kolej rzeczy, wprowadzając jedynie enumeratywnie wskazane wyjątki od tej reguły. W praktyce jednak to, czy podpis pod ustawą jest regułą, czy możliwością, nie ma większego znaczenia, ponieważ przesłanki odmowy złożenia podpisu są szerokie i możliwe do zastosowania (co najmniej jedna) w przypadku praktycznie każdej ustawy, o czym autor napisze w następnych akapitach tegoż rozdziału.

Sam podpis stanowi z kolei czynność „o charakterze reprezentacyjnym”¹¹ i „stanowi warunek *sine qua non* ogłoszenia ustawy, a w konsekwencji – jej wejścia w życie”¹². Podobnie zresztą na ten temat mówił też Trybunał Kon-

⁹ J. ROSZKIEWICZ, „Ukryte kompetencje” Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji RP, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 1, s. 61.

¹⁰ Dane w tym zakresie były prezentowane na początku „Wprowadzenia”.

¹¹ P. SARNECKI, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Kraków: Zakamycze 2000, s. 87.

¹² P. CHYBALSKI, *Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa: C. H. Beck 2016, LEGALIS, nb. 23.

stytucyjny, stwierdzając w wyroku o sygnaturze SK 38/01 (tzw. wyrok w sprawie przecinka) tak: „Podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym i stanowi jeden z warunków dojścia ustawy do skutku”¹³. Generalnie zaś podpisanie ustawy „pozwala przyjąć domniemanie, że dany akt jest zgodny z Konstytucją zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym”¹⁴. Nie oznacza to jednak, że Prezydent RP każdą ustawę uchwaloną przez parlament podpisze. Istnieją bowiem dwie przesłanki, po wypełnieniu których Prezydent nie złoży takiego podpisu.

Pierwszą z nich jest wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją RP (art. 122 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP). Taka prerogatywa przysługuje Prezydentowi RP dzięki temu, że to on ma, zgodnie z art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej, czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji RP, a sama Konstytucja RP jest nadrzędna w stosunku do pozostałych aktów prawnych obowiązujących na terenie Polski¹⁵. Jeśli niezależny Trybunał Konstytucyjny stwierdzi we właściwie obsadzonym składzie, że uchwalona ustawa lub poszczególne jej przepisy nierozzerwalnie związane z całą ustawą są niezgodne z Konstytucją RP, wówczas Prezydent RP – jako swoisty strażnik Konstytucji RP – musi odmówić podpisania takiej ustawy. Jeśli zaś niekonstytucyjne przepisy nie będą nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu (skoro opinii, to niewiążącej), może podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwrócić ją Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 ustawy zasadniczej).

Drugą z przesłanek niepodpisania danej ustawy jest dokonanie tzw. prezydenckiego weta, czyli – formalnie – przekazania Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ustawy z umotywowanym wnioskiem. Co jednak istotne, Prezydent RP może skorzystać z tego trybu tylko wtedy, jeśli nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w powyższym akapicie (art. 122 ust. 5 Konstytucji RP). Ma to służyć temu, by proces legislacyjny nie był niepotrzebnie wydłużany i by głowa państwa wybrała jedną z dwóch możliwości, zamiast próby wykorzystania ich obydwu w przypadku braku

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2003 r., sygn. akt: SK 38/01, OTK-A (2003), nr 6, poz. 61.

¹⁴ J. CIAPAŁA, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 1999, s. 253.

¹⁵ A. TOKARSKI, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze stanowienia ustawy budżetowej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G – Ius*” 68 (2021), nr 2, s. 222.

osiągnięcia pożądanego skutku za pierwszym razem. Jest to zatem element równoważenia się władz – w tym przypadku poprzez ograniczenie władzy ustawodawczej (parlamentu) możliwą interwencją władzy wykonawczej (Prezydenta RP). Samo weto nie musi mieć ponadto „tylko związku z zakwestionowaniem konstytucyjności danej ustawy czy też poszczególnych jej rozwiązań. Prezydent dokonuje [...] materialnej i formalnej kontroli konstytucyjności ustaw, co wynika z wypełniania przez niego funkcji »czuwania« nad przestrzeganiem Konstytucji”¹⁶. W doktrynie toczy się zresztą dyskusja na temat tego, czy weto powinno nadal istnieć w polskim ustroju – jego przeciwnikami są m.in. S. Gebethner¹⁷, L. Mażewski¹⁸ czy M. Pach¹⁹. Zdaje się jednak, że ten rodzaj ingerencji głowy państwa w proces ustawodawczy jest na tyle zakorzeniony w polskiej historii ustroju (był obecny w konstytucji kwietniowej²⁰, od kwietnia 1989 r. w Konstytucji PRL²¹, a także w małej konstytucji z 1992 r.²²), że na stałe wpisał się już w mechanizm równoważenia się władz i ograniczania władzy ustawodawczej przez władzę wykonawczą.

Nie oznacza to jednak, że w przypadku czy to złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, czy to przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, ustawa zawsze „upadnie”. Wręcz przeciwnie. Jeśli bowiem niezależny Trybunał Konstytucyjny we właściwie obsadzonym składzie orzeknie, że badana ustawa jest zgodna z Konstytucją RP, to Prezydent RP nie może odmówić jej podpisania (art. 122 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP). Tak samo gdy Sejm większością $\frac{3}{5}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów ponownie uchwali ustawę, Prezydent RP będzie musiał ją podpisać i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP (nie mogąc już wówczas wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

¹⁶ B. BANASZAK, *Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa: C.H. Beck 2012, LEGALIS, nb. 20.

¹⁷ S. GEBETHNER, W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa: Elipsa 1998, s. 59.

¹⁸ L. MAŻEWSKI, *Kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Arcana” 2008, nr 6, s. 9.

¹⁹ M. PACH, Możliwości i celowość recepcji na grunt polski współczesnych niemieckich regulacji prawnokonstytucyjnych w zakresie władzy wykonawczej, „Kultura i Polityka” 2010, nr 8, s. 112.

²⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227, art. 54 ust. 2.

²¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz. U. 1976 Nr 7, poz. 36 ze zm., art. 27 ust. 5.

²² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm., art. 18 ust. 3.

o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP, co przeciwdziała opóźnieniu przez głowę państwa zakończenia procesu ustawodawczego; art. 122 ust. 5 ustawy zasadniczej). Jaka jest funkcja tych regulacji? Ustrojodawca postąpił tu, zdaniem autora, dość pragmatycznie i ograniczył Prezydenta RP w jego decyzyjności na rzecz definitywnego zakończenia procesu legislacyjnego. Właściwe orzeczenie o zgodności ustawy z Konstytucją RP albo ponowne uchwalenie ustawy przez Sejm odpowiednią większością kwalifikowaną obliguje bowiem Prezydenta RP, by tę ustawę podpisał i zarządził jej promulgację, co jest ostatnim elementem procesu czynienia uchwalonej ustawy obowiązującym prawem, bez możliwości dalszego jego wydłużania przez głowę państwa.

W związku z powyższym należy zauważyć, że ustrojodawca przyznał Prezydentowi RP dość silne możliwości oddziaływania na proces ustawodawczy, pozwalając mu nawet odmówić podpisu pod ustawą czy przekazać Sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia. Istnieją jednak przesłanki, po wypełnieniu których Prezydent RP będzie zmuszony pod rygorem deliktu konstytucyjnego do złożenia swojego podpisu pod ustawą. To zatem kreuje obraz Prezydenta RP o dość silnej, acz w pewnych sytuacjach bardzo ograniczonej pozycji w procesie ustawodawczym. Samo weto z kolei jest teoretycznie wetem zawieszającym – wszak Sejm może ponownie uchwalić ustawę odpowiednią większością kwalifikowaną. Istnieje jednak możliwość uczynienia go wetem absolutnym poprzez zawetowanie ustawy na tyle późno, że Sejm, któremu będzie kończyła się kadencja, nie zdąży już zająć się daną ustawą, przez co sprawę tę obejmie zasada dyskontynuacji. W praktyce zresztą weto „wielokrotnie okazywało się wetem absolutnym (za rządów Jerzego Buzka tylko jedną z 28 zakwestionowanych ustaw [...] udało się Sejmowi uchwalić ponownie!)”²³, ponieważ specyfiką polskiego ustroju jest to, że kluby i koła parlamentarne do efektywnego w znakomitej większości przypadków rządzenia wymagają większości „jedynie” bezwzględnej (większości kwalifikowane stanowią rzadką konieczność do podjęcia danej decyzji przez parlament). Stąd wysuwane w doktrynie postulaty obniżenia tej większości²⁴ do np. bezwzględnej. Zdaniem autora, nie jest to jednak pogląd

²³ M. PACH, Sens i bezsens weta ustawodawczego w Konstytucji RP z 1997 roku: w świetle konstytucyjnej regulacji pozycji ustrojowej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, „Kultura i Polityka” 2011, nr 9, s. 150.

²⁴ Jednym z takich postulatorów jest: R. BALICKI, Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego? [w:] Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2010, s. 345-346.

słuszny. Większość kwalifikowana (choćby obecna równa $\frac{3}{5}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów/aneek) pozwala bowiem na to, by Prezydent RP był pewnym bezpiecznikiem, który będzie mógł zawetować czy skierować do Trybunału Konstytucyjnego ustawę realizującą np. interes partyjny (partii rządzącej/cych), stojący w opozycji do interesu państwowego. Konieczne jest zatem, zdaniem autora, by taki bezpiecznik funkcjonował i by niezbędna większość do jego „przełamania” była wyższa od tej wymaganej do dokonywania typowych parlamentarnych czynności (jak uchwalanie ustaw, udzielanie wotum zaufania Radzie Ministrów czy powoływanie na stanowiska).

CHARAKTER KOMPETENCJI PREZYDENTA RP W TRAKCIE UCHWALANIA USTAWY

Znając zatem możliwości działania Prezydenta RP po skierowaniu ustawy do jego podpisu, należy zastanowić się – rozwijając wątek, o którym autor wspominał we Wprowadzeniu – nad charakterem prezydenckich kompetencji w tym zakresie. Rzeczywiście bowiem dostrzec można w doktrynie dyskusję na temat tego, czy jest to działanie bardziej wykonawcze, czy ustawodawcze.

Pierwsze z tych podejść mówi o tym, że „podpisanie ustawy przez Prezydenta ma charakter wykonawczy i nie stanowi formy jego udziału w wykonywaniu funkcji ustawodawczej. Podpisanie ustawy przez Prezydenta oznacza urzędowe stwierdzenie, iż została ona uchwalona przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie określonym trybie i w brzmieniu przedstawionym prezydentowi przez Marszałka Sejmu. Stwierdzenie to oparte jest na wynikach przeprowadzonej przez Prezydenta kontroli trybu uchwalania ustawy”²⁵. Z tego wynika zatem, że w myśl tego podejścia Prezydent RP, składając podpis pod ustawą, jest organem władzy wykonawczej, który realizuje nałożone na niego kompetencje, bez możliwości zaangażowania się w sam proces ustawodawczy. W obliczu tego Prezydent RP jest gwarantem ciągłości władzy państwowej i w ogóle państwa²⁶, który dokonuje oceny przedłożonej do podpisu ustawy, bada we własnym zakresie jej kon-

²⁵ B. BANASZAK, *Komentarz do art. 122*, nb. 1.

²⁶ Gwarancję tę daje mu przede wszystkim polityczna nieodpowiedzialność dzięki kontrasygnowaniu przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych niebędących prezydenckimi prerogatywami i, tym samym, przenoszeniu na siebie odpowiedzialności politycznej za prezydenckie akty urzędowe. M. KRUK, *Zakres władzy prezydenta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 80 (2018), nr 1, s. 203.

stytucyjność tak co do formy, jak i materii, a następnie co do zasady składa pod nią podpis, choć ma dwie możliwości niedokonania tej czynności. Takie podejście ogranicza głowę państwa w zakresie swojej decyzyjności i czyni ją organem władzy bardziej reprezentatywnym, aniżeli faktycznie uczestniczącym w procesie legislacyjnym i mającym możliwość wyrażenia własnego zdania na temat ustawy (choć, oczywiście, jest to możliwe poprzez przede wszystkim weto ustawodawcze).

Aprobatę dla takiego podejścia wyraża m.in. L. Garlicki, zgadzając się z autorami, którzy „nie traktują podpisania ustawy jako integralnego elementu funkcji ustawodawczej”²⁷. Badacz ten w podpisie pod ustawą widzi bowiem pewną „szczególną kompetencję należącą do systemu hamulców, pozwalających władzy wykonawczej na powstrzymanie działań władzy ustawodawczej”²⁸, przy zauważeniu, że treść ustawy została już ustalona wcześniej i tylko w przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją części ustawy, która nie jest nieodłącznie związana z całością aktu, możliwa jest jakakolwiek prezydencka ingerencja w jej treść. To z kolei sprawia, że – zdaniem Garlickiego – sam podpis nie stanowi elementu postępowania ustawodawczego (więc *a contrario* przyjmie bardziej wykonawczy charakter).

Drugie podejście z kolei mówi o pewnym zaangażowaniu Prezydenta RP w proces legislacyjny i, tym samym, przedstawia czynność podpisania ustawy jako czynność ustawodawczą (wchodzącą w skład czynności składających się na proces ustawodawczy). Przemawia za tym przede wszystkim to, że Prezydent RP może skierować ustawę do ponownego rozpatrzenia lub złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tejże ustawy z Konstytucją RP. W takiej sytuacji możliwe jest jego zaangażowanie w samą ustawę (niezależnie od tego, że ingerencja nastąpi w całość aktu, bez możliwości zmiany np. jednej jednostki redakcyjnej, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa akapit wyżej), co „wydaje się przemawiać za ustawodawczym charakterem omawianych czynności głowy państwa. Można również, jak się wydaje, odwołać się do faktu, iż przez »postępowanie ustawodawcze« (legislacyjne) co do zasady rozumie się ciąg czynności od inicjatywy ustawodawczej aż do ogłoszenia ustawy, a zatem Prezydent – podej-

²⁷ L. GARLICKI, Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2001, s. 4. Ci autorzy to: R. MOJAK, Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych, Lublin: Wydawnictwo UMCS 1995, s. 220; B. BANASZAK, Prawo konstytucyjne, Warszawa: C. H. Beck 1999, s. 252 [za:] L. GARLICKI, Komentarz do art. 122, s. 4.

²⁸ L. GARLICKI, Komentarz do art. 122, s. 4.

mując czynności wskazane w art. 122 – działałby w ramach tego postępowania”²⁹.

Biorąc pod uwagę tę wypowiedź, zdaje się, że rzeczywiście charakter podpisu Prezydenta RP pod ustawą jest bardziej ustawodawczy. Nie jest przecież tak (przy dokonaniu pewnej konfrontacji obu podejść z rzeczywistością), że Prezydent RP jest biernym obserwatorem procesu ustawodawczego, lecz ma dwie możliwości włączenia się w cały proces i niejako zaingerowania w niego (wniosek do Trybunału Konstytucyjnego oraz tzw. weto ustawodawcze). W takiej sytuacji Prezydent RP, zdaniem autora, aktywnie uczestniczy w procesie ustawodawczym i ma odpowiednie instrumenty do tego, by zaingerować (weto nie przysługuje mu jedynie w przypadku ustawy budżetowej i prowizorium budżetowego – art. 224 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP – ale wówczas wciąż ma możliwość ingerencji poprzez wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności którejs z tych ustaw z ustawą zasadniczą). To pozwala równocześnie przyznać podpisowi pod ustawą charakter decyzji swobodnej (a nie związanej), w ramach której może on badać i oceniać daną ustawę nie tylko pod kątem spełniania warunków formalnych, ale także i bardziej merytorycznych, dotyczących np. zgodności aksjologicznej z jego systemem wartości, przyjęcia przez parlament odpowiedniego sposobu rozwiązania postawionego problemu czy pozostawania w granicach rozsądnego obciążenia budżetu państwa (choć to, oczywiście, przesłanki przykładowe i Prezydent RP przy przyjęciu opisywanego podejścia może badać ustawę pod każdym kątem, który uzna za zasadny; P. Winczorek podaje przykładowy katalog takich przesłanek: „polityczne, społeczne, moralne, ekonomiczne lub prawne; powody te mogą też występować łącznie”³⁰). Takie podejście pozwala Prezydentowi RP wypowiedzieć się na temat danej ustawy i powiedzieć, czy zgadza się on z nią (także w sferze merytorycznej), czy nie. To czyni go niejako trzecim podmiotem w procesie ustawodawczym, który także ma swoją podmiotowość i swoje narzędzia do zaangażowania się w cały proces. Za tym stanowiskiem stoi też argument z definicji procesu ustawodawczego wyrażany m.in. przez P. Chybalskiego (przywoływany w poprzednim akapicie) czy P. Radziejwicz, który twierdzi, że „[p]odpisanie ustawy przez Prezydenta jest wymaganym konstytucyjnie, obligatoryjnym elementem procedury ustawodawczej”³¹. Nie można też za-

²⁹ P. CHYBALSKI, *Komentarz do art. 122*, nb. 25.

³⁰ P. WINCZOREK, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: Liber 2000, s. 159.

³¹ P. RADZIEWICZ, *Komentarz do art. 122*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 362.

pominać o cytowanym już wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 38/01, w którym Trybunał wyraźnie stwierdza, że „podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym”³². Skoro zatem proces ustawodawczy trwa aż do promulgacji, to i złożenie podpisu albo niedokonanie tej czynności jest częścią tego procesu, a w konsekwencji podpis ten ma charakter bardziej ustawodawczy aniżeli wykonawczy.

Ustawodawczy charakter złożenia podpisu pod ustawą wyraźnie widać, gdy określi się Prezydenta RP mianem „arbitra sceny politycznej”³³. Wówczas Prezydent RP rozstrzyga racje pomiędzy różnymi zainteresowanymi grupami i wskazuje odpowiednie rozstrzygnięcie, a nie działa jako przedstawiciel władzy wykonawczej, która tylko stosuje prawo (wypełnia konstytucyjne kompetencje). Nie jest przecież tak, że jakikolwiek arbiter biernie patrzy na rozwój wydarzeń. Jest wręcz odwrotnie, ponieważ arbitrowi przysługują odpowiednie narzędzia do tego, by wszystko odbywało się zgodnie z *lege artis*. Tak, jak arbiter sportowy interweniuje w przypadku m.in. faulu, tak Prezydent RP – jako arbiter sceny politycznej – interweniuje m.in. w ramach procesu ustawodawczego poprzez zawetowanie danej ustawy albo skierowanie jej do zbadania pod kątem konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Dobrym, zdaniem autora, przykładem wystąpienia Prezydenta RP jako arbitra sceny politycznej jest zawetowanie w marcu 2022 r. ustawy określanej przez media mianem *lex Czarnek*. Wówczas, w obliczu inwazji Rosji na Ukrainę, Prezydent RP postanowił nie dzielić dodatkowo narodu poprzez złożenie podpisu pod kontrowersyjną ustawą, tym samym kierując ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm³⁴.

Prowadząc niniejsze analizy, nie można pominąć faktu, że zarówno podpisanie ustawy, zarządzenie jej ogłoszenia lub odmowa dokonania tej czynności, jak i zwrócenie się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (także w trybie kontroli prewencyjnej) są prezydenckimi prerogatywami (art. 144 ust. 3 pkt 6, 7 i 9 Konstytucji RP), wobec czego nie wymagają one kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów dla swej ważności (ust. 3 w zw. z ust. 2 ww. artykułu). Takie akty urzędowe „wskazują na osobistą, samodzielnią

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2003 r., sygn. akt: SK 38/01, OTK-A (2003), nr 6, poz. 61.

³³ P. BŁASIAK, *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie ustawodawczym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 14 (2016), nr 2, s. 117.

³⁴ PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, *Prezydent wetuje nowelizację Prawa oświatowego*; www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-wetuje-nowelizacje-prawa-oswiatowego,49737 [dostęp: 28.07.2022].

władzę Prezydenta, wyrażają jego charakter i samodzielność ustrojową głowy państwa”³⁵, choć trzeba zauważyć, że są pewnymi wyjątkami. Słusznie bowiem wskazuje K. Wojtyczek, że ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP³⁶, a jedynie 30 spraw zostało spod tego domniemanie wyraźnie wyłączonych (w drodze wyliczenia i katalogu zamkniętego; elementy katalogu należy interpretować ściśle, a wykładnia rozszerzająca na np. „kompetencje »podobne« czy »pochodne« jest niedopuszczalna”³⁷) przez art. 144 ust. 3 ustawy zasadniczej (to tzw. kontrasygnata negatywna³⁸).

Ma to uzasadnienie o tyle, że głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej i to premier przejmuje ją, gdy idzie o akty urzędowe Prezydenta RP. Faktycznie jednak ustawa zasadnicza przewiduje 30 kompetencji (prerogatyw), w których kontrasygnata nie jest wymagana dla ważności aktu, wobec czego mogą one być wykonywane samodzielnie. Zagadnienia związane z podpisywaniem albo niepodpisywaniem ustaw, jak już wskazano, także stanowią prezydenckie prerogatywy, wobec czego głowa państwa działa tu w sposób swobodny, bez konieczności uzyskiwania swoistej akceptacji dla swojego działania (wydania właściwego aktu urzędowego) od szefa rządu. To z drugiej strony sprawia jednak, że całość możliwej odpowiedzialności konstytucyjnej oraz pozaprawnej (przede wszystkim wizerunkowej w wyniku publikacji materiałów medialnych czy podejmowania tematu przez osoby o odmiennych poglądach politycznych od tych reprezentowanych przez głowę państwa) będzie musiała zostać poniesiona przez Prezydenta RP. To on zatem, działając samodzielnie, podejmuje odpowiednie decyzje, z których ewentualnymi konsekwencjami będzie musiał się mierzyć.

Ma to więc istotne znaczenie dla prowadzonych w niniejszym artykule badań. Samodzielne decydowanie w tym zakresie daje bowiem Prezydentowi RP pewną możliwość dokonania oceny i podjęcia decyzji, którą on sam będzie uważał za najszlachetniejszą. To zatem kolejny argument za tym, by uznać, że podpis Prezydenta RP, w obliczu możliwości jego niezłożenia (poprzez weto

³⁵ H. ZIĘBA-ZAŁUCKA, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2016, s. 175.

³⁶ K. WOJTYCZEK, *Prezydent Rzeczypospolitej [w:] Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa: C.H. Beck 2002, s. 310.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2021 r., sygn. akt: II GOK 15/18.

³⁸ A. RAKOWSKA, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek: Fundacja Promocji Prawa Europejskiego 2009, s. 219.

ustawodawcze czy wniosek w trybie kontroli prewencyjnej), ma charakter ustawodawczy. Głowa państwa ma przecież prerogatywy do odmowy złożenia podpisu albo do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego i może z nich skorzystać w sposób nieskrępowany (bez konieczności uzyskiwania kontrasygnaty), a mimo wszystko nie czyni tego. Dlaczego? Powody będą w każdym przypadku inne i w pełni znane jedynie Prezydentowi RP. Niezależnie jednak od tego, charakter podpisu będzie wówczas wyraźnie ustawodawczy, ponieważ Prezydent RP ma dzięki prerogatywom własną podmiotowość i może zaangażować się w cały proces. Bada i ocenia on także ustawę – zarówno pod kątem zgodności z normami hierarchicznie wyższymi i z aspektami formalnymi, jak i merytorycznie – a następnie podejmuje odpowiednią decyzję, mogąc wybrać inną możliwość. Wszystko to składa się na obraz Prezydenta RP jako trzeciego organu procesu ustawodawczego, do którego swobodnej oceny należy decyzja o ewentualnym podpisaniu przedłożonej do podpisu ustawy.

Patrząc jednak na zaprezentowane wcześniej przepisy ustawy zasadniczej dotyczące analizowanej tematyki, nie jest tak, że Prezydent RP zawsze może nie złożyć podpisu pod ustawą. Jeśli bowiem Sejm ponownie uchwali ustawę albo Trybunał Konstytucyjny uzna przepisy badanej ustawy za zgodne z Konstytucją (albo uzna za niezgodne takie, które nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą), wówczas Prezydent RP, pod rygorem odpowiedzialności konstytucyjnej, będzie musiał złożyć podpis. To zatem oznacza, że istnieją takie sytuacje (już po wykorzystaniu przez Prezydenta RP jego możliwości ingerencyjnych), w których nie pozostanie głowie państwa nic innego, jak wypełnić swoją wykonawczą rolę i, na podstawie reżimu swoistej decyzji związanej, po prostu złożyć podpis pod ustawą i zarządzić jej opublikowanie w Dzienniku Ustaw RP, pomimo że taki podpis nadal będzie należał do katalogu jego prerogatyw. Jak słusznie zauważa A. Frankiewicz: „W odniesieniu do wielu kompetencji, postanowienia Konstytucji RP wskazują bowiem przesłanki, których ziszczenie się obliguje Prezydenta do dokonania pewnych czynności. Jeśli zatem spełnią się ściśle określone w Konstytucji okoliczności, Prezydent zobowiązany jest do podjęcia konkretnych aktów i nie ma w tym zakresie alternatywy”³⁹, wobec czego trzeba „wykazać pewną dozę ostrożności w traktowaniu prerogatyw Prezydenta jako jego uprawnień dyskrecjonalnych”⁴⁰.

³⁹ A. FRANKIEWICZ, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków: Zakamycze 2004, s. 151.

⁴⁰ Ibidem.

Biorąc to zatem pod uwagę, niemożliwe jest stwierdzenie, że podpis pod ustawą to w pełni albo czynność wykonawcza, albo ustawodawcza. Tak – co wynika z analizy przepisów ustawy zasadniczej – po prostu nie jest. Owszem, charakter złożenia podpisu pod ustawą jest najpierw ustawodawczy, ale jeśli możliwości ingerencyjne w proces ustawodawczy głowy państwa zostaną wyczerpane, wówczas Prezydent RP będzie występował w charakterze organu władzy wykonawczej, który jest związany prawem (por. art. 7 ustawy zasadniczej) i który musi złożyć podpis pod daną ustawą. Dlatego właśnie autor proponuje trzecią drogę, którą roboczo nazywa mieszaną, ustawodawczo-wykonawczą. W ramach tego podejścia charakter podpisu jest najpierw ustawodawczy (bo głowa państwa może aktywnie działać i np. zawetować ustawę, lecz nie robi tego), ale jeśli zostaną spełnione takie przesłanki, że podpis będzie musiał zostać złożony, to wówczas charakter tej czynności będzie wyłącznie wykonawczy. Stąd zatem i kolejność w nazwie mieszanego podejścia – najpierw część ustawodawcza, a dopiero potem wykonawcza.

Autor swoją propozycję wywodzi z dogmatycznej analizy przepisów Konstytucji RP stanowiących o podpisywaniu ustawy (albo ingerencji w proces ustawodawczy) przez Prezydenta RP. Skoro bowiem co do zasady głowa państwa może zainterweniować i np. zawnioskować do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności danej ustawy z Konstytucją RP (to jego prerogatywa), to oznacza to, że pełni on aktywną rolę w procesie ustawodawczym (który trwa aż do promulgacji ustawy). Możliwość ta nadaje zatem ustawodawczy charakter ewentualnemu podpisowi złożonemu pod ustawą. Jeśli jednak wszystkie możliwości interwencji zostaną przez Prezydenta RP wykorzystane i, mimo wszystko, podpis pod ustawą będzie musiał zostać złożony, wówczas charakter tego podpisu będzie tylko i wyłącznie wykonawczy. Prawo (i to najwyższego rzędu w krajowej hierarchii) obliuguje wówczas głowę państwa do złożenia swojego podpisu, wobec czego jego rola jest tu wyłącznie reprezentatywna i wypełniająca konstytucyjne kompetencje, zgodnie z zasadą legalizmu, niezależnie od tego, że to nadal prezydencka prerogatywa. Dlatego właśnie nie można stwierdzić, że prezydencki podpis pod ustawą ma wyłącznie albo charakter ustawodawczy, albo wykonawczy, gdyż sama czynność faktycznie jest, jak twierdzi przywoływany wcześniej L. Garlicki, „szczególna”, a jej charakter w ogólności zdecydowanie mieszany (ustawodawczo-wykonawczy), gdyż do pewnego momentu podpis pod ustawą będzie miał charakter ustawodawczy, a później (czyli w sytuacji konieczności złożenia podpisu po wyczerpaniu możliwości interwencji i niepodpisania ustawy) wykonawczy.

W tym miejscu trzeba też wyraźnie zaznaczyć, że możliwości ingerencji w proces ustawodawczy, które różnicują charakter konkretnego podpisu pod ustawą, są zawężone wyłącznie do tych *stricte* przynależnych okresowi procesu ustawodawczego. Nic przecież nie stoi na przeszkodzie, by Prezydent RP, podpisawszy ustawę i zarządziwszy jej ogłoszenie, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z normami hierarchicznie wyższymi w trybie kontroli następczej, być może nawet z innymi niż podczas kontroli prewencyjnej (jeśli taka nastąpiła) wzorcami kontroli (szczególnie że tryb kontroli następczej pozwala badać zgodność ustawy już nie tylko z Konstytucją, ale także ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, na których ratyfikację została wyrażona uprzednia zgoda w ustawie – zob. art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP). Tak samo głowie państwa przynależy inicjatywa ustawodawcza i – jeśli sporna materia nie dotyczyła spraw, w których wyłączną inicjatywę posiada Rada Ministrów⁴¹ – Prezydent RP może wnieść własny projekt ustawy uchylający czy zmieniający ustawę, której podpisać nie chciał, lecz musiał w wyniku jej ponownego uchwalenia („obalenia” weta) czy wydaniu wyroku stwierdzającego jej zgodność z Konstytucją lub niezgodność jedynie tych przepisów, które nie są nierozdzielnie związane z całością aktu. Wszystko to ma jednak znaczenie szersze – związane z patrzeniem na krajowy system prawny jako na pewną całość, która nieustannie działa. Wówczas, owszem, takie działania Prezydenta RP będą doniosłe i z możliwym wpływem na to, jakie normy obowiązują na terenie państwa. Gdy jednak ograniczamy się do samego procesu legislacyjnego danej ustawy, to wszystkie działania podjęte już po promulgacji aktu będą dla charakteru złożonego pod nim podpisu indyferentne. Specyfika procesu ustawodawczego jest bowiem taka, że Prezydent RP ma dwie alternatywne łącznie możliwości ingerencji w niego i to wyłącznie od ich ewentualnego wyczerpania zależy, czy złożony podpis będzie miał charakter ustawodawczy, czy wykonawczy (gdy możliwości te zostaną wykorzystane, a podpis i tak będzie musiał zostać złożony).

⁴¹ Są to projekty ustaw: budżetowej, o prowizorium budżetowej, zmiany ustawy budżetowej, o zaciąganiu długu publicznego, a także o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo; zob. art. 221 Konstytucji RP.

„FIRMOWANIE” USTAWY

Czy, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można stwierdzić, że Prezydent RP, składając podpis pod ustawą, niejako „firmuje” ją swoim nazwiskiem i w konsekwencji powinien być za tę czynność obarczany odpowiedzialnością pozaprawną (wizerunkową/medialną) oraz niejako polityczną w trakcie następnych wyborów (jeśli, rzecz jasna, ubiegałby się o reelekcję)? Zanim zostanie udzielona odpowiedź na to pytanie, konieczne jest zdefiniowanie samego pojęcia „firmowanie”. Zgodnie zatem ze *Słownikiem języka polskiego PWN* czasownik „firmować” oznacza:

1. Wspierać jakieś przedsięwzięcie swoim autorytetem albo marką firmy.
2. Umieszczać swoje nazwisko albo nazwę firmy na wyrobach.
3. Podpisywać dokument swoim nazwiskiem⁴².

I tak, jak formalnie w omawianej sprawie zawsze dochodzi do firmowania w słownikowym rozumieniu nr 3, tak rozważania te najlepiej zostaną dokonane, jeśli przyjęte zostanie rozumienie nr 1. Czy zatem Prezydent RP, podpisując ustawę, wspiera ją swym autorytetem głowy państwa?

Odpowiedź, zdaniem autora, nie może być jednoznaczna i wszystko będzie zależało od momentu, w którym dany podpis zostanie złożony, a także od następczych działań głowy państwa. Jeśli bowiem ustawa zostanie podpisana w momencie, gdy charakter tej czynności będzie ściśle ustawodawczy (czyli w momencie, gdy Prezydent RP będzie miał możliwości zaingerowania w proces ustawodawczy poprzez weto albo wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, ale nie skorzystał z nich), to będzie to oznaczało, że Prezydent RP zapoznał się z treścią danej ustawy i zgadza się z nią (popiera ją), także w wymiarze merytorycznym. W takiej zatem sytuacji Prezydent RP jak najbardziej firmuje podpisaną przez siebie ustawę swoim nazwiskiem, ponieważ potencjalnie mógł ją zawetować albo zawnioskować do Trybunału Konstytucyjnego, by ten zbadał jej zgodność z Konstytucją RP, a jednak tego nie zrobił. To zatem implikuje, że Prezydent RP popiera daną ustawę (wspiera ją) i dlatego złożył pod nią swój podpis. W takiej sytuacji polityczne „rozliczenia” w trakcie najbliższych wyborów czy negatywne wypowiedzi i materiały medialne są jak najbardziej uzasadnione, ponieważ Prezydent RP swoim podpisem wyraził pozytywną opinię na temat danej ustawy.

Jeśli zaś Prezydent RP odmówił złożenia podpisu pod ustawą, kierując ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm albo złożył wniosek do Trybunału

⁴² *Firmować* [w:] *Słownik języka polskiego PWN*; sjp.pwn.pl/sjp/firmowac;2557957.html; [dostęp: 28.07.2022].

Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją RP, a ustawa ponownie trafiła do jego podpisu i tym razem już musiał złożyć pod nią swój podpis (wykonawczy charakter podpisu), to trudno w takiej sytuacji winić głowę państwa. Na Prezydencie RP spoczywał wówczas konstytucyjny obowiązek złożenia podpisu, który musiał zostać złożony. Można się zarazem wówczas domyślać, że Prezydent RP nie w pełni zgadzał się z treścią ustawy (bo wcześniej ją zawetował) albo miał co do niej wątpliwości natury zgodności z ustawą zasadniczą (składając wcześniej wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie takiej zgodności), ale niezależnie od tych obiekcji czy wątpliwości podpis po prostu musiał złożyć, jako organ władzy wykonawczej pod reżimem normy *ius cogens* i rygorem możliwej odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za uchybienie swojemu obowiązkowi. Wówczas poniesienie podobnej odpowiedzialności w następnych wyborach na Prezydenta RP czy „obarczanie” osoby sprawującej urząd winą za wejście w życie ustawy zdaje się nieuzasadnione, ponieważ to nie względy merytoryczne, a wyłącznie ustrojowe zdecydowały o tym, że ustawa musiała zostać podpisana, nawet mimo możliwej prezydenckiej niechęci do tego. Oczywiście jednak istotne będą tu też dalsze działania głowy państwa, dokonane już po promulgacji ustawy. Prezydent RP może przecież dalej akcentować swój sprzeciw wobec danej ustawy, inicjując zbadanie jej zgodności z normami hierarchicznie wyższymi (kontrola następcza ustawy) czy wnosząc prezydencki projekt ustawy uchylający lub zmieniający tę ustawę (jeśli nie należy ona do kategorii spraw, w których wyłączną inicjatywę ma Rada Ministrów). W takiej sytuacji nie może być mowy o wspieraniu własnym nazwiskiem danej ustawy, ponieważ podpis o charakterze wykonawczym o takim poparciu świadczyć nie może (szczególnie że na etapie ustawodawczym Prezydent RP musiał okazywać brak pełnego poparcia dla ustawy – czy to merytorycznego poprzez weto, czy to konstytucyjnego poprzez wniosek do Trybunału Konstytucyjnego – by w ogóle do złożenia podpisu o charakterze wykonawczym doszło, a po podpisaniu ustawy nadal ma mechanizmy pokazywania tego, że nie popiera danej ustawy).

Biorąc to zatem pod uwagę, należy stwierdzić, że to, czy Prezydent RP firmuje ustawę swoim nazwiskiem, czy nie, zależy od momentu złożenia podpisu oraz ewentualnych działań następczych po złożeniu podpisu o charakterze wykonawczym. Jeśli podpis składany jest w takim momencie, że przybiera on charakter ustawodawczy, wówczas do „firmowania” z pewnością dochodzi (gdyż głowa państwa mogła zakwestionować ustawę, a jednak tego nie zrobiła). Jeśli jednak podpis ma charakter wykonawczy, to – zda-

niem autora – Prezydent RP wówczas nie „firmuje” takiej ustawy swoim nazwiskiem i, tym bardziej, autorytetem. Jest on wówczas jedynie organem władzy wykonawczej wypełniającym swój konstytucyjny obowiązek, a swój sprzeciw wobec ustawy będzie mógł dalej wyrażać w drodze działań następczych.

PODSUMOWANIE

Odpowiadając na pytania badawcze postawione we „Wprowadzeniu”, autor zauważa, że Prezydent RP co do zasady ustawy podpisuje, lecz przysługują mu dwie możliwości uchylenia się od podpisu. Są to, odpowiednio, złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z ustawą zasadniczą (w formie kontroli prewencyjnej) oraz odmówienie złożenia podpisu poprzez tzw. prezydenckie weto (wówczas ustawa jest kierowana do ponownego rozpatrzenia przez Sejm).

Trudno równocześnie jednoznacznie przychylić się do któregośkolwiek ze stanowisk dotyczących charakteru prezydenckiego podpisu pod ustawą. Zdaniem autora bowiem, część takich podpisów ma charakter ustawodawczy (jeśli są składane w momencie możliwości i niekorzystania z mechanizmów zaingerowania w proces ustawodawczy i np. zawetowania ustawy), a część wykonawczy (gdy możliwości ingerencji zostały już wykorzystane i konstytucyjnym obowiązkiem pozostaje złożenie podpisu). Zasadne zdaje się zatem zaproponowanie trzeciej drogi, tj. mieszanego, ustawodawczo-wykonawczego charakteru tej czynności. Wówczas to od momentu złożenia podpisu będzie zależało, czy przyjmie on charakter ustawodawczy, czy wykonawczy, choć w każdym przypadku pozostanie prezydencką prerogatywą, w ramach której głowa państwa działa samodzielnie.

Od charakteru podpisu zależy z kolei to, czy Prezydent RP będzie „firmował” ustawę swoim nazwiskiem, czy nie. Jeśli bowiem ma on możliwość zaingerowania w proces ustawodawczy i np. zawetowania ustawy, a mimo to podpisuje ją, to oznacza to, że także merytorycznie ją popiera (dzięki swobodnemu decydowaniu w ustawodawczym charakterze podpisu) i, tym samym, „firmuje” ją, wobec czego uzasadnione jest ewentualne „obwinienie” go za to medialnie czy poprzez wyrażenie swojego sprzeciwu w akcie głosowania w następnych wyborach, jeśli ta ubiegałaby się o reelekcję. Jeśli zaś Prezydent RP wykorzystał wszelkie możliwe drogi, by podpisu nie złożyć, a jednak okaże się to prawnie konieczne (niezależny Trybunał Konstytucyjny we właściwie obsadzonym składzie orzeknie o zgodności ustawy z Kon-

stytucją RP, ewentualnie o niezgodności jedynie tych przepisów, które nie są nierozzerwalnie związane z całością aktu, albo Sejm ponownie uchwali ustawę odpowiednią większością kwalifikowaną), to wówczas głowa państwa dokonuje czynności wyłącznie wykonawczej, a samo złożenie podpisu pod ustawą jest dokonywane w ramach normy *ius cogens* i pozostaje konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta RP (za którego uchybienie może ponieść odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu). W takiej sytuacji trudno mówić o tym, że Prezydent RP „firmuje” taką ustawę swoim nazwiskiem i autorytetem w znaczeniu „firmowania” jako popierania (wspierania) danej ustawy, szczególnie że wcześniej (na etapie ustawodawczym) okazał on swoje merytoryczne obiekcje do tej ustawy lub wątpliwości co do jej konstytucyjności, ponieważ bez tychże obiekcji lub wątpliwości niemożliwe jest w ogóle doprowadzenie do złożenia przez Prezydenta RP podpisu o charakterze wykonawczym. Jednocześnie jednak dla pełnego oglądu sprawy konieczne będzie obserwowanie ewentualnych działań następczych głowy państwa mogących objawić się zainicjowaniem postępowania w trybie kontroli następczej czy wniesieniem własnego projektu ustawy uchylającego czy zmieniającego kwestionowaną ustawę.

PIŚMIENNICTWO

- BALICKI Ryszard, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2010, s. 329-353.
- BANASZAK Bogusław, *Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Bogusław Banaszak, Warszawa: C.H. Beck 2012, LEGALIS.
- BANASZAK Bogusław, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa: C. H. Beck 1999.
- BŁASIAK Patryk, *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie ustawodawczym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 14 (2016), nr 2, s. 91-120.
- CIAPAŁA Jerzy, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 1999.
- CHYBAŁSKI Piotr, *Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, Warszawa: C. H. Beck 2016, LEGALIS.
- FRANKIEWICZ Anna, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków: Zakamycze 2004.
- GARLICKI Leszek, *Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, t. 2, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2001, s. 1-30.
- GEBETHNER Stanisław, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Elipsa 1998.

- GROMEK Zbigniew, *Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – analiza ilościowa*, „Przegląd Sejmowy” 159 (2020), nr 4, s. 31-62.
- KRÓLAK Jarosław, *Nadmiar przepisów przydusza Polaków*, www.pb.pl/nadmiar-przepisow-przydusza-polakow-1156205 [dostęp: 28.07.2022].
- KRUK Maria, *Zakres władzy prezydenta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 80 (2018), nr 1, s. 187-204.
- MAŻEWSKI Lech, *Kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Arcana” 2008, nr 6, s. 7-19.
- MOJAK Ryszard, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS 1995.
- NARODOWE CENTRUM NAUKI, *Projekty finansowane przez NCN. Inflacja prawa w Polsce – perspektywa prawna, ekonomiczna i społeczna*; projekty.ncn.gov.pl/index.php?projekt_id=466121 [dostęp: 28.07.2022].
- PACH Maciej, *Możliwości i celowość recepcji na grunt polski współczesnych niemieckich regulacji prawnokonstytucyjnych w zakresie władzy wykonawczej*, „Kultura i Polityka” 2010, nr 8, s. 106-117.
- PACH Maciej, *Sens i bezsens weta ustawodawczego w Konstytucji RP z 1997 roku: w świetle konstytucyjnej regulacji pozycji ustrojowej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kultura i Polityka” 2011, nr 9, s. 130-156.
- PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, *Prezydent wetuje nowelizację Prawa oświatowego*, www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-wetuje-nowelizacje-prawa-oswiatowego,49737 [dostęp: 28.07.2022].
- PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, *Prezydent zawetował ustawę o radiofonii i telewizji*, www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47225 [dostęp: 28.07.2022].
- RADZIEWICZ Piotr, *Komentarz do art. 122 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 361-366.
- RADZIEWICZ Piotr, *Komentarz do art. 224 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 642-644.
- RAKOWSKA Anna, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek: Fundacja Promocji Prawa Europejskiego 2009.
- ROSZKIEWICZ Janusz, „*Ukryte kompetencje*” Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle *Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 1, s. 56-75.
- SARNECKI Paweł, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków: Zakamycze 2000.
- SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, *ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych*, isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/search.xsp?status=A&publisher=WDU&dateType=R&dateFrom=2021-01-01&dateTo=2021-12-31&docType=Ustawa [dostęp: 28.07.2022].
- Słownik języka polskiego PWN*; sjp.pwn.pl/sjp/firmowac;2557957.html; [dostęp: 28.07.2022].
- TOKARSKI Adam, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze stanowienia ustawy budżetowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G Ius” 2021, nr 2, s. 213-228.
- WINCZOREK Piotr, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: Liber 2000.

WOJTYCZEK Krzysztof, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. Paweł Sarnecki, Warszawa: C.H. Beck 2002, s. 286-313.

ZIĘBA-ZAŁUCKA Halina, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. Halina Zięba-Załucka, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2016, s. 145-191.

CHARAKTER PODPISU PREZYDENTA RP POD USTAWĄ

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest zbadanie charakteru podpisu Prezydenta RP pod ustawą. Dzięki dogmatycznej analizie przepisów Konstytucji z 1997 roku wspartej doktryną i orzecnictwem autor stwierdza, że niemożliwe jest poparcie ani stanowiska twierdzącego, że podpis ten ma charakter wyłącznie ustawodawczy, ani tego stojącego przy charakterze wyłącznie wykonawczym. Autor zamiast tego proponuje podejście mieszane, ustawodawczo-wykonawcze. Gdy bowiem Prezydent RP może zaingerować w proces legislacyjny i np. zawetować ustawę, a jednak tego nie robi, to jego podpis ma charakter ustawodawczy. Gdy zaś konstytucyjnie głowa państwa nie może uchylić się od złożenia podpisu, wówczas podpis ten przyjmuje charakter wykonawczy. Od tego też zależy, czy Prezydent RP będzie firmował (popierał/wspierał) daną ustawę swoim nazwiskiem, czy nie. Gdy charakter ten będzie ustawodawczy, to takie firmowanie nastąpi. Gdy zaś wykonawczy, firmowanie nie nastąpi, gdyż do osiągnięcia tego charakteru podpisu konieczne jest uprzednie zaingerowanie w sam proces ustawodawczy i pokazanie, że Prezydent RP nie popiera danej ustawy.

Słowa kluczowe: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; podpisanie ustawy; firmowanie ustawy prezydenckim nazwiskiem; proces ustawodawczy; stanowienie prawa; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.