

Bartosz Kielan¹

Weto ustawodawcze na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle zagranicznych rozwiązań ustrojowych

Streszczenie:

Moim głównym celem jest porównanie rozwiązań dotyczących weta ustawodawczego w Rzeczypospolitej Polskiej i zagranicznych porządkach prawnych: Stanów Zjednoczonych, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Litewskiej. Dokonuję kompleksowej analizy tych instytucji. Przejrzyście omawiam mechanizm weta prezydenckiego w Polsce i analizuję regulacje w pozostałych państwach, jednocześnie porównując przyjęte w nich rozwiązania do tych ujętych w Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: weto ustawodawcze, weto prezydenckie, Rzeczpospolita Polska, Stany Zjednoczone Ameryki, Republika Federalna Niemiec, Republika Litewska

Legislative Veto in the Constitution of the Republic of Poland in Comparison of the Foreign Political Solutions

My main purpose is to analyze the constitutional solutions of legislative veto in the Republic of Poland and to compare it with solutions present in the United States of America, the Federal Republic of Germany and the Republic of Lithuania. I clearly analyze the mechanism of presidential veto in Poland. Then, I perform the analysis of the legislative veto's solutions in every of these countries. Finally, I compare that mechanism in Poland with political solutions present in mentioned countries.

Key words: legislative veto, presidential veto, the Republic of Poland, the United States of America, the Federal Republic of Germany, the Republic of Lithuania

¹ Autor jest studentem prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, bartosz.kielan@student.uj.edu.pl, ORCID 0000–0002–9204–147X.

1. Wstęp

Instytucja weta ustawodawczego, jako uprawnienie organu egzekutywy do odmowy usankcjonowania aktu prawnego uchwalonego przez parlament, wywodzi się z historycznego udziału monarchy w procesie tworzenia prawa i niezbędnej wówczas zgody panującego na wejście w życie aktu uchwalonego przez legislaturę. Po dziś dzień jest to uprawnienie stanowiące jeden z mechanizmów wzajemnej kontroli władz. Weto, będące hamulcem w rękach władzy wykonawczej wobec władzy ustawodawczej, jest narzędziem umożliwiającym równoważenie się tych władz i ich wzajemne kontrolowanie. Instytucja ta jest rozpowszechniona po całym świecie i występuje nie tylko w systemach prezydenckich lub semiprezydenckich, gdzie głowa państwa posiada realne kompetencje, ale również w systemach parlamentarnych, w których uprawnienia głowy państwa są w dużym stopniu ograniczone. Mimo jednak tej powszechności weta ustawodawczego, szczegółowe rozwiązania ustrojowe w zakresie tej instytucji różnią się w zależności od państwa². W niniejszej pracy dokonam porównania polskich regulacji dotyczących weta ustawodawczego z rozwiązaniami przyjętymi w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Litewskiej, a także przeprowadzę analizę sensowności zaczerpnienia pewnych zagranicznych rozwiązań w tym przedmiocie na grunt polskiego prawa konstytucyjnego. Porównanie to pozwoli udowodnić, że instytucja weta, pomimo wspólnego pochodzenia i pewnych podobieństw pomiędzy poszczególnymi systemami prawnymi, wykazuje również liczne i istotne różnice w zależności od różnych porządków prawnych, a recepcja rozwiązań skutecznych w jednym państwie nie musi, z uwagi na odmienne uwarunkowania polityczno-prawne, być korzystna w innym porządku prawnym. Także dobór państw, których przepisy prawa ustrojowego poddam analizie, jest nieprzypadkowy. Stany Zjednoczone Ameryki i Republika Federalna Niemiec stanowią państwa o federacyjnym charakterze, podczas gdy Rzeczpospolita Polska i Republika Litewska są państwami unitarnymi. Nadto Stany Zjednoczone są przykładem państwa o systemie prezydenckim, podczas gdy pozostałe z nich, jako republiki o systemie parlamentarnym, stanowią przeciwwagę dla amerykańskiego systemu z silną pozycją głowy państwa. Pozwala to w mojej opinii dokonać precyzyjnej i poprawnej analizy konstytucyjnych rozwiązań dotyczących instytucji weta ustawodawczego w systemach prawnych w pewnych aspektach różniących się od siebie nawzajem.

2. Weto ustawodawcze w Rzeczypospolitej Polskiej

Na gruncie Konstytucji RP³ instytucja weta ustawodawczego uregulowana jest w przepisie art. 122 ust. 5 oraz znajduje swoje rozwinięcie w art. 122 ust. 3 zd. 2 i art. 122 ust. 6. Pierwszy z przytoczonych przepisów wprowadza do polskiego porządku konstytucyjnego instytucję weta, przyznając Prezydentowi RP prawo do odmowy

² M. Lewandowski, *Instytucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 4/2010, s. 28.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

podpisania ustawy uchwalonej przez Sejm i skierowania jej do Sejmu w celu ponownego uchwalenia. Jest to zatem weto zawieszające, które, w przeciwieństwie do weta absolutnego, nie pozwala na ostateczne i niepodważalne odrzucenie niepopieranej przez głowę państwa ustawy, ale dopuszcza możliwość „przełamania” przez parlament weta, które to „przełamanie” skutkuje obowiązkiem podpisania ustawy będącej przedmiotem weta⁴. Prezydent RP może skierować do Sejmu umotywowany wniosek o ponowne uchwalenie ustawy, którą Sejm uchwała większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Umotywowanie wniosku jest warunkiem obligatoryjnym, a uzasadnienie może mieć charakter zarówno prawny, jak i pozaprawny, w tym polityczny⁵. Skierowanie przez Prezydenta RP wniosku o ponowne uchwalenie przez Sejm ustawy, tj. skorzystanie przez niego z instytucji weta ustawodawczego, jest prezydencką prerogatywą i jako taka nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów⁶. Co istotne, polski ustrojodawca przyjął w Konstytucji RP tzw. „zasadę alternatywności weta i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego”, oznaczającą brak możliwości skorzystania przez Prezydenta RP zarówno z prawa do wszczęcia kontroli prewencyjnej ustawy, jak i prawa do zastosowania weta ustawodawczego. Na gruncie obecnie obowiązujących regulacji konstytucyjnych skorzystanie z jednego z tych mechanizmów uniemożliwia skorzystanie z drugiej z instytucji⁷. Jest to w mojej ocenie rozwiązanie szkodliwe – nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, kiedy Sejm uchwala ustawę będącą dla głowy państwa zarówno wątpliwą w przedmiocie jej zgodności z Konstytucją RP, jak i kontrowersyjną pod kątem zawartych w niej regulacji. W tej sytuacji głowa państwa zmuszona jest do dokonania politycznej analizy, który z mechanizmów (skorzystanie z instytucji weta ustawodawczego czy złożenie wniosku o przeprowadzenie kontroli prewencyjnej) ma większe szanse na uniemożliwienie wejścia w życie uchwalonego aktu. Jednocześnie wybranie przez Prezydenta RP nieskutecznego w danym stanie faktycznym mechanizmu może grozić wejściem w życie niekonstytucyjnej ustawy (w razie wyboru przez głowę państwa skorzystania z instytucji odmowy podpisania ustawy i następnie przełamania weta przez parlament) lub wejściem w życie przepisów co prawda konstytucyjnych, ale obejmujących obywateli pewnymi niekorzystnymi rozwiązaniami (w razie wyboru przez Prezydenta RP złożenia wniosku o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli prewencyjnej ustawy, a następnie uznania jej przez TK za zgodną z Konstytucją RP). Skutkiem wprowadzonej w Konstytucji RP zasady alternatywności jest więc odebranie Prezydentowi RP prawa do skorzystania z obu tych mechanizmów w przypadku najbardziej kontrowersyjnych ustaw.

W razie skutecznego „przełamania” przez Sejm weta ustawodawczego poprzez ponowne uchwalenie zawetowanej ustawy, Prezydent RP ma obowiązek ją podpisać i zarządzić jej publikację w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu

⁴ P. Radziejwicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2019, komentarz do art. 122, teza 3.

⁵ Zob. P. Radziejwicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 122, teza 3.

⁶ Por. art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP.

⁷ Zob. P. Radziejwicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 122, teza 3.

maksymalnie 7 dni. Natomiast w sytuacji, kiedy Sejm nie uchwali ponownie zawetowanej ustawy (na przykład w wyniku nieuzyskania wymaganej większości), postępowanie ustawodawcze ulega zakończeniu, a ustawa nie dochodzi do skutku. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że ponownie uchwalona ustawa musi zachować dotychczasowe brzmienie – na tym etapie procesu legislacyjnego niedopuszczalne jest wprowadzanie do treści zawetowanej ustawy poprawek⁸. Zanim Sejm RP rozpatrzy wniosek o ponowne uchwalenie ustawy, Prezydentowi RP przysługuje w każdym momencie prawo do cofnięcia weta ustawodawczego. W razie skorzystania z tego przywileju na głowę państwa ponownie nałożony zostaje obowiązek podpisania ustawy⁹.

Od ogólnych regulacji dotyczących instytucji weta ustawodawczego ujętych w art. 122 Konstytucji RP ustrojodawca przewidział odstępstwa. Prezydentowi RP nie przysługuje prawo weta wobec ustawy o zmianie Konstytucji RP¹⁰. Rozwiązanie to w żadnym razie nie powinno budzić kontrowersji, bowiem wymagana do uchwalenia przez Sejm ustawy o zmianie Konstytucji większość 2/3 posłów przy obecności kworum¹¹ jest większa niż większość wymagana do „przełamania” weta Prezydenta RP. Głowie państwa nie przysługuje również prawo weta wobec ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym¹², a rozwiązanie to ma na celu zapewnienie „ciągłości gospodarki finansowej państwa prowadzonej w oparciu o ustawę budżetową”¹³.

W polskim porządku prawnym co do zasady nie istnieje weto absolutne, a Sejm zawsze ma możliwość „przełamania” wniosku Prezydenta RP o ponowne uchwalenie ustawy. Może jednak mieć miejsce sytuacja, kiedy Prezydent RP skorzysta z prawa weta pod koniec kadencji Sejmu. W razie gdyby Sejmowi nie udało się rozpatrzyć weta prezydenckiego przed końcem kadencji, Sejm kolejnej kadencji, zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu, nie mógłby pochylić się nad wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy. W takiej sytuacji żaden organ nie jest w stanie „przełamać” weta ustawodawczego. Przykład ten wykazuje pewne podobieństwo do tzw. „weta kieszonkowego” istniejącego w Stanach Zjednoczonych i polegającego na niepodpisaniu przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych ustawy i przesłaniu jej ponownie do Kongresu w ciągu ostatnich 10 dni sesji amerykańskiego parlamentu, co skutkuje definitywnym niew wejściem ustawy w życie¹⁴. Należy jednak nadmienić, że ten specyficzny przypadek związany z zasadą dyskontynuacji nie jest ujęty w obecnej Konstytucji RP *expressis verbis*.

⁸ Por. art. 64 uchwały Sejmu RP z 30.7.1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. 2019, poz. 1028 tekst jedn. ze zm.).

⁹ Zob. P. Radziejwicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 122, teza 3.

¹⁰ P. Radziejwicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 235, teza 7.

¹¹ Por. art. 235 ust. 4 Konstytucji RP.

¹² Por. art. 224 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³ Zob. P. Radziejwicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 224.

¹⁴ A. Piasecki, *Weto ustawodawcze w III RP – wymiar normatywny i empiryczny. Próba bilansu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio K”, vol. XVI, 2/2009, s. 87; R. Spitzer, *The Presidential veto. Touchstone of the American Presidency*, Nowy Jork 1988, s. 105–106.

3. Weto ustawodawcze w zagranicznych porządkach konstytucyjnych

3.1. Weto ustawodawcze w Stanach Zjednoczonych

Podobnie jak w polskim porządku prawnym, również w Stanach Zjednoczonych ustawa dla wejścia w życie wymaga jej przedłożenia głowie państwa. Różnica pomiędzy rolą polskiego i amerykańskiego prezydenta przy podpisywaniu ustaw przejawia się w funkcjonującej w amerykańskim porządku konstytucyjnym możliwości wejścia w życie aktu, którego Prezydent Stanów Zjednoczonych nie podpisał. Dzieje się tak w momencie, kiedy głowa państwa w ciągu 10 dni (z wyłączeniem niedziel) od dnia przedłożenia nie podpisze projektu ustawy ani nie zwróci go Kongresowi. Wówczas projekt staje się obowiązującą ustawą pomimo braku prezydenckiego podpisu. Wyjątek od tej reguły stanowi omówione wcześniej weto kieszonkowe, kiedy to projekt ustawy, pomimo jego niepodpisania, nie staje się ustawą, a Kongres z uwagi na odroczenie obrad nie jest w stanie się nad nim pochylić ponownie¹⁵. Tego typu sytuacja jest niedopuszczalna na gruncie Konstytucji RP, która nakłada na Prezydenta RP obowiązek podpisania ustawy w określonym terminie. Jedyną dopuszczalną możliwością odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta RP jest skorzystanie przez niego z instytucji weta ustawodawczego. W innym razie bezczynność głowy państwa stanowi delikt skutkujący możliwością pociągnięcia go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Sama ustawa natomiast nie może wejść w życie bez prezydenckiego podpisu, który jest obligatoryjnym elementem postępowania ustawodawczego¹⁶.

W razie chęci skorzystania przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych z prawa weta, głowa państwa amerykańskiego w przytoczonym wyżej terminie 10 dni zwraca projekt ustawy izbie Kongresu, która rozpoczęła nad nim prace¹⁷. Podobnie jak w Polsce, Prezydent Stanów Zjednoczonych również może uzasadnić swoje stanowisko tak argumentami natury prawnej, jak i pozaprawnej, w tym politycznej. Izba po otrzymaniu projektu z powrotem uchwała go ponownie większością 2/3 głosów obecnych parlamentarzystów. W razie skutecznego ponownego uchwalenia projektu, zostaje on przesłany drugiej z izb Kongresu, która również uchwała go tą samą większością. Dopiero ponowne jego uchwalenie przez obie izby powoduje skuteczne przełamanie prezydenckiego weta. W przeciwnym razie postępowanie ustawodawcze ulega zakończeniu¹⁸. W polskiej ustawie zasadniczej nie uwzględniono roli Senatu RP przy instytucji weta ustawodawczego, ograniczając rozpatrywanie prezydenckiego wniosku o ponowne uchwalenie ustawy przez tylko jedną z izb parlamentu. Również przełamanie wniosku wymaga mniejszej większości, niż w izbach Kongresu.

Amerykański porządek prawny nie dopuszcza możliwości zastosowania przez głowę państwa tzw. „weta selektywnego”, polegającego na zawetowaniu tylko części

¹⁵ A. Pułło, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2002, art. 1 sekcja 7 ust. 2.

¹⁶ Zob. P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 122, teza 2.

¹⁷ Wynika to z charakterystycznego dla Stanów Zjednoczonych bikameralizmu symetrycznego, który przejawia się między innymi możliwością rozpoczęcia prac nad ustawą przez dowolną z izb Kongresu.

¹⁸ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 119–120.

z przedłożonego mu aktu. Weto ustawodawcze obejmuje cały projekt uchwalony przez Kongres¹⁹. Podobnie w polskim porządku konstytucyjnym przyjmuje się brak możliwości zastosowania weta selektywnego wobec przedłożonej do podpisu ustawy²⁰.

Biorąc pod uwagę duże większości, jakie uzyskać musi w Kongresie projekt ustawy zawetowany przez amerykańskiego prezydenta oraz istnienie instytucji weta kieszonkowego, należy stwierdzić, że niewątpliwie weto ustawodawcze w amerykańskim porządku konstytucyjnym stanowi potężne narzędzie kontroli i hamowania władzy ustawodawczej przez egzekutywę.

3.2. Weto ustawodawcze w Republice Federalnej Niemiec

Szczególną różnicą pomiędzy polskimi a niemieckimi regulacjami w zakresie weta ustawodawczego jest przyznanie uprawnienia do skorzystania z tej instytucji niemieckiemu rządowi, a nie prezydentowi. Na gruncie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec Prezydent Federalny, w nieokreślonym szczegółowo terminie i za kontrasygnatą, podpisuje ustawę, ograniczając się ewentualnie jedynie do oceny jej konstytucyjności. Natomiast Rząd Federalny, składający się z Kanclerza Federalnego i ministrów federalnych²¹, dysponuje uprawnieniem do skorzystania z mechanizmu weta ustawodawczego oraz podobnego do niego tzw. „stanu wyższej konieczności ustawodawczej”²².

Pierwsza z przytoczonych instytucji odnosi się wyłącznie do ustaw związanych z finansami publicznymi, to jest ustaw „podnoszących wydatki budżetowe ponad wysokość zapisaną w budżecie, przewidujących nowe wydatki, powodujących nowe wydatki w przyszłości lub przewidujących lub pociągających za sobą w przyszłości zmniejszenie przychodów”²³. W tym przypadku weto ustawodawcze, jakim dysponuje Rząd Federalny, przejawia się w trzech uprawnieniach. Po pierwsze, polega na możliwości zażądania zawieszenia przez Bundestag uchwalenia takiej ustawy. W razie skorzystania z tego mechanizmu Rząd Federalny jest zobligowany do przedstawienia w ciągu 6 tygodni Bundestagowi swojej opinii w przedmiocie procedowanej ustawy²⁴. Jeśli natomiast dana ustawa została już przez dwuizbowy parlament uchwalona, ale nie została jeszcze podpisana przez Prezydenta Federalnego, Rządowi Federalnemu przysługuje prawo zażądania w ciągu 4 tygodni ponownego uchwalenia ustawy. Trzecią możliwością, z jakiej może skorzystać Rząd Federalny na gruncie instytucji weta ustawodawczego, jest prawo do niewyrażenia zgody na obowiązywanie ustawy, co skutkuje jej niedojściem do skutku²⁵. Należy jednak nadmienić, że z trzeciej z omówionych możliwości Rząd

¹⁹ P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 119–120.

²⁰ 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: zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie” 9/2011, s. 138.

²¹ J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 488.

²² A. Lis, S. Borys, *Wpływ niemieckich rozwiązań ustrojowych na władzę ustawodawczą w Polsce (zarys zagadnienia)*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2/2018, s. 265.

²³ A. Lis, S. Borys, *Wpływ...*, s. 265.

²⁴ Zob. J.W. Tkaczyński, *Prawo...*, art. 113, s. 534–535.

²⁵ Zob. A. Lis, S. Borys, *Wpływ...*, s. 265.

Federalny skorzystać może tylko w ciągu 6 tygodni od uchwalenia ustawy oraz wyłącznie w razie wcześniejszego wykorzystania jednego z dwóch pozostałych mechanizmów ujętych na gruncie instytucji weta ustawodawczego²⁶.

Niemieckie weto ustawodawcze jest zatem instytucją specyficzną. Pierwszy mechanizm jest bowiem jedynie formą czasowego wstrzymania prac nad projektem. Drugi z nich stanowi przykład weta zawieszającego, ponieważ umożliwia ponowne uchwalenie ustawy przez niemiecki parlament, a więc „przełamanie” weta egzekutywy. Dopiero trzeci mechanizm stanowi swoisty przejaw weta absolutnego i jest istotnym hamulcem w rękach Rządu Federalnego wobec legislatury.

Jeśli chodzi o instytucję stanu wyższej konieczności ustawodawczej, w pierwszej kolejności należy wskazać, że bynajmniej nie ma on zastosowania, mimo specyficznej nazwy, jako środek na czas wojny bądź kataklizmu. Może on być użyty w sytuacji zaistnienia kryzysu we wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Stan wyższej konieczności ustawodawczej wprowadzany jest dla projektu lub kilku projektów ustaw, które z jakiegoś powodu nie zostały przez Bundestag uchwalone, a wcześniej powiązane je z wotum nieufności wobec Kanclerza Federalnego. O wprowadzeniu tego stanu decyduje niemiecka głowa państwa na wniosek Rządu Federalnego, uprzednio zaakceptowany przez Bundesrat – wyższą izbę niemieckiego parlamentu. Może on być wprowadzony na 6 miesięcy kadencji danego Kanclerza i tylko w sytuacji, gdy Kanclerzowi nie udzielono wotum zaufania. Projekt ustawy objęty stanem wyższej konieczności ustawodawczej ponownie przedkładany jest Bundestagowi. Jeśli niższa izba parlamentu ustawy nie uchwali, nie zakończy prac nad projektem w ciągu 4 tygodni lub uchwali ustawę w brzmieniu niemożliwym do zaakceptowania przez egzekutywę, Bundesrat może zaakceptować ustawę w pierwotnym brzmieniu przedłożonym Bundestagowi i wówczas ustawę tę uznaje się za uchwaloną w tym brzmieniu. Stanem wyższej konieczności ustawodawczej nie może być jednak objęty każdy projekt ustawy – wyłączone są z niego ustawy o zmianie niemieckiej konstytucji oraz takie ustawy, dla których wyłączną właściwość ustawodawczą posiada Bundestag²⁷.

Stan wyższej konieczności ustawodawczej nie jest typowym przykładem weta ustawodawczego. Niemniej stanowi wyraz ingerencji egzekutywy we władzę ustawodawczą przy współpracy z jedną z izb parlamentu i może być przejawem kontroli legislatury przez władzę wykonawczą, spełniając tym samym, przynajmniej częściowo, funkcję hamującą weta ustawodawczego.

Biorąc pod uwagę zarówno niemieckie weto ustawodawcze, jak i stan wyższej konieczności ustawodawczej w porównaniu z polskimi rozwiązaniami ustrojowymi dotyczącymi materii weta prezydenckiego, można zauważyć, że regulacje przyjęte w niemieckiej konstytucji są niemal całkowicie odmienne od tych ujętych w Konstytucji RP. Prawo weta w Republice Federalnej Niemiec wykazuje przede wszystkim różnice w porównaniu z wetem w Rzeczypospolitej Polskiej. Przejawiają się one między

²⁶ Zob. J.W. Tkaczyński, *Prawo...*, art. 113 ust. 3, s. 535.

²⁷ Zob. A. Lis, S. Borys, *Wpływ...*, s. 266.

innymi w podmiocie, jaki jest uprawniony do skorzystania z weta ustawodawczego, procedury stosowania instytucji oraz okresu, w jakim dopuszczalne jest sięgnięcie po ten mechanizm.

3.3. Weto ustawodawcze w Republice Litewskiej

Regulacje w zakresie instytucji weta ustawodawczego w Republice Litewskiej wykazują duże podobieństwo do polskich rozwiązań konstytucyjnych, z zachowaniem jednak pewnych istotnych różnic. Prezydent Litwy, decydując się na skorzystanie z mechanizmu weta ustawodawczego, zobligowany jest, podobnie jak Prezydent RP, do umotywowania swojego wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez litewski Sejm²⁸. Na gruncie litewskiej konstytucji Sejm podczas rozpatrywania wniosku Prezydenta Litwy o ponowne uchwalenie ustawy może uwzględnić zgłoszone przez głowę państwa poprawki lub odrzucić je i uchwalić ustawę we wcześniejszym brzmieniu. Weto ustawodawcze w Republice Litewskiej nie ma zatem charakteru ультиматывnego, polegającego na konieczności dokonania wyboru pomiędzy ponownym uchwaleniem lub nieuchwaleniem ustawy, ale umożliwia uwzględnienie pewnych propozycji Prezydenta Litwy i dopisanie ich do ustawy na tym etapie postępowania ustawodawczego (podobnie jak ma to miejsce choćby w przypadku rozpatrywania poprawek Senatu RP wniesionych do ustawy uchwalonej przez Sejm)²⁹. W dogmatyce polskiego prawa konstytucyjnego przyjęta jest natomiast wykładnia, o czym wspomniane zostało już wcześniej, o niedopuszczalności dokonywania przez Sejm zmian w tekście ustawy na skutek skorzystania przez głowę państwa z instytucji weta ustawodawczego (tak M. Gubała: „brak miejsca na tym etapie prac ustawodawczych na modyfikacje tekstu ustawy. Rozstrzygnięcie dokonywane przez Sejm ma charakter «zero-jedynkowy»: albo izba ta uchwali (ponownie) ustawę w takim kształcie, jaki został ustalony w wyniku «poprzedniego uchwalenia», albo nie uchwali jej w ogóle; to ostatnie będzie oznaczać, że postępowanie ustawodawcze ulegnie zamknięciu»³⁰).

„Przełamanie” weta prezydenckiego w Republice Litewskiej jest możliwe, co przesądza o jego zawieszającym charakterze. Może mieć miejsce za pomocą dwóch większości. W przypadku ustaw konstytucyjnych wymagane jest uzyskanie większości 3/5 głosów ogólnej liczby posłów (w przeciwieństwie do wymogu 3/5 w obecności kworum zawartego w Konstytucji RP), a w przypadku pozostałych ustaw litewska ustawa zasadnicza wymaga głosów ponad połowy ustawowego składu izby³¹. W razie skutecznego przełamania weta głowa państwa litewskiego ma obowiązek podpisać ustawę i zarządzić jej publikację w ciągu 3 dni³², a więc o 4 dni szybciej niż w tych samych okolicznościach powinien to zrobić Prezydent RP. Na uwagę zasługuje przyjęte w litewskiej konstytucji rozwiązanie polegające na podpisaniu ustawy przez przewodniczącego Sejmu w razie niepodpisania jej w terminie przez głowę państwa litewskiego. Wówczas ustawa

²⁸ H. Wisner, *Konstytucja Republiki Litewskiej*. Wyd. 2 zm. i uaktual., Warszawa 2006, art. 71 ust. 1.

²⁹ M. Giżyńska, *Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 9/2019, s. 120.

³⁰ M. Gubała, *Data ustawy*, „Przegląd Legislacyjny” 1/2017, s. 62.

³¹ Zob. H. Wisner, *Konstytucja...*, art. 72 ust. 2.

³² H. Wisner, *Konstytucja...*, art. 72 ust. 3.

dochodzi do skutku pomimo braku pod nią prezydenckiego podpisu, a sam Prezydent Litwy może podlegać odpowiedzialności deliktowej³³. Podobne rozwiązanie jest nieobecne w polskim porządku prawnym.

4. Wnioski końcowe

Instytucja weta ustawodawczego, choć powszechna i rozpowszechniona w wielu systemach prawnych i wykazująca pewne podobieństwa, cechuje się wieloma istotnymi różnicami w zależności od uwarunkowań politycznych danego państwa. Również mechanizm ten uregulowany w Konstytucji RP wykazuje znaczące różnice w porównaniu z innymi porządkami konstytucyjnymi. Najwięcej podobieństw do weta prezydenckiego w Polsce przypisać można instytucji weta w Republice Litewskiej. Zupełnie odmiennie natomiast prawo ingerencji egzekutywy w ustawy uchwalone przez parlament uregulowane jest w niemieckiej konstytucji. Jeśli chodzi o amerykańskie prawo ustrojowe, instytucja ta nie jest w nim tak drastycznie odmienna od polskich rozwiązań, jak w przypadku weta w Republice Federalnej Niemiec; uwzględnia ona jednak specyfikę systemu prezydenckiego obecnego w Stanach Zjednoczonych. Silniejsza pozycja głowy państwa amerykańskiego od konstytucyjnej roli Prezydenta RP sprawia, że „przełamanie” weta Prezydenta Stanów Zjednoczonych jest trudniejsze od „przełamania” prezydenckiego weta w Polsce i wymaga zgody aż dwóch izb parlamentu oraz trudniejszej do uzyskania większości w każdej z nich, a także przewiduje możliwość takiego odmówienia podpisania ustawy, aby uniemożliwić Kongresowi ponowne uchwalenie tego aktu.

Możliwość ewentualnej recepcji niektórych zagranicznych rozwiązań dotyczących weta ustawodawczego do polskiego porządku prawnego mogłaby usprawnić pewne konstytucyjne mechanizmy, jak choćby ułatwić proces dopracowywania ustaw i współpracy pomiędzy głową państwa a parlamentem poprzez zaczerpnięcie z litewskiej ustawy zasadniczej możliwości dokonywania zmian i wprowadzania poprawek do tekstu ustawy na etapie rozpatrywania weta prezydenckiego. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że jakiegokolwiek rozważania o zasadności dokonania zmian w instytucji weta ustawodawczego inspirowanych zagranicznymi rozwiązaniami zawsze musiałyby uwzględniać uwarunkowania polityczne i prawnoustrojowe danego państwa służącego za wzór. Jako przykład przywołać można choćby instytucję stanu wyższej konieczności ustawodawczej obecną w niemieckim porządku prawnym, która, z uwagi na fakt, że Sejm powołuje w Polsce Radę Ministrów, raczej nie byłaby istotna na gruncie Konstytucji RP. Ciężko bowiem w mojej opinii wyobrazić sobie sytuację, kiedy Sejm, kreujący i kontrolujący Radę Ministrów, odmawia polskiemu rządowi uchwalenia ustawy w zaproponowanym przez niego brzmieniu, a dokonuje tego dopiero Senat RP. Niemniej rozważania na temat ewentualnej recepcji wybranych rozwiązań stanowią bardzo obszerne zagadnienie będące możliwym do szerszego omówienia w dyskursie naukowym na łamach odrębnych publikacji.

³³ Zob. M. Giżyńska, *Procedura...*, s. 120–121.

Niezależnie jednak od koncepcji ewentualnego zaczerpnięcia pewnych rozwiązań do polskiego porządku konstytucyjnego, nie mam wątpliwości, że uregulowany na gruncie Konstytucji RP mechanizm weta ustawodawczego skutecznie spełnia swoją funkcję hamowania legislatury przez władzę wykonawczą i jest raczej dobrym rozwiązaniem ustrojowym.

Bibliografia

- Giżyńska M., *Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 9/2019.
- Gubała M., *Data ustawy*, „Przegląd Legislacyjny” 1/2017.
- Lewandowski M., *Instytucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 4/2010.
- Lis A., Borys S., *Wpływ niemieckich rozwiązań ustrojowych na władzę ustawodawczą w Polsce (zarys zagadnienia)*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2/2018.
- Pach M., *Sens i bezsens weta ustawodawczego w Konstytucji RP z 1997 roku: w świetle konstytucyjnej regulacji pozycji ustrojowej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kultura i Polityka: zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie” 9/2011.
- Piasecki A., *Weto ustawodawcze w III RP – wymiar normatywny i empiryczny. Próba bilansu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio K”, vol. XVI, 2/2009.
- Pułło A., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2002.
- Radziejewicz P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2019.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Spitzer R., *The Presidential veto. Touchstone of the American Presidency*, Nowy Jork 1988.
- Tkaczyński J.W., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.
- Wisner H., *Konstytucja Republiki Litewskiej. Wyd. 2 zm. i uaktual.*, Warszawa 2006.