

Damian WICHEREK

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID ID: 0000-0002-1710-0820

Inicjatywa ustawodawcza jako konstytucyjna kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Streszczenie: W artykule przeprowadzono analizę realizacji inicjatywy ustawodawczej przez Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w latach 1990–2019. W publikacji przedstawione zostały podstawy prawne obowiązujące w poszczególnych ustawach konstytucyjnych z lat 1989–1992 oraz w obecnej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., na mocy których Prezydenci RP korzystali z konstytucyjnych prerogatyw, wśród których jest inicjatywa ustawodawcza. W artykule poddano analizie wykonywanie tej kompetencji przez poszczególnych Prezydentów RP. Celem artykułu jest przedstawienie realizacji inicjatywy ustawodawczej Prezydentów w Trzeciej Rzeczypospolitej z uwzględnieniem zadań Kancelarii Prezydenta jako organu pomocniczego. Celowo pominięto zapowiedzi programowe kandydatów ubiegających się o urząd prezydenta, stanowiące realną realizację inicjatywy ustawodawczej w przypadku objęcia urzędu prezydenta, w tym także okresu kohabitacji, ponieważ kwestie te wymagają podjęcia odrębnych badań i analiz. W zakończeniu niniejszego artykułu dokonano podsumowania realizacji inicjatywy ustawodawczej przez poszczególnych Prezydentów RP z uwzględnieniem ich aktywności na przestrzeni ostatnich 29 lat.

Słowa kluczowe: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, prerogatywy, inicjatywa ustawodawcza, Sejm RP, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Wstęp

Regulacja dotycząca inicjatywy ustawodawczej prezydenta została wprowadzona do porządku konstytucyjnego w Polsce w drodze ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 7 kwietnia 1989 r. W jej wyniku prezydent uzyskał prawo zgłoszenia własnych projektów ustaw (Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 101, art. 20). Kompetencja ta została również utrzymana na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426, art. 47, ust. 4; Szmyt, 1991, s. 136), a następnie w wyniku uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zatwierdzonej przez społeczeństwo w ogólnonarodowym referendum (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 118 ust. 1; art. 144 ust. 3). Na tle powyższych rozwiązań przyznana Prezydentowi RP inicjatywa ustawodawcza stanowiła wyraźne wzmocnienie jego pozycji, zwłaszcza jeśli uwzględnimy brak występowania takiej kompetencji w ustawie z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. Prawo prezydenta do zgłaszania projektów ustaw mieści się w grupie prerogatyw dotyczących działalności parlamentu jednak są pewne wyjątki, w których prezydent nie ma możliwości zgłoszenia projektu ustawy (Winczorek, 2012, s. 158).

Do grona aktów prawnych, które wykraczają poza inicjatywę ustawodawczą prezydenta zalicza się przede wszystkim ustawę budżetową oraz inne ustawy związane z finansami państwa, ponieważ Konstytucja przyznała inicjatywę ustawodawczą w tych kwestiach wyłącznie Radzie Ministrów (Skrzydło, 2014, s. 165). W odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej związanej ze zmianą Konstytucji, prawo zgłoszenia projektu ustawy posiada Prezydent RP, a pozbawiona została Rada Ministrów oraz grupa co najmniej stu tysięcy obywateli (Olechno, 2009, s. 235; Opaliński, 2014, s. 44).

Weryfikacji poddano następującą hipotezę badawczą, zgodnie z którą Prezydenci RP wyjątkowo rzadko korzystali z przysługującej im kompetencji dotyczącej zgłaszania inicjatywy ustawodawczej. Podjęta w poniższych rozważaniach analiza miała również na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1) do jakiej kategorii aktów prawnych możemy zaliczyć prawo inicjatywy ustawodawczej? 2) jakich kwestii dotyczyły projekty aktów prezydenckich w praktyce? 3) w jaki sposób Kancelaria Prezydenta wspomagała prezydenta w realizacji prerogatywy?

Wśród wykorzystanych technik i metod badawczych dominowała analiza porównawcza, przedmiotem której były liczne akty prawne takie jak: konstytucje, projekty ustaw, zarządzenia prezydenta oraz zarządzenia i decyzje Szefa Kancelarii Prezydenta. W celu zobrazowania systemu politycznego oraz procesów zachodzących w polskim życiu politycznym związanym z funkcjonowaniem urzędu Prezydenta RP niezbędne było wykorzystanie metody porównawczej. Metoda ta pozwoliła w głównej mierze na wychwycenie różnic i podobieństw, zwłaszcza w zakresie stosowania prerogatyw Prezydenta RP związanych z realizacją inicjatywy ustawodawczej. Ponadto wykorzystano metodę ilościową, która pozwoliła na przeanalizowanie prezydenckich projektów inicjatywy ustawodawczej oraz zaprezentowanie aktywności poszczególnych prezydentów w tym zakresie.

Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta na podstawie Konstytucji RP

Uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r., Konstytucja RP w art. 144 ust. 3 precyzyjnie określa katalog prezydenckich kompetencji. Do zadań Prezydenta RP odnosi się ponadto art. 126 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 126 ust. 3; art. 144 ust. 3).

Konstytucja dokonała podziału uprawnień Prezydenta RP na zwykłe wymagające kontrasygnaty, czyli akceptacji premiera, który w ten sposób przyjmuje na siebie odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za skutki podpisanego aktu urzędowego (Rakowska, 2010, s. 65) oraz prerogatywy prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty. W obowiązującej Konstytucji samo pojęcie prerogatywa nie występuje. W polskim konstytucjonalizmie termin ten służy do określenia aktów urzędowych prezydenta niewymagających kontrasygnaty (Kruk, 2009, s. 452). Artykuł 144 ust. 3 Konstytucji RP zawiera katalog 30 prerogatyw, za które prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Są to między innymi: zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu; zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu; występowanie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego; podpisanie, albo odmowa

wa podpisania ustawy oraz inicjatywa ustawodawcza (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 144 ust. 3).

Zdaniem Pawła Sarneckiego, w Konstytucji RP możemy wyróżnić ponadto m.in. funkcję wykonawczą Prezydenta RP zawartą w art. 10 ust. 2: „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą Sądy i Trybunały”. Funkcja ta daje prezydentowi możliwość udziału w bieżącej polityce państwa, a także wykonywanie ustaw (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 144 ust. 3; Czarny, Kulig, 2014, s. 350–531). Prezydencka inicjatywa ustawodawcza mieści się także w kompetencji, jaką jest arbitraż polityczny i równoważenie władz, ponieważ nie wymaga kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów i prezydent w tej kwestii jako arbiter musi być w pełni niezależny (Mojak, 1997, s. 325–326; Eckhardt, 2000, s. 81).

Dopełnienie wspomnianych artykułów stanowi art. 118 Konstytucji RP, na podstawie którego prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje posłom, senatowi, Radzie Ministrów, grupie co najmniej 100 tysięcy obywateli oraz Prezydentowi RP (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 118 ust. 1, 2). Stwierdzenie, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje Prezydentowi RP oznacza, że z projektem ustawy może wystąpić tylko prezydent, a nie np. Szef Kancelarii Prezydenta. Artykuł 118 Konstytucji RP doprecyzowuje ponadto, że Prezydent RP, a także inny podmiot mający prawo inicjatywy ustawodawczej przedkłada projekt ustawy na podstawie zgłoszenia oraz przedstawia skutki finansowe związane z wejściem w życie ustawy (Balicki, 2001, s. 60). W Konstytucji przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej podmiotom zawartym art. 118, zostało wyliczone w sposób enumeratywny, co oznacza, że tylko Konstytucja RP jako akt najwyższej rangi może zawęzić lub poszerzyć grono podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (Kruk, 1998, s. 11). Należy przez to rozumieć „niemożliwość poszerzenia kręgu tych podmiotów w akcie niższej rangi niż ustawa o zmianie konstytucji” (Chorążewska, 2008, s. 193).

Prawo inicjatywy ustawodawczej wymienionych podmiotów w sensie prawnym jest równe. Należy przez to rozumieć, że Konstytucja RP nie traktuje w sposób szczególny inicjatywy ustawodawczej żadnego z powyższych podmiotów (Chorążewska, 2008, s. 193). W odniesieniu do Prezydenta RP możemy wyszczególnić dwa rodzaje inicjatywy ustawodawczej. Pierwszy tzw. „inicjatywa zwykła”, o której stanowi artykuł 118 Konstytucji RP oraz drugi, czyli „inicjatywa ustrojodawcza”, zawarta w art. 235 Konstytucji RP, który odnosi się do projektu ustawy o zmianie konstytucji. Powyższe dwa rodzaje inicjatywy ustawodawczej prezydent wykonuje samodzielnie bez konieczności kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów. W polskim konstytucjonalizmie została sformułowana teza, na podstawie której Prezydent RP nie powinien wykazywać się ponad konieczność aktywnością w kwestii inicjatywy ustawodawczej, ponieważ nie mieści się to w profilu prezydentury państwa polskiego (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 235; Chorążewska, 2008, s. 194–197).

Jest to wynik przepisów zawartych w Konstytucji, która Radzie Ministrów powierzyła prowadzenie polityki państwa, co wiąże się z wnoszeniem projektów ustaw, a prezydent poprzez swoją działalność powinien raczej pobudzać ustawodawczą działalność Rady Ministrów, niż być konkurencją wobec Rządu w tej kwestii (Sarnecki, 2000, s. 83). Powstaje zatem pytanie o to jakie projekty ustaw powinien podejmować prezydent w ra-

mach przysługującej mu kompetencji? W literaturze przedmiotu możemy spotkać różne stanowiska odnoszące się do tego zagadnienia.

Zdaniem Pawła Sarneckiego powinny one wynikać z zadań prezydenta, czyli spraw związanych z bezpieczeństwem państwa, obroną narodową choć w tym przypadku pierwszeństwo będzie miała Rada Ministrów, ponieważ w czasie pokoju prezydent sprawuje ten zakres kompetencji za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, ale może podejmować inicjatywę ustawodawczą w kwestiach odnoszących się do prawa wyborczego czy wymiaru sprawiedliwości, a także pozostałych zagadnień, które wykraczają poza nadzór Rady Ministrów (Sarnecki, 2000, s. 83). Z kolei Krzysztof Eckhardt zwrócił uwagę, że obowiązująca Konstytucja daje prezydentowi możliwość wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w każdej sprawie, co może prowadzić do konfliktów i sporów z Radą Ministrów. Trzeba jednak podkreślić, że wymienione w konstytucji podmioty dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej niezależnie od siebie (Eckhardt, 2000, s. 83).

Prezydent RP jako wnioskodawca posiada kompetencje odnoszące się do projektu ustawy, nad którym obraduje Sejm RP. Przyznanie takiego uprawnienia nie jest wynikiem wzmocnienia pozycji ustrojowej prezydenta, ale przysługuje ono każdemu podmiotowi, który posiada prawo inicjatywy ustawodawczej i zgłosił projekt ustawy (Głajcar, 2006, s. 86–87). Na podstawie art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, prezydent jako wnioskodawca ma prawo do zgłaszania poprawek wyłącznie do wniesionego przez siebie projektu ustawy. Przepis ten stanowi pewne uprzywilejowanie Rady Ministrów oraz posłów, którzy mają prawo merytorycznej ingerencji w każdy projekt ustawy rozpatrywanej przez Sejm RP (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483, art. 119, ust. 2; Głajcar, 2006, s. 87). Prezydent ma również prawo do wycofania własnego projektu ustawy. Na podstawie art. 36 pkt. 4 Regulaminu Sejmu może to nastąpić do czasu zakończenia drugiego czytania (M.P. 1992, Nr 26, poz. 185, art. 36 pkt 4; Kudej, 1993, s. 47).

Należy podkreślić, że Prezydent RP podpisuje i zarządza ogłoszenie ustawy, którą osobiście zgłosił w ramach przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej. Proces przygotowania ustawy do podpisania przez Prezydenta RP został przedstawiony w poniższym podrozdziale.

Realizacja inicjatywy ustawodawczej przez Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydent RP, realizuje inicjatywę ustawodawczą, a w związku z tym przygotowuje projekty ustaw za pomocą Kancelarii Prezydenta, która na podstawie art. 143 Konstytucji RP jest jego organem pomocniczym (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 143). W celu zobrazowania sposobu funkcjonowania tego organu na potrzeby poniższych analiz wykorzystano najbardziej aktualne regulacje pochodzące z lat 2011 i 2015 (Zarządzenie nr 9; Decyzja nr 1; Uzasadnienie do decyzji nr 1; Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Zarządzenie nr 23). W szczególności za prezydencką inicjatywę ustawodawczą odpowiadało Biuro Prawa i Ustroju jako jednostka organizacyjna Kancelarii Prezydenta RP (Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). Zakres kompetencji omawianego Biura przedstawiono na przykładzie Kancelarii Prezydenta Andrzeja Dudy, w której na podstawie regulaminu organizacyjnego do zadań Biura Prawa i Ustroju należało m.in.: uzgadnianie

i przygotowywanie projektów ustaw wnoszonych z inicjatywy Prezydenta RP, uczestnictwo w procesie legislacyjnym w komisjach senackich i sejmowych, opiniowanie oraz analizowanie ustaw przedkładanych do podpisu Prezydentowi RP, pod względem merytorycznym ich zgodności z Konstytucją, umowami międzynarodowymi oraz przygotowywanie dokumentów do kontrasygnaty oraz związanych z ogłaszaniem ustaw (Zarządzenie nr 23).

W dniu 19 stycznia 2012 r., minister Jacek Michałowski – Szef Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego wydał decyzję w sprawie monitorowania procesu legislacyjnego oraz procedury przygotowania ustaw do podpisu Prezydenta RP. W uzasadnieniu minister J. Michałowski w następujący sposób uargumentował konieczność wydania takiego dokumentu: „decyzja [...] ma na celu usprawnienie prac komórek organizacyjnych Kancelarii odpowiedzialnych za proces związany z przygotowaniem ustaw do podpisu Prezydenta” (Uzasadnienie do decyzji nr 1).

Na podstawie wspomnianej decyzji Biuro Współpracy Instytucjonalnej Kancelarii Prezydenta RP, odpowiadało za pozyskanie projektów ustaw, które zostały wniesione do rozpatrzenia z inicjatywy Rady Ministrów lub otrzymały numer druku sejmowego. Wynikało to z zarządzenia nr 9 Szefa Kancelarii Prezydenta RP z dnia 24 marca 2011 r., w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta RP, w którym Biuro przyznano kompetencje związane ze współpracą Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów, ministrami, sejmem, senatem oraz partiami politycznymi w tym kołami i klubami parlamentarnymi (Zarządzenie nr 9).

Biuro Współpracy Instytucjonalnej w chwili pozyskania wspomnianych powyżej projektów ustaw kierowało je do odpowiedniego sekretarza, podsekretarza stanu lub doradcy (opiekun merytoryczny ustawy). Ponadto do Gabinetu Prezydenta oraz wszystkich ministrów, przesyłana była lista z projektami ustaw wraz z dołączonym wykazem Opiekunów Merytorycznych, którzy przede wszystkim monitorowali projekt ustawy i w razie konieczności zaangażowania się w proces legislacyjny sygnalizowali taką potrzebę Biuru Współpracy Instytucjonalnej oraz Gabinetowi Prezydenta (Decyzja nr 1).

W Kancelarii Prezydenta niezwykle ważną rolę pełniło wspomniane na początku niniejszego podrozdziału Biuro Prawa i Ustroju. Na podstawie omawianej decyzji, odpowiadało ono pod względem prawnym za projekt ustawy oraz w razie konieczności zasięgnięcia zewnętrznej opinii dotyczącej oceny konstytucyjności ustawy informowało odpowiedniego ministra. Ponadto Biuro sporządzało notatkę do ustawy, która zawierała opinię merytoryczną Opiekuna Merytorycznego Ustawy wraz z opiniami i zaleceniami ministrów oraz Zespołu Uzgodnieniowego (Decyzja nr 1). W okresie pięciu dni, kiedy do Kancelarii Prezydenta RP, wpłynęła ustawa do podpisania przez Prezydenta RP, a wystąpiły wobec niej wątpliwości zbierał się Zespół Uzgodnieniowy, w którego skład wchodził: Opiekun Merytoryczny Ustawy, Minister ds. prawnych, Minister ds. współpracy instytucjonalnej oraz Dyrektor Gabinetu Prezydenta. W sytuacji kiedy pojawiły się znaczące różnice co do ustawy Prezydent oraz Szef Kancelarii Prezydenta spotykali się z Zespołem Uzgodnieniowym. W omówionej decyzji zawarto także zastrzeżenie, że nie stosuje się jej do ustawy budżetowej oraz ustaw uchwalonych w trybie pilnym (Decyzja nr 1).

W okresie ostatnich 29 lat Prezydenci RP w ramach inicjatywy ustawodawczej zgłaszali liczne projekty ustaw. Szczegóły te zestawiono w tabeli 1. Zilustrowano w niej aktywność Prezydentów RP w odniesieniu do przysługującej im inicjatywy ustawodawczej. Prezydent RP Lech Wałęsa w okresie 5-letniej prezydentury zgłosił 22 projekty

ustaw, z czego 7 uchwalił Sejm RP. Sejm I kadencji przyjął propozycje prezydenta, które dotyczyły: projektu ustawy o zmianie ustawy Konstytucji RP, projektu ustawy o orderach i odznaczeniach, projektu ustawy przepisy wprowadzające ustawę o orderach i odznaczeniach, uchwalające przepisy o tytułach honorowych oraz zmieniające niektóre ustawy (www 1). W drugiej kadencji Sejmu RP w życie weszły prezydenckie projekty ustaw, które regulowały materię związaną z Naczelnym Sądem Administracyjnym, Przedsiębiorstwem Państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, zmianą ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o zmianie ustawy o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (www 2).

Tabela 1

Inicjatywy ustawodawcze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990–2019

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	Kadencja (lata)	Liczba zgłoszonych projektów ustaw	Projekty ustaw uchwalone przez Sejm RP	Kadencja Sejmu RP (lata)	
Lech Wałęsa	1990–1995	22	7	I II	1991–1993 1993–1997
Aleksander Kwaśniewski	1995–2005	21	12	II	1993–1997
	2000–2005	27	14	III	1997–2001
		48	26	IV	2001–2005
Lech Kaczyński	2005–2010	44	25	V	2005–2007
				VI	2007–2011
Bronisław Komorowski	2010–2015	26	13	VI	2007–2011
				VII	2011–2015
Andrzej Duda	2015–	31	25	VII VIII	2011–2015 2015– do końca VIII kadencji Sejmu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Prezydentura Lech Wałęsy 1990–1995*, 1995; Błasiak, 2016, s. 96–98; www 9.

W dniu 23 grudnia 1995 r., drugie wybory powszechne po 1989 r., wygrał Aleksander Kwaśniewski, który pełnił urząd Prezydenta RP do 2005 roku. W okresie 10 lat swojej prezydentury A. Kwaśniewski zgłosił 48 projektów ustaw, z których 26 uchwalił Sejm RP. W II kadencji Sejmu, która zakończyła się w 1997 roku, pierwsza izba parlamentu przyjęła projekty ustaw zgłoszone przez Prezydenta w latach 1996–1997. Dotyczyły one Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i wojskowych, urzędu Ministra Obrony Narodowej, powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, działalności Komisji Zaufania Publicznego czy stanu wyjątkowego (www 2).

Sejm III kadencji, uchwalił projekty ustaw prezydenta, które regulowały kwestie związane m.in. z zasadami użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w 1998 roku, orderami i odznaczeniami, kodeksem karnym i kodeksem karnym wykonawczym, a także regulacjami dotyczącymi rynku cukru (www 3). Sejm IV kadencji, który objął ostatnie 5 lat prezydentury A. Kwaśniewskiego uchwalił m.in. projekty ustaw odnoszące się do: zmiany ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, stanu wojennego oraz kompetencji Naczelnego

Dowódcy Sił Zbrojnych i zasad jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, referendum ogólnokrajowego, oraz pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (www 4).

W grudniu 2005 roku kolejnym Prezydentem RP został Lech Kaczyński, który przedłożył sejmowi 44 projekty ustaw, z czego 25 zostało uchwalonych. Prezydentura L. Kaczyńskiego przypadła na V i VI kadencję Sejmu.

W V kadencji Sejm RP przyjął projekty ustaw zgłoszone przez prezydenta, które dotyczyły zmiany ustawy o radiofonii i telewizji, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, zmiany Konstytucji RP, zmiany ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, zmiany ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (www 5). W sejmie VI kadencji przegłosowane zostały projekty ustaw, w których prezydent poruszał tematy związane m.in. ze zmianą ustawy o Biurze Ochrony Rządu oraz ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zmianą ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, szczególnymi zasadami przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (www 6).

W latach 2010–2015 urząd Prezydenta RP sprawował wspomniany już Bronisław Komorowski. W okresie 5-letniej prezydentury zgłosił 26 projektów ustaw, z których Sejm RP przegłosował 13. Początek prezydentury B. Komorowskiego, przypadł na ostatni rok VI kadencji Sejmu. W tym czasie pierwsza izba przyjęła prezydencki projekt ustawy dotyczący zmiany ustawy o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach. W okresie od 2011 do 2015 roku obradował Sejm VII kadencji, który przegłosował prezydenckie projekty ustaw, takie m.in. jak: zmiana ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, zmiana ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zmiana ustawy – Prawo o zgromadzeniach, zmiana ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw czy zmiana ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (www 6; www 7).

Od dnia 6 sierpnia 2015 r., Prezydentem RP jest Andrzej Duda, który do końca VIII kadencji Sejmu, zgłosił 31 projektów ustaw, a 25 przegłosował Sejm RP. Wśród tych aktów prawnych były m.in. ustawy poruszające kwestie Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, ustanowienia Medalu Stulecia Odzyskania Niepodległości, umów międzynarodowych, kodeksów: cywilnego, wykroczeń, karnego, rodzinnego i opiekuńczego, Rady Dialogu Społecznego, nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Prezydent w ramach inicjatywy ustawodawczej zgłosił także projekty ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa (www 8).

Zakres konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP, wśród których jest omówiona inicjatywa ustawodawcza, pozwala na stwierdzenie, że Prezydent RP poprzez zakres tych właśnie kompetencji nie jest ograniczony tylko to jednego rodzaju władzy. Dotyczyły one w sposób pośredni lub bezpośredni władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a z katalogu tych uprawnień jawiła się dość silna prezydentura wsparta

powszechnymi i bezpośrednimi wyborami (Kozłowski, komentarz do art. 144 Konstytucji RP, 2016).

Wnioski końcowe

W wyniku przeprowadzonej analizy, postawiona we wstępie pracy hipoteza została zweryfikowana pozytywnie, gdyż czterech z pięciu Prezydentów RP rzeczywiście wyjątkowo rzadko korzystało z przysługującej im kompetencji. Liczba podjętych przez nich inicjatyw ustawodawczych wahała się w przedziale od 21 do 31 zgłoszonych projektów ustaw. Wyjątek w tym zakresie stanowiła aktywność Prezydenta L. Kaczyńskiego, który w latach 2005–2010 przedstawił 44 projekty ustaw. Na podkreślenie zasługuje również efektywność poszczególnych prezydentów pod względem uchwalonych projektów ustaw. Na tym tle szczególnie wyróżniał się prezydent A. Duda, gdyż na 31 przedstawionych projektów ustaw 25 zostało uchwalonych przez Sejm RP. Związane jest to z tym, że przez prawie cały okres jego kadencji większość sejmową posiadała sprzyjająca mu partia – Prawo i Sprawiedliwość.

Przez ostanie 29 lat, pięciu prezydentów zgłosiło łącznie 171 projektów ustaw, z których 96 zostało uchwalonych przez Sejm RP. Trzeba również wziąć pod uwagę brak regulacji dotyczących ilości składanych projektów ustaw, które uzależnione były wyłącznie od aktywności prezydenta.

Udzielając odpowiedzi na pierwsze dwa postawione pytania należy stwierdzić, iż praktyka związana ze stosowaniem prawa inicjatywy ustawodawczej dotyczyła w szczególności spraw ustrojowych, związanych z obszarem obronności państwa, wymiarem sprawiedliwości oraz służbami mundurowymi i specjalnymi. Było to jak najbardziej zasadne zwłaszcza, że prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, który powinien inicjować zmiany dotyczące polskiej obronności. W kwestii wspomagania prezydenta przez Kancelarię kluczowe znaczenie odegrało Biuro Prawa i Ustroju, do którego kompetencji należało inicjowanie prezydenckich projektów inicjatywy ustawodawczej. Biuro odpowiadało również za monitorowanie procesu legislacyjnego poprzez udział przedstawicieli prezydenta (m.in. podsekretarza stanu) w pracach komisji sejmowych oraz w trakcie posiedzeń Sejmu.

W wyniku zgłaszania projektów ustaw, poszczególni prezydenci nie starali się ingerować czy też konkurować z rządem, ale byli oni inicjatorami pewnych konkretnych działań oraz zachęcali do podjęcia często ożywionej dyskusji parlamentarnej w ramach przysługujących im konstytucyjnych kompetencji. Należy podkreślić, iż prezydent nie prowadzi polityki państwa, a przysługująca mu inicjatywa ustawodawcza nie daje możliwości realizacji obietnic np. w ustawie budżetowej, gdzie inicjatywa ustawodawcza przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Bibliografia

- Balicki R. (2001), *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Błasiak P. (2016), *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie ustawodawczym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie”, 2 (14).

- Chorążewska A. (2008), *Model prezydentury w praktyce politycznej*, wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Ciapała J. (1999), *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Czarny P., Kulig A. (2014), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, wyd. C. H. Beck, Warszawa.
- Decyzja nr 1 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 2012 roku w sprawie monitorowania procesu legislacyjnego oraz procedury przygotowywania ustaw do podpisu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Eckhardt K. (2000), *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, wyd. Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Przemyśl.
- Głajcar R. (2006), *Prezydent a funkcjonowanie parlamentu*, w: *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, red. R. Głajcar, M. Migalski, wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Kozłowski K. (2016), *Komentarz do art. 144*, w: *Duże komentarze Becka, Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz: art. 87–243*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016.
- Kruk M. (1998), *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2.
- Kruk M. (2009), *Komentarz do art. 144*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, wyd. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kudej M. (1993), *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Mojak R. (1997), *Prezydent RP*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło i inni, wyd. Lex a Wolters Kluwer, Lublin.
- Olechno A. (2009), *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, wyd. Temida2, Białystok.
- Opaliński B. (2014), *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, wyd. Oficyna wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa.
- Prezydentura Lech Wałęsy 1990–1995* (1995), Publikacja podsumowująca pięć lat Prezydenta Lecha Wałęsy, Biuro Obsługi Politycznej Prezydenta, Warszawa.
- Rakowska A. (2010), *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Institucja prezydenta zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, wyd. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Sarnecki P. (2000), *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, wyd. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze.
- Skrzydło W. (2014), *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, wyd. Lex a Wolters Kluwer business, wydanie 7, Warszawa 2014.
- Strona główna Sejmu RP (www 1), I kadencja, proces legislacyjny, <http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf>, 29.01.2019.
- Strona główna Sejmu RP (www 2), II kadencja, proces legislacyjny, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf>, 29.01.2019.
- Strona główna Sejmu RP (www 3), III kadencja, proces legislacyjny, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf>, 29.01.2019.
- Strona główna Sejmu RP (www 4), IV kadencja, proces legislacyjny, <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf>, 29.01.2019.
- Strona główna Sejmu RP (www 5), V kadencja, proces legislacyjny, <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf>, 30.01.2019.
- Strona główna Sejmu RP (www 6), VI kadencja, proces legislacyjny, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf>, 30.01.2019.

- Strona główna Sejmu RP (www 7), VII kadencja, proces legislacyjny, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/proces.xsp?view=S>, 30.01.2019.
- Strona główna Sejmu RP (www 8), VIII kadencja, proces legislacyjny, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/proces.xsp?view=S>, 30.01.2019.
- Strona główna Sejmu RP (www 9), Archiwum, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/archiwum>, 30.01.2019.
- Szmyt A. (1991), *Proces ustawodawczy w projektach nowej konstytucji*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej”, nr 27.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 1992, Nr 26, poz. 185.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 kwietnia 1992 r., *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r., *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 101.
- Winczorek P. (2012), *Konstytucyjny system organów państwowych*, wyd. Liber, Warszawa.
- Zarządzenie nr 9 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2011 roku w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Zarządzenia nr 23 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2015 roku w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2015 roku w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Implementation of the legislative initiative as a constitutional competence of the President of the Republic of Poland

Summary

In the article, the author analyses the implementation of the legislative initiative by the Presidents of the Republic of Poland in the years 1990–2019. The publication presents the legal basis for the individual constitutional laws of 1989–1992 and the current Constitution of 2 April 1997, under which the Presidents of the Republic of Poland exercised their constitutional prerogatives, among which is legislative initiative. The article analyses the exercise of this competence by individual Presidents of the Republic of Poland taking into account the procedure of submitting the act for signature by the President. The aim of the article was to present the implementation of the presidents' legislative initiative in the Third Republic, taking into account the tasks of the Chancellery of the President as an auxiliary body. This article deliberately omits the programme announcements of candidates applying for the office of the President, constituting a real implementation of the legislative initiative in the event of taking up the office of the President, including the period of cohabitation, as these issues require separate research and analysis. At the end of this article the author summarizes the implementation of the legislative initiative by individual Presidents of the Republic of Poland taking into account their activities over the last 29 years.

Key words: President of the Republic of Poland, prerogatives, legislative initiative, Sejm of the Republic of Poland, Constitution of the Republic of Poland