

Janusz Roszkiewicz

„Ukryte kompetencje” Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji RP

W polskiej literaturze istnieje wiele klasyfikacji kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹. Niniejszy artykuł nie jest próbą sformułowania nowej, ale raczej stanowi propozycję uzupełnienia istniejących klasyfikacji o przemilczane zagadnienie tzw. ukrytych kompetencji. Przez kompetencje ukryte mam na myśli wykorzystywanie przez organ władzy publicznej uprawnień wyraźnie mu przyznanych w sposób wykraczający poza utartą konwencję, ale bez uciekania się do pozajęzykowych metod wykładni. „Skrytość” tych kompetencji polega zatem na tym, że z reguły wykonywane są one w sposób konwencjonalny, a dopiero w nietypowych okolicznościach następuje ich „odsłonięcie”. Od kompetencji ukrytych należy odróżnić kompetencje domniemane – o ile te pierwsze da się wywieść za pomocą samej wykładni językowej, o tyle te drugie stanowią owoc wykładni funkcjonalnej, celowościowej lub innej pozajęzykowej metody interpretacyjnej. Skorzystanie z kompetencji ukrytej nie jest zatem odstępstwem od zakazu domniemywania kompetencji².

1 Np. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 256–263; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 505–525; K. Wojtyczek, w: *Prawo...*, s. 351–356.

2 Przez zakaz domniemywania kompetencji rozumie się w polskiej tradycji prawnej obowiązek językowej (ściślej i literalnej) wykładni przepisów określających kompetencje organów władzy publicznej – uchwała pełnego składu TK z 10 maja 1994 r., W 7/94. Zob. też W. Jakimowicz, *Konstrukcja...*, s. 233–250.

1. Uwagi ogólne

W polskiej nauce prawa konstytucyjnego utrwaliło się przekonanie o zespoleniu urzędu Prezydenta RP, nazywanego często głową państwa³, z funkcją arbitra (neutralnego moderatora debaty politycznej), polegającym na mediowaniu pomiędzy różnymi ugrupowaniami politycznymi i podejmowaniu interwencji w razie zakłócenia normalnego obrazu stosunków między Sejmem a rządem⁴. Na dalszy plan schodzi funkcja aktywnego uczestnika politycznego sporu, zaangażowanego do pewnego stopnia w realizację zadań bieżącej polityki⁵. W moim przekonaniu teza o pełnieniu przez Prezydenta funkcji arbitra politycznego jest trudna do obrony z dwóch powodów. Po pierwsze, koncepcja arbitrażu politycznego wywodzi się z idei władzy neutralnej Benjamina Constanta, który sformułował ją z myślą o monarchii konstytucyjnej, a nie czystej demokracji z głową państwa wybieraną w wyborach powszechnych⁶. Zdecydowanie łatwiej jest zachować neutralność wobec politycznego sporu dziedzicznemu monarsze niezwiązanemu z żadną partią polityczną niż politykowi, który znaczną część życia sam uczestniczył w sporach politycznych po konkretnej stronie, który zawdzięcza prezydenturę poparciu określonej partii politycznej i który został wybrany jedynie na kilkuletnią kadencję⁷. Po drugie,

3 Na marginesie należy odnotować, że pojęcie „głowy państwa” zaczerpnięto z monarchicznej tradycji ustrojowej, w której króla określano jako głowę mistycznego ciała tworzonego przez poddanych. Określenie króla jako głowy państwa wiązało się z uznaniem go za najwyższy organ władzy publicznej, kierującego polityką wewnętrzną i zagraniczną. Tymczasem w polskiej nauce prawa konstytucyjnego, jak również w polskiej publicystyce, przyjęło się nazywać polskiego prezydenta głową państwa, opierając się na luźnym skojarzeniu z funkcją najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Jak słusznie jednak wskazuje M.M. Wiszowaty, rzeczywisty sens funkcji głowy państwa jest zupełnie inny, a określanie Prezydenta RP tym mianem nie ma podstaw prawnych – Prezydent w świetle Konstytucji nie jest przywódcą państwa, nie góruje nad innymi organami władzy, nie jest nawet szefem władzy wykonawczej, lecz musi dzielić ją z premierem. Dlatego też unikam w artykule używania określenia „głowa państwa” w stosunku do Prezydenta RP – zob. M.M. Wiszowaty, *Relikt...*, s. 136–142.

4 L. Garlicki, *Polskie...*, s. 246; K. Wojtczyk, w: *Prawo...*, s. 348–350; M. Granat, *Prawo...*, s. 260; J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady...*, s. 316.

5 R. Mojak, w: *Polskie...*, s. 294.

6 B. Constant, *O monarchii...*

7 Podobnie M.M. Wiszowaty, *Relikt...*, s. 130–133.

tezy o arbitrażu Prezydenta RP nie potwierdza praktyka ustrojowa po 1989 r.: żaden z prezydentów Trzeciej Rzeczypospolitej nie odgrywał roli neutralnego moderatora debaty politycznej, lecz przeważnie angażował się po stronie rządu lub przeciw niemu (choć nie zawsze pozostawali oni konsekwentnie po jednej stronie). Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na szersze omówienie tego zagadnienia, które należy raczej do dziedziny politologicznej niż prawnej. Poczynienie tej uwagi było jednak konieczne, ponieważ koncepcja ukrytych kompetencji Prezydenta możliwa jest do wykorzystania przede wszystkim w modelu aktywnej prezydentury. Poniżej omówię pięć przykładowych konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP, za którymi „ukrywają się” uprawnienia „uaktywniające” się w określonych okolicznościach politycznych lub prawnych.

2. Uprawnienie ukryte w kompetencji do zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu

Zgodnie z art. 109 ust. 2 Konstytucji Prezydent zwołuje pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 98 ust. 3 i 5 dotyczących skrócenia kadencji Sejmu. W literaturze przypisuje się temu przepisowi „techniczny” charakter i z tego powodu uważa się go za pozbawiony „istotniejszego znaczenia politycznego”⁸.

W kontekście wydarzeń po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych jesienią 2015 roku taki pogląd wydaje się jednak nieaktualny. 5 listopada 2015 roku Prezydent RP zwołał pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu na 12 listopada, odpowiednio o godzinie 13:00 oraz 17:00⁹. Tego samego dnia o godzinie 14:30 miał miejsce nieformalny szczyt Rady Europejskiej na Malcie, co zrodziło problem wywiązania się przez Ewę Kopacz, ówczesną szefową rządu, z obowiązku złożenia dymisji na pierwszym

8 J. Jaskiernia, w: *Konstytucyjny...*, s. 116.

9 Notatka informacyjna z oficjalnej strony Prezydenta RP, < <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wydarzenia/art,56,pierwsze-posiedzenia-sejmu-i-senatu-12-listopada.html> >, dostęp: 11 listopada 2019 r.

posiedzeniu Sejmu¹⁰, który wynika z art. 162 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6a Regulaminu Sejmu¹¹. W pierwszej reakcji strona rządowa odebrała tę decyzję Prezydenta jako próbę przejęcia inicjatywy w polityce zagranicznej rządu¹². Przedstawiciel Prezydenta zaprzeczył takiej motywacji, a nawet stwierdził, że „prezydent ma obowiązek otworzyć pierwsze posiedzenie Senatu, stąd nie może wziąć udziału w szczycie na Malcie”¹³, nawiązując do art. 30 ust. 1 zd. 1 regulaminu drugiej izby¹⁴, zgodnie z którym pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Prezydent i powołuje na przewodniczącego najstarszego wiekiem senatora (Marszałka Seniora).

Chociaż w opisanym przypadku Prezydentowi nie zależało na wykroczeniu poza „techniczne” zastosowanie art. 109 ust. 2 Konstytucji, to nie znaczy, że sam przepis nie ma pewnego politycznego potencjału. Prezydent może bowiem celowo zwołać pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu w dniu ważnych wydarzeń międzynarodowych, takich jak szczyt Rady Europejskiej, NATO czy Grupy Wyszehradzkiej, aby wziąć w nich

-
- 10 Tak interpretował art. 162 ust. 1 Konstytucji rząd Ewy Kopacz – zob. wypowiedź rzecznika rządu Cezarego Tomczyka w wywiadzie dla radia RMF, < <https://fakty.interia.pl/polska/news-cezary-tomczyk-na-szczycie-unii-polski-fotel-bedzie-pusty-ew,nId,1917220> >, dostęp: 3 marca 2019 r.
 - 11 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu, M.P. 2012, poz. 32, tekst jedn. ze zm.
 - 12 Taką interpretację dopuszczał rzecznik rządu w wypowiedzi z 5 listopada 2015 r.: „Są dwa możliwe scenariusze. Albo ten termin został wybrany po to, by pojechał tam prezydent Duda, a nie premier Szydło. Albo ktoś zrobił gigantyczne niedopatrzenie, bo zwyczajem parlamentarnym jest to, że na zaprzysiężeniu i na pierwszym posiedzeniu jest prezydent. Data została wybrana bardzo niefortunnie, bo ja sobie nie wyobrażam, że na posiedzeniu szefów państw i rządów zabrakło polskiego przedstawiciela, że krzesło będzie puste. Zwyczajem jest, że prezes Rady Ministrów jest na sali gdy składa dymisję, dymisję poprzedza wystąpieniem. Na RE Polskę może reprezentować albo premier, albo prezydent. Można było wybrać każdą inną datę. Wybrano 12, gdy polski premier nie może reprezentować Polskę na arenie międzynarodowej” – cyt. za: M. Kolanko, *Tomczyk o 12 listopada: Data została wybrana bardzo niefortunnie. Polskie krzesło na Malcie może być puste*, 5 listopada 2015 r., < <http://300polityka.pl/live/2015/11/05/tomczyk-o-12-listopada-data-zostala-wybrana-bardzo-niefortunnie-polskie-krzeslo-na-szczycie-re-moze-byc-puste/> >, dostęp: 11 listopada 2019 r.
 - 13 Cyt. za: *Prezydent „nie może wziąć udziału w szczycie”. PiS złoży wniosek o przerwę w pierwszym posiedzeniu Sejmu*, 6 listopada 2015 r., < <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szczyt-prezydent-nie-moze-wziac-udzialu-w-szczycie-na-malcie,592470.html> >, dostęp: 11 listopada 2019 r.
 - 14 Uchwała Senatu z dn. 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. 1991, nr 2, poz. 11, tekst jedn. ze zm.

udział w zastępstwie premiera. Nie jest pewne, czy w świetle dyplomatycznego konwenansu Prezydent mógłby udać się na zebranie ministrów (np. Rady Unii Europejskiej) – ale z konstytucyjnego punktu widzenia byłoby to dopuszczalne, ponieważ na pierwszym posiedzeniu Sejmu zasadniczo powinni być obecni wszyscy członkowie Rady Ministrów¹⁵. Mogą oni co prawda delegować swoich upoważnionych zastępców na to posiedzenie, jeśli nie mogą sami być na nim obecni, ale dotyczy to raczej przyczyn osobistych (np. wypadek), a nie politycznych. Co więcej, minister ustępującego rządu pozbawionego legitymacji demokratycznej do sprawowania władzy, w tym także i prowadzenia polityki zagranicznej, nie byłby wiarygodnym partnerem dla ministrów innych rządów, które cieszą się poparciem większości swoich społeczeństw. Ewentualne deklaracje takiego ministra budziłyby wątpliwości co do ich wiążącego charakteru, skoro nie byłoby jasne, czy w momencie ich złożenia jest jeszcze ministrem, czy osobą prywatną – to zaś wymagałoby dociekania, czy Prezes Rady Ministrów złożył już dymisję rządu, czy nie. W takim kontekście byłoby zatem wskazane, żeby to Prezydent reprezentował Rzeczpospolitą Polską – oczywiście pod warunkiem uprzedniego uzgodnienia stanowiska z premierem i ministrem spraw zagranicznych (art. 133 ust. 3 Konstytucji)¹⁶.

W tym miejscu warto przypomnieć cenną uwagę R. Mojaka: „W praktyce ustrojowej rola Prezydenta w sprawach polityki zagranicznej jest o wiele większa, niż to wynika z normy konstytucyjnej. Nie należy bowiem zapominać, że Prezydent swoją rolę najwyższego przedstawiciela RP

15 Żaden przepis prawa nie przewiduje wprost takiego obowiązku, choć wspominają o nim niektórzy autorzy – B. Banaszak, *Konstytucja...*, uwaga z nb. 5 do art. 109. Wobec braku wyrażonej podstawy prawnej należałoby raczej mówić o dobrym obyczaju parlamentarnym.

16 Jak się wydaje, zakres takiego uzgodnienia będzie się różnił w zależności od politycznego kontekstu – Prezydent z pewnością powinien za granicą prezentować stanowisko spójne z poglądem rządu w normalnej sytuacji, mającego oparcie w większości parlamentarnej, która posiada demokratyczną legitymację. W okresie przejściowym, gdy po nowych wyborach parlamentarnych doszło do zmiany partii rządzącej, obowiązek współdziałania Prezydenta z ustępującym rządem powinien raczej ograniczać się do uprzedzenia go o własnym stanowisku. W tym drugim przypadku rozsądnie byłoby oczekiwać od Prezydenta prezentowania poglądu odpowiadającego koncepcji zwycięskiego obozu politycznego, z którego będzie wywodził się nowy rząd.

realizuje także bezpośrednio, składając wizyty państwowe, utrzymując oficjalne i robocze stosunki polityczne z głowami innych państw¹⁷.

Kompetencja ukryta w art. 109 ust. 2 Konstytucji odsłania się zatem z chwilą powstania kolizji pomiędzy kalendarzem parlamentarnym a kalendarzem międzynarodowym. Prezydent może wówczas wykorzystać uprawnienie określania terminu pierwszego posiedzenia Sejmu w celu „wyręczenia” rządu w prowadzeniu polityki zagranicznej. Obowiązek otwarcia pierwszego posiedzenia Senatu nie uniemożliwia Prezydentowi skorzystania z tego uprawnienia, ponieważ art. 30 ust. 1 zd. 2 Regulaminu Senatu przewiduje możliwość zastąpienia go przez Marszałka Seniora „[w] razie niemożności dokonania tej czynności”. Również zwyczaj udziału Prezydenta RP w pierwszym posiedzeniu Sejmu nie stoi temu na przeszkodzie, ponieważ uczestniczy on w posiedzeniach parlamentu „gdy uzna to za celowe”¹⁸, a więc nie ma takiego obowiązku nawet w tak uroczystym dniu, jak inauguracja nowej kadencji.

3. Uprawnienie ukryte w kompetencji do podpisania ustawy

Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Wyznaczenie terminu na dokonanie czynności podpisania ustawy służy 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).

Wyjątkową pozycję na tym tle ma Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki, któremu oprócz klasycznego prawa weta zawieszającego przysługuje również w pewnych przypadkach prawo weta absolutnego. Z 10-dniowym terminem na podpisanie ustawy wynikającym z art. I sekcji 7 klauzuli 2 amerykańskiej konstytucji¹⁹ wiąże się bowiem kompe-

17 R. Mojak, w: *Polskie...*, s. 316.

18 R. Mojak, w: *Polskie...*, s. 316.

19 Konstytucja USA z dn. 17 września 1787 r., < <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> >, dostęp: 11 listopada 2019 r.

tencja Prezydenta USA do wstrzymania się z podpisem, gdy Kongres nie obraduje. W takiej sytuacji ustawa nie wchodzi w życie. Kieszonkowe weto (*pocket veto*) ma charakter absolutny, co odróżnia je od weta zawieszającego, które może zostać odrzucone przez Kongres większością 2/3 głosów²⁰. Jak tłumaczy A. Kulig:

Zamysłem jego twórców było uzależnienie jego skuteczności od tego, czy Kongres jest w trakcie sesji (i wówczas może skutecznie przeciwdziałać vetu, gdyż jest potencjalnie gotowy do zebrania się i odrzucenia weta), czy też jego sesja jest odroczone, a wówczas prezydent nie ma po drugiej stronie partnera, mogąc skutecznie (tzn. trwale) „schować do kieszeni” projekt przesłany przez Kongres. Veto kieszonkowe miało szczególne zastosowanie w czasach, gdy przerwy międzysesyjne były długie. Aktualnie, gdy przerwy między sesjami wynoszą niekiedy kilka dni, jego stosowanie stopniowo traci na znaczeniu²¹.

Prezydenci Stanów Zjednoczonych, począwszy od George’a Washingtona, a na Donaldzie Trumpie skończywszy, skorzystali z prawa weta 2580 razy, z czego 1066 to były tzw. weta kieszonkowe. Najwięcej ustaw zawetował Franklin D. Roosevelt – 635, z czego 263 to były weta kieszonkowe²². Po raz ostatni zastosował je zaś prezydent G.W. Bush wobec *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008*, która umożliwiała ofiarom reżimu Saddama Husajna wnoszenie pozwów odszkodowawczych przeciwko państwu irackiemu. Prezydent Bush skorzystał z przerwy w sesji Izby Reprezentantów do 15 stycznia 2008 roku i w dniu 28 grudnia 2007 roku zastosował *pocket veto*, uniemożliwiając wejście ustawy w życie²³.

20 Zob. szerzej: W. Zakrzewski, „*Pocket...*”, s. 72–82; R.M. Małajny, *Amerykański...*, s. 465–468.

21 A. Kulig, *Stany...*, s. 79.

22 Zestawienie wet prezydenckich przygotowane przez biuro Senatu USA: < <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm> >, dostęp: 3 marca 2020 r.

23 *Bush to reject defense bill with ‘pocket veto’*, 28 grudnia 2007 r., < <http://www.nbcnews.com/id/22420862/ns/politics/t/bush-reject-defense-bill-pocket-veto/#.V0nBYcCLTIU> >, dostęp: 11 listopada 2019 r. Należy jednak odnotować, że stanowisko Białego Domu spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem Kongresu, którego zdaniem Prezydent nie mógł zastosować weta kieszonkowego w tamtej sytuacji.

Prezydent RP nie ma, co oczywiste, takiej kompetencji. Istnieją jednak przypadki, w których może on skutecznie obalić ustawę, nawet jeśli cieszy się ona poparciem 3/5 Sejmu (większością wymaganą do ponownego uchwalenia ustawy w razie przekazania jej do ponownego rozpatrzenia – por. art. 122 ust. 5 Konstytucji). Jeden z nich dotyczy ustaw podatkowych uchwalanych pod koniec roku. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, które znalazło uznanie nauki prawa, z klauzuli demokratycznego państwa prawa wynika zakaz dokonywania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego oraz nakaz zachowywania przynajmniej 30-dniowej *vacatio legis*²⁴. Zakaz dotyczy podatków rozliczanych w cyklu rocznym, a więc przede wszystkim podatku dochodowego od osób fizycznych (tzw. PIT-u). Oznacza to konieczność ogłoszenia ustawy podatkowej nie później niż 1 grudnia, tak aby ustawa weszła w życie z dniem rozpoczęcia roku podatkowego, do którego się odnosi tj. najpóźniej 1 stycznia. Jak zostało to już wyżej wspomniane, Prezydent podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w terminie 21-dniowym, co oznacza, że w razie przedłożenia mu ustawy po 10 listopada, zyskuje możliwość „doprowadzenia do niekonstytucyjności” poprzez przetrzymanie jej co najmniej do 2 grudnia (licząc od 11 listopada). Wówczas, nawet jeśli ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia, to nie zostanie zachowana 30-dniowa *vacatio legis*, co będzie stanowiło naruszenie art. 2 Konstytucji. Taka ustawa – jako niekonstytucyjna – będzie mogła zostać pozbawiona mocy obowiązującej przez Trybunał Konstytucyjny, jak również, niezależnie od wyroku TK, w ramach kolizyjnego stosowania Konstytucji przez sądy administracyjne, będzie miała ograniczoną stosowność w sprawach podatkowych²⁵.

24 Orzeczenia TK z: 29 marca 1994 r., K 13/93; 24 maja 1994 r., K 1/94; 12 stycznia 1995 r., K 12/94; 15 marca 1995 r., K 1/95; 28 grudnia 1995 r., K 28/95. Wyroki TK z: 26 listopada 1997 r., K 26/97; 25 kwietnia 2001 r., K 13/01; 27 lutego 2002 r., K 47/01; 15 lutego 2005 r., K 48/04; 20 lipca 2006 r., K 40/05. Z literatury: P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, uwaga z nb. 39 do art. 2; A. Krzywoń, *Podatki...*, s. 142 i n.; R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, *Stanowienie...*, s. 61.

25 Tzn. sądy administracyjne na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP będą mogły odmówić zastosowania przepisu ustawy sprzecznej z Konstytucją ze skutkiem *inter partes*. Jest to jednak pogląd wysoce kontrowersyjny, choć w ostatnim czasie cieszy się on rosnącym poparciem doktryny, która wskazuje na konieczność przejęcia kontroli konstytucyjności

Na zastosowanie takiego manewru zdecydował się prezydent Aleksander Kwaśniewski wobec Ustawy z dnia 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ustawa realizowała kontrowersyjny postulat zwiększenia opodatkowania osób najbogatszych, wprowadzając 50-procentowy podatek od dochodów powyżej 600 tys. zł. Już w dniu uchwalenia ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu. Prezydentowi, formalnie bezpartyjnemu, ale wywodzącemu się z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, nie wypadało wprost zawetować lub zaskarżyć do TK ustawy, która została uchwalona głosami koalicji SLD-UP. Prezydent wstrzymał się więc z decyzją do ostatniej chwili, podpisując ustawę dopiero w 21 dniu od jej przedłożenia, czyli 9 grudnia 2004 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 4 dni później, tj. 13 grudnia 2004 r.²⁶, a wejść w życie miała w dniu 1 stycznia 2005 roku. Już 22 grudnia 2004 roku Prokurator Generalny zaskarżył omawianą ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, wskazując na pogwałcenie zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Na rozprawie przed TK przedstawiciel Marszałka Sejmu tłumaczył, że niedochowanie odpowiedniej *vacatio legis* nie wynikało z przyczyn leżących po stronie Sejmu, lecz z faktu wykorzystania przez Prezydenta pełnego okresu 21 dni przewidzianego w Konstytucji na podpisanie ustawy. Wyrokiem z 15 lutego 2005 r., K 48/04, Trybunał stwierdził niekonstytucyjność nowej skali podatkowej z powodu sprzeczności z art. 2 Konstytucji. Obstrukcja ze strony prezydenta Kwaśniewskiego okazała się wyjątkowo skuteczna – przez następne 15 lat aż do dnia dzisiejszego nie uchwalono podobnej ustawy.

W tym sensie można mówić o „małym kieszonkowym wecie”, ukrytym w kompetencji do podpisania ustawy w terminie 21 dni. W odpowiednich okolicznościach, pod koniec roku podatkowego, Prezydent zyskuje dodatkową kompetencję, w ramach której może wstrzymać się z podpisaniem ustawy podatkowej w celu skrócenia okresu pomiędzy jej ogłoszeniem a wejściem w życie poniżej konstytucyjnego

ustaw przez sądy wobec kryzysu, w jakim znalazł się Trybunał Konstytucyjny po 2015 roku – zob. zwłaszcza L. Garlicki, *Sądy...*, s. 7–25. Ze starszej literatury zob. np. E. Łętowska, *Co...*; P. Hofmański, *Głos...*, s. 44–45; A. Wróbel, *Glosa...*, s. 96 i n.

26 Dz.U. nr 263, poz. 2619.

minimum, tj. 30 dni przed rozpoczęciem roku podatkowego. W takiej sytuacji Prezydent RP „chowa do kieszeni” ustawę podatkową, ale nie na dłużej niż 21 dni i inaczej niż Prezydent USA, stosujący klasyczne *pocket veto*, ostatecznie ją podpisuje, choć z pełną świadomością, że będzie ona niekonstytucyjna i po zaskarżeniu do TK – pozbawiona mocy obowiązującej.

4. Uprawnienia ukryte w kompetencjach do zawetowania ustawy lub zaskarżenia jej do Trybunału Konstytucyjnego

Prawo weta oraz prawo prewencyjnego zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego należą do najważniejszych prerogatyw Prezydenta RP. W doktrynie obowiązuje pogląd, że Prezydent RP może skorzystać wyłącznie z jednej z wymienionych kompetencji wobec tej samej ustawy – jeśli ustawę zawetuje, to nie może jej potem zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego, a jeśli zaskarży ją do TK, to nie może jej potem zawetować (zasada alternatywności)²⁷. Problem ten komplikuje się jednak w sytuacji, w której Prezydent wycofa swój wniosek do TK przed rozprawą albo wycofa weto przed jego rozpatrzeniem przed Sejm. W utrwalonej praktyce ustrojowej, potwierdzonej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i stanowiskiem doktryny, przyjmuje się, że Prezydentowi wolno wycofać zarówno weto²⁸, jak i wniosek do TK²⁹. Ta kwestia wydaje się pozostawać

27 L. Garlicki, w: *Konstytucja...*, uwaga nr 14 do art. 122; P. Zakrzewski, *Kompetencje...*, s. 99; A. Więckowska, *Weto...*, s. 35. Podobne stanowisko zajmują – bez posługiwania się pojęciem zasady alternatywy – A. Suska, *Prezydent...*, s. 49; J. Wawrzyniak, *Sejm...*, s. 67.

28 Możliwość wycofania weta – zarówno w przypadku zmiany na urzędzie Prezydenta RP, jak i przez tę samą osobę – dopuścił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dn. 5 listopada 1996 r., K 6/96. Stanowisko to zostało zaakceptowane przez zdecydowaną większość doktryny – L. Garlicki, w: *Konstytucja...*, uwaga nr 15 do art. 122; Z. Witkowski, w: *Prawo...*, s. 371–372; D. Dudek, *Autorytet...*, s. 265; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 251–252; J. Mordwiłko, *W sprawie...*, s. 75–78; P. Zakrzewski, *Kompetencje...*, s. 96–97.

29 Istnienie takiej kompetencji potwierdzają cztery – jak się wydaje, jednomyślne – postanowienia pełnego składu TK: postanowienie z 13 lutego 1991 r., K 14/90; postanowienie z 25 lutego 1991 r., K 3/91; postanowienie z 7 marca 1995 r., K 3/95 i postanowienie z 13 października 2010 r., Kp 2/10. Niektórzy autorzy zastrzegają jednak, że Prezydent może wycofać wniosek, jeżeli „nie widzi już podstaw do uznawania danego unormowania za sprzeczne z konstytucją”, natomiast nie może wycofać go jedynie z przyczyn politycznych, gdyż byłoby to działanie *in fraudem legis* (tak L. Garlicki, w: *Konstytucja...*, uwaga nr 24 do art. 122). Mając jednak na względzie, że motywacja Prezydenta jest praktycznie nieweryfikowalna, trudno byłoby

obecnie poza dyskusją – pomimo sprzeciwu części doktryny, który raczej nie wpłynie już na zmianę istniejącej praktyki ustrojowej³⁰. Wątpliwości budzi pytanie, czy w takim przypadku dopuszczalne jest wycofanie się z jednej czynności podjętej w ramach kompetencji, a następnie podjęcie drugiej. Nie jest też jasne, czy Prezydent może powtórzyć wycofany akt wobec tej samej ustawy – np. zawetować ją, wycofać weto, przetrzymać dzień lub kilka dni, a następnie ponownie zawetować. Odpowiedź twierdząca na oba pytania stanowiłaby dla Prezydenta furtkę do długotrwałego³¹ blokowania ustaw całkowicie niezależnie od większości parlamentarnej – i to nie tylko tej zwykłej, ale i kwalifikowanej (3/5 uprawnionych do przełamania weta).

Wykładnia językowa art. 122 ust. 3, 4 i 5 Konstytucji RP, które mówią o prawie weta i prewencyjnym wniosku do TK, tylko częściowo udzielają odpowiedzi na te pytania. Nie ulega wątpliwości, że Prezydentowi nie wolno zaskarżyć prewencyjnie ustawy do TK, a następnie wycofać wniosek i wspomnianą ustawę zawetować – Konstytucja mówi wyraźnie, że Prezydent może zawetować ustawę wtedy, „[j]eżeli nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3 [prewencyjnym]” (art. 122 ust. 5). Bezwzględnym warunkiem dopuszczalności skorzystania przez Prezydenta z prawa weta jest więc powstrzymanie się od zaskarżenia ustawy do TK. Konstytucja nie wyklucza jednak wprost przeprowadzenia podobnej operacji w odwrotnej kolejności – zawetowania ustawy, wycofania weta oraz zaskarżenia tej samej ustawy do TK. Art. 122 ust. 3 Konstytucji, który

stwierdzić niedopuszczalność wycofania wniosku w oparciu o zarzut, że cofnięcie ma charakter polityczny – należałoby bowiem udowodnić, że Prezydent nadal „widzi podstawy” do uznania aktu za niekonstytucyjny.

- 30 W opinii tych autorów wycofanie wniosku do TK lub weta jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku zmiany osoby piastującej urząd Prezydenta RP. W pozostałych przypadkach akt cofający stanowiłby obejście art. 122 ust. 2 Konstytucji, określającego 21-dniowy termin na podpisanie ustawy – weto lub wniosek do TK wstrzymuje bowiem bieg tego terminu, a uznanie dopuszczalności jego wycofania oznaczałoby, że Prezydent RP może sztucznie wydłużyć termin na namysł nad podpisaniem ustawy – P. Chybalski, w: *Konstytucja...*, uwagi z nb. 42 i 61 do art. 122.
- 31 Długotrwałego, ale nie bezterminowego – należy bowiem pamiętać, że skorzystanie z prawa weta lub wniosku do TK **nie przerywa, lecz jedynie wstrzymuje** bieg 21-dniowego terminu na podpisanie ustawy, co oznacza, że po wycofaniu weta bądź wniosku termin biegnie dalej, a nie od nowa (art. 122 ust. 6 Konstytucji).

mówi o kompetencji Prezydenta do zaskarżenia ustawy do TK przed jej podpisaniem, nie zawiera bowiem zastrzeżenia analogicznego do tego przewidzianego w ust. 5 tego samego artykułu – innymi słowy, skorzystanie z kompetencji do wystąpienia z prewencyjnym wnioskiem do Trybunału nie jest wprost uzależnione od powstrzymania się od zawetowania ustawy. Konstytucja mówi jedynie, że: „[w] razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3” (art. 122 ust. 5 zd. 3). Z punktu widzenia wykładni językowej analizowanego przepisu Prezydent może więc zawetować ustawę, w dogodnym dla siebie momencie wycofać weto (przed „ponownym uchwaleniem ustawy”), a następnie zaskarżyć ją do TK, znacząco wydłużając okres, w trakcie którego może się powstrzymywać od podpisania tej ustawy.

Przedstawiona powyżej wykładnia może świadczyć o istnieniu uprawnienia do odroczenia podpisania ustawy ukrytego w kompetencji do zawetowania ustawy i zaskarżenia jej do Trybunału Konstytucyjnego.

Moim zdaniem taki rezultat wykładni językowej kłóci się jednak z *ratio legis* przepisu, który miał zapobiegać blokowaniu ustawy przez Prezydenta w nieskończoność, wbrew woli kwalifikowanej większości parlamentarnej. Trudno byłoby racjonalnie uzasadnić rozwiązanie, według którego niedopuszczalne byłoby zawetowanie ustawy po uprzednim jej zaskarżeniu do TK i wycofaniu wniosku, a zarazem dopuszczalne byłoby zaskarżenie ustawy do TK po uprzednim jej zawetowaniu i wycofaniu weta. Wykładnia systemowa wymaga, aby prezydenckie kompetencje interpretować w sposób sprzyjający efektywnemu przebiegowi procesu legislacyjnego (co wynika z wyrażonej w preambule zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych). Brak wyraźnego wyłączenia w ust. 3 artykułu 122 możliwości zaskarżenia ustawy do TK w przypadku skorzystania z prawa weta stanowi więc raczej nieświadome przeoczenie ustrojodawcy, a co za tym idzie – w drodze *analogii legis* z ust. 5 – należy przyjąć, że Prezydentowi nie wolno zaskarżyć ustawy do TK, jeśli wcześniej ją zawetował, nawet jeśli Prezydent weto wycofał zanim Sejm zdążył je rozpatrzyć.

Niezależnie od tego nie należy zapominać, że Konstytucja przewiduje tylko jedną sankcję za naruszenie art. 122, a mianowicie odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Mając na względzie, że wyłączenie możliwości zawetowania ustawy i zaskarżenia jej do TK po uprzednim wycofaniu weta wynika z pozajęzykowych metod wykładni, można mieć wątpliwości, czy Prezydent, który postąpiłby zgodnie z językowym brzmieniem art. 122 ust. 3 Konstytucji, mógłby zostać za to ukarany przez Trybunał Stanu. Przesłanki odpowiedzialności konstytucyjnej, stanowiącej bez wątpienia formę odpowiedzialności represyjnej, powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodnie z zasadą *nullum crimen sine lege certa*. W doktrynie wskazuje się na konieczność precyzyjnego określenia „zakresu urzędowania”, czyli granic oraz treści kompetencji, których przekroczenie będzie powodowało odpowiedzialność konstytucyjną³². W tym kontekście pytanie brzmi, czy granice zakresu urzędowania powinny być określane wyłącznie za pomocą wykładni językowej (w celu zapewnienia maksymalnej pewności prawnej dla funkcjonariuszy publicznych podległych odpowiedzialności konstytucyjnej), czy również za pomocą pozajęzykowych metod wykładni (co by z jednej strony sprzyjało ograniczeniu arbitralności działania władzy, ale z drugiej zmniejszałoby pewność potencjalnych oskarżonych co do obowiązującego stanu prawnego). Odpowiedź na to pytanie wykracza poza ramy niniejszego artykułu, dlatego ograniczę się tylko do stwierdzenia, że moim zdaniem dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie normy konstytucyjnej ustalonej za pomocą pozajęzykowych metod wykładni pod warunkiem, że przyjęty sposób interpretacji był utrwalony w doktrynie i orzecznictwie w momencie popełnienia czynu.

Jeśli chodzi zaś o powtórzenie weta lub wniosku do TK, który został już raz wycofany, uważam, że jest to dopuszczalne tylko w przypadku zmiany na urzędzie Prezydenta RP – za tak wąskim ujęciem przemawia ponownie zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

32 K. Działocha, T. Zalaśkiński, w: *Konstytucja...*, uwaga nr 4 do art. 198; A. Sakowicz, S. Steinborn, w: *Konstytucja...*, uwaga z nb. 42 do art. 198.

5. Uprawnienie ukryte w kompetencjach do desygnowania i powołania Prezesa Rady Ministrów oraz do zarządzania wyborów

Jak wiadomo, Prezydent RP dysponuje wyłączną i unikalną kompetencją do desygnowania Prezesa Rady Ministrów po dymisji poprzedniego szefa rządu (art. 154 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja pozostawia Prezydentowi w tym zakresie pełną swobodę³³, choć zwyczajowo desygnuje on na premiera lidera partii zwycięskiej w wyborach parlamentarnych (np. kazus Leszka Millera z 2001 r., Jarosława Kaczyńskiego z 2006 r. czy Donalda Tuska z 2007 i 2011 r.) lub osobę namaszczoneą przez tego lidera (np. kazus Ewy Kopacz z 2014 r., Beaty Szydło z 2015 r. czy Mateusza Morawieckiego z 2017 r.). Zwyczaj nie uchodzi w polskim prawie konstytucyjnym za źródło prawa³⁴, a zatem Prezydent nie jest nim związany.

Wykładnia językowa art. 154 ust. 1 Konstytucji uprawnia zatem Prezydenta RP do desygnowania na premiera osoby niezwiązanej z większością parlamentarną. W tym miejscu należy odróżnić pojęcie desygnacji od powołania. „Desygnacja” oznacza wyznaczenie kandydata na premiera, którego jedynym uprawnieniem jest przedstawienie Prezydentowi RP proponowanego składu rządu. Desygnowany premier nie ma kompetencji szefa rządu. „Powołanie” stanowi następny etap procedury – po akceptacji przez Prezydenta RP zaproponowanego składu rządu, następuje powołanie na premiera, co jest równoznaczne z objęciem urzędu szefa rządu, wraz ze wszystkimi przysługującymi mu konstytucyjnymi i ustawowymi kompetencjami. Co istotne, powołanie odbywa się bez udziału Sejmu, który dopiero *ex post* może zaakceptować decyzję Prezydenta przez udzielenie nowemu rządowi wotum zaufania. Premier wskazany przez Prezydenta ma przez co najmniej kilkanaście dni pełną władzę nad rządem i podległą mu administracją do momentu wygłoszenia *exposé* oraz głosowania nad wotum zaufania – co wynika z art. 154 ust. 2 Konstytucji, który wymaga, aby nowy szef rządu przedstawił swój program działania w ciągu 14 dni od dnia powołania, po którym dopiero Sejm może przegłosować wotum zaufania. W 14-dniowym okresie między powołaniem

33 J. Przybojewski, *Prawo...*, s. 113.

34 Wyjątkiem od tej reguły jest zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych, która powszechnie uchodzi za normę prawa zwyczajowego – L. Garlicki, *Polskie...*, s. 52.

a wygłoszeniem programu działania przed Sejmem premier powołany przez Prezydenta rządzi bez poparcia parlamentu. Co więcej, nawet w razie nieuzyskania przez prezydenckiego premiera wotum zaufania, to choć musi on podać się wtedy do dymisji, a Prezydent ma obowiązek ją przyjąć, to ta sama osoba nadal – na podstawie art. 162 ust. 3 Konstytucji – tymczasowo pełni obowiązki szefa rządu do czasu wybrania nowego Prezesa Rady Ministrów.

Kompetencja desygnowania i powołania premiera staje się szczególnie użyteczna dla Prezydenta w sytuacji, gdy Sejm nie jest w stanie wyłonić własnego kandydata na szefa rządu – wówczas, nawet w razie postawienia na czele rządu osoby budzącej najgłębszy sprzeciw posłów, premier wskazany samodzielnie przez Prezydenta może kierować rządem nawet przez:

- 28 dni (przy założeniu, że Sejm uzgodni kontrkandydata w ramach I procedury rezerwowej określonej w art. 154 ust. 3 Konstytucji),
- 56 dni (przy założeniu, że Sejm uzgodni kontrkandydata w ramach II procedury rezerwowej określonej w art. 155 ust. 1 Konstytucji),
- 116 dni (przy założeniu, że po obligatoryjnym skróceniu kadencji Sejmu Prezydent wyznacza termin wyborów na ostatni możliwy dzień, a pierwsze posiedzenie Sejmu także zwołuje na ostatni możliwy dzień – przewidziane w art. 98 ust. 5 Konstytucji) lub dłużej, w zależności od okoliczności.

6. Uprawnienie ukryte w kompetencji do zawiadomienia o przejściowej niemożności pełnienia urzędu

W przypadku trzykrotnego niepowodzenia z wyłonieniem nowego premiera po dymisji poprzednika, Prezydent RP ma obowiązek skrócić kadencję Sejmu i zarządzić wybory parlamentarne (art. 155 ust. 2 Konstytucji)³⁵.

³⁵ Jak wiadomo, Prezydentowi przysługuje kompetencja skrócenia kadencji Sejmu w dwóch przypadkach: 1) nieprzedstawienia mu do podpisu ustawy budżetowej w terminie 4 miesięcy od momentu przedłożenia jej Sejmowi (art. 225 Konstytucji); 2) trzykrotnego niepowodzenia wyłonienia rządu (art. 155 ust. 2 Konstytucji). W nauce prawa nigdy nie budziło wątpliwości, że z uwagi na odmienne ujęcie tej kompetencji w obu przepisach (odpowiednio „może zarządzić skrócenie” oraz „skraca”), w pierwszym przypadku Prezydent ma swobodę decyzji, natomiast w drugim ma on obowiązek skrócenia kadencji Sejmu. P. Czarny, w: *Prawo...*, s. 229; Z. Witkowski, w: *Prawo...*, s. 368.

Konstytucja przewiduje jeden wyjątek od tego obowiązku – w przypadku, gdy obowiązki Prezydenta RP pełni Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu. Wówczas skrócenie kadencji Sejmu jest niedopuszczalne (art. 131 ust. 4 Konstytucji).

Jak wiadomo, zastąpienie Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu jest możliwe w razie opróżnienia urzędu (śmierci, zrzeczenia się urzędu, stwierdzenia nieważności wyboru, uznania jego trwałej niezdolności zdrowotnej uchwałą Zgromadzenia Narodowego lub złożenia z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu) lub w razie przejściowej niezdolności do sprawowania urzędu. O ile na opróżnienie urzędu sam Prezydent nie ma wpływu (z wyjątkiem przypadku zrzeczenia się), to o przejściowej niezdolności w pierwszej kolejności decyduje on sam. Zgodnie z art. 131 ust. 1 Konstytucji to Prezydent według własnego uznania decyduje o zawiadomieniu Marszałka Sejmu o przejściowej niedyspozycji, jak również o jej ustaniu³⁶. Pojęcie „przejściowej niemożności” nie zostało zdefiniowane w tym przepisie, a ocena wystąpienia tego stanu należy do samego Prezydenta³⁷ – chyba, że nie jest zdolny do wyrażenia własnej woli, wówczas decyduje o tym Trybunał Konstytucyjny (art. 131 ust. 2 Konstytucji). Nie wydaje się, aby Marszałek Sejmu mógł odmówić przejścia obowiązków Prezydenta RP – jest on bowiem jedynie „zawiadamiany” o niemożności.

Art. 131 ust. 1 Konstytucji otwiera zatem Prezydentowi furtkę do uchylenia się od obowiązku skrócenia kadencji Sejmu, a co za tym idzie, umożliwia mu wydłużenie mandatu rządu budzącego sprzeciw parlamentu. Jedyną potencjalną sankcją za użycie kompetencji z art. 131 ust. 1 Konstytucji w sposób sprzeczny z celem tego przepisu (który, rzecz jasna, nie miał służyć blokowaniu przeprowadzenia nowych wyborów) jest odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, która jednak może zostać uruchomiona tylko większością 2/3 głosów Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 2 Konstytucji), co w historii Polski jeszcze nigdy nie miało miejsca. Wątpliwe zatem, aby ta sankcja odstraszała osobę piastującą urząd

36 Choć to ostatnie wynika z art. 131 ust. 1 Konstytucji jedynie w sposób dorozumiany – przepis nie przesądza wprost, co się dzieje, gdy Prezydent uznaje siebie za ponownie zdolnego do sprawowania urzędu. Zob. B. Banaszak, w: *Konstytucja...*, uwaga z nb. 1 do art. 131.

37 P. Sarnecki, w: *Konstytucja...*, uwaga nr 3 do art. 131.

Prezydenta od wykorzystania ukrytej kompetencji z art. 131 ust. 1 do celów politycznych.

7. Podsumowanie

Koncepcja ukrytych kompetencji może stanowić użyteczne narzędzie dla prezydentów aktywnych, chętnie wpływających na bieżącą politykę, zwłaszcza w przypadku kohabitacji z rządem wywodzącym się z innego obozu politycznego. W swej istocie koncepcja ta nie stoi w sprzeczności z przyjętym w polskiej Konstytucji modelem ustrojowym oraz standardami państwa prawnego, wymagającymi od organów władzy publicznej współdziałania oraz wypełniania zadań w sposób rzetelny i sprawny – o ile Prezydent korzysta z ukrytych kompetencji w sposób odpowiedzialny. Jednocześnie jednak możliwość wydobywania z kompetencji konstytucyjnych nowych, niezamierzonych przez ustrojodawcę, uprawnień, świadczy o pewnych niedoskonałościach tekstu Konstytucji. *De lege ferenda* wypada rozważyć przeprowadzenie kilku zmian, które pozwoliłyby uniknąć niepotrzebnych tarć ustrojowych ocierających się wręcz o falandyzację prawa, a w szczególności:

- a. Doprecyzowanie art. 122 ust. 3 Konstytucji przez dopisanie zastrzeżenia, iż Prezydent RP może zaskarżyć ustawę do TK przed jej podpisaniem tylko wtedy, jeśli wcześniej nie przekazał jej Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia,
- b. Uzupełnienie art. 122 Konstytucji o wyraźne przyznanie Prezydentowi RP kompetencji do wycofania wniosku do TK i weta oraz o zastrzeżenie, że po wycofaniu nie może uczynić z nich użytku ponownie wobec tej samej ustawy,
- c. Uzupełnienie art. 131 ust. 4 Konstytucji o zdanie, że osoba wykonująca obowiązki Prezydenta RP nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu z powodu określonego w art. 225 Konstytucji (co *a contrario* oznaczałoby, że byłby upoważniony do skrócenia kadencji Sejmu z powodu niemożności wyłonienia rządu cieszącego się zaufaniem parlamentu).

„Hidden powers” of the President of the Republic of Poland in Light of the Polish Constitution

The article shows how to use imprecise provisions of the Constitution of the Republic of Poland to strengthen the powers of the President. ‘Hidden’ competences are powers explicitly granted to the President in the Constitution but used in an unorthodox way, unforeseen by the creators of the Constitution. The article discusses five cases: 1) possibility to ‘push the Prime Minister out’ of the international event ‘hidden’ in the power to convene the first parliamentary meeting after the election; 2) a „small pocket veto” ‘hidden’ in the power to announce the bill in Journal of Laws within 21 days; 3) possibility of delaying of the signing of a bill ‘hidden’ in the mechanism of veto-withdrawal of veto-challenge to the Constitutional Tribunal; 4) appointment of the presidential Prime Minister against the will of the parliament ‘hidden’ in the power to designate a temporary head of government; 5) possibility of evading the obligation to dissolve the parliament in the event of an inability to elect a government ‘hidden’ in the power to notify the Marshal of the Sejm of the temporary inability to hold office (the Constitution forbids Marshal of the Sejm, who acts as the President, to dissolve the parliament).

Keywords: presidential powers, government, Constitution of the Republic of Poland

Janusz Roszkiewicz – doktor nauk prawnych, współpracownik Zakładu Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
Chybalski P., w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
Constant B., *O monarchii konstytucyjnej i rękojmi władz publicznych*, Warszawa 2016 [reprint].
Czarny P., w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997.
Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
Dowgier R., Liszewski G., Pahl B., *Stanowienie i stosowanie lokalnego prawa podatkowego*, Białystok 2012.

- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Działocha K., Zalaśiński T., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–8.
- Garlicki L., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014.
- Hofmański P., *Głos w dyskusji*, w: *Konstytucja RP w praktyce. Materiały konferencji naukowej, Popowo 18–19 marca 1999 r.*, Warszawa 1999.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Jaskiernia J., w: *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Kulig A., *Stany Zjednoczone Ameryki*, w: *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012.
- Łętowska E., *Co to znaczy „bezpośrednie stosowanie konstytucji”*, „Rzeczpospolita” z 13 sierpnia 1996 r.
- Małajny R.M., *Amerykański prezydencjalizm*, Warszawa 2012.
- Mojak R., w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Mordwiłko J., *W sprawie prawa Prezydenta RP do wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Małej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.
- Przybojewski J., *Prawo konstytucyjne. Zagadnienia podstawowe*, Bydgoszcz 2003.
- Sakowicz A., Steinborn S., w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.
- Suska A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem porządku konstytucyjnego*, Toruń 2019.
- Tuleja P., w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

- Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.
- Więckowska A., *Weto Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6.
- Wiszwowaty M.M., *Relikt monarchii czy filar republiki? Refleksje na temat instytucji Prezydenta III RP na tle polskich i amerykańskich reminiscencji ustrojowych*, w: *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017.
- Witkowski Z., w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013.
- Wojtyczek K., w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Wróbel A., *Glosa do wyroku TK z dnia 4 października 2000 r. (sygn. akt P 8/2000)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Zakrzewski P., *Kompetencje prezydenta o charakterze hamującym w procesie ustawodawczym*, w: *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010.
- Zakrzewski W., „Pocket veto” prezydenta Stanów Zjednoczonych, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1.