

BARTŁOMIEJ OPALIŃSKI

KONTRASYGNATA AKTÓW GŁOWY PAŃSTWA
W POLSKIM KONSTITUCJONALIZMIEKONTRASYGNATA W POLSKIM PRAWIE KONSTITUCYJNYM
PRZED UCHWALENIEM KONSTITUCJI Z 1997 R.
CZĘŚĆ I¹

1. Uwagi wprowadzające

Pojęciem kontrasygnaty posługiwano się już w pierwszych aktach prawnych mających charakter ustaw zasadniczych². Wywodzi się ono ze średniowiecznego języka łacińskiego, powstało z połączenia dwóch morfemów: *contra* – przeciwny oraz *signare* – podpisać, oznaczyć, pieczętować³. W dosłownym tłumaczeniu oznacza drugi podpis, wymagany do ważności aktu obok podpisu osoby głównej⁴.

W piśmiennictwie jako kontrasygnatę rozumie się złożenie drugiego podpisu na akcie głowy państwa⁵ przez premiera lub innego członka rządu, powodujące przejście przez niego odpowiedzialności politycznej za współpodpisany akt⁶.

¹ Artykuł niniejszy stanowi pierwszą z dwóch części opracowania poświęconego instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa w polskich ustawach zasadniczych. Przeprowadzone w tej części rozważania obejmują lata 1791–1992. Pominięto tu problematykę kontrasygnaty w Konstytucji RP z 1997 r., gdyż zostanie ona przedstawiona w drugiej części opracowania, w kolejnym numerze czasopisma.

² Tytułem przykładu można wskazać Konstytucję Francji z 1791 r., Akt dodatkowy do Konstytucji Cesarstwa z 1815 r., Konstytucje Francji z 1848 r., z 1875 r., oraz z 1946 r., Konstytucję Wirtembergii z 1819 r., czy Konstytucję Finlandii z 1919 r. Niektóre ustawodawstwa konstytucyjne posługiwały się subsydiarnie terminem „podpisu” i „współpodpisu”, zob. m.in. Konstytucję Hiszpanii z 1837 r., włoski Statut Albertyński z 1848 r., oraz Konstytucję Prus z 1850 r. Szerzej na ten temat zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 11 i n.

³ Szerzej na temat etymologii pojęcia kontrasygnaty zob. W. Kopaliniński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989, s. 490.

⁴ Por. M. Kruk, *Historyczno-porównawcze aspekty rządowej kontrasygnaty aktów prezydenta*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, nr 1, s. 245; J. Barciak (w:) *Leksykon prawniczy*, (red.) U. Kalina-Prasznicek, Wrocław 1999, s. 166 i n.

⁵ W zależności od przyjętego modelu może to być prezydent lub monarcha.

⁶ Por. M. Kruk, *Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 372; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 218; A. Gwiżdż, *Zasady i tryb kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, nr 1, s. 227.

Z jednej strony kontrasygnata jest więc czynnością o charakterze technicznym, polegającą na złożeniu stosownego podpisu członka rządu na akcie głowy państwa, co stanowi warunek *sine qua non* jego ważności. Z drugiej strony rodzi ona doniosły ustrojowoprawy skutek, w postaci uwolnienia głowy państwa od odpowiedzialności za dany akt i obarczenia nią podmiotu kontrasygnującego. Te dwa elementy, powszechnie uznawane za cechy konstytutywne kontrasygnaty, przesądzają o jej specyfice, czyniąc ją instytucją oryginalną, niepodobną do innych⁷.

Kontrasygnata może występować jedynie w warunkach dwuczęściowej władzy wykonawczej. Jest więc instytucją charakterystyczną dla państw o parlamentarno-gabinetowym i półprezydenckim systemie rządów⁸. Stanowi ona konsekwencję przyjmowanej w tych ustrojach, generalnej zasady braku politycznej odpowiedzialności głowy państwa.

Ojczyzną kontrasygnaty jest Anglia. Powstanie tej instytucji ściśle wiąże się z kształtowanym w tym kraju na przełomie XVII i XVIII wieku, systemem rządów parlamentarnych⁹. Pierwotne znaczenie kontrasygnaty sprowadzało się jednak wyłącznie do stwierdzenia autentyczności podpisu króla. Z czasem jej charakter uległ modyfikacji, począwszy od XVIII wieku minister kontrasygnujący akty królewskie przejmował za nie odpowiedzialność, tym samym uwalniając od niej monarchę¹⁰.

W Wielkiej Brytanii nigdy nie istniała typowa konstytucja pisana. Znakomita większość rozwiązań ustrojowych jest efektem funkcjonowania prawa zwyczajowego oraz precedensów¹¹. Istotne znaczenie odgrywają również tzw. konwensanse konstytucyjne. Są to reguły powszechnie uznanego sposobu postępowania w danej sytuacji posiadające najwyższą moc prawną¹². Jednym z konwensansów jest zasada, zgodnie z którą „król nie może czynić źle” (*the king can do no wrong*). Wprowadzenie instytucji kontrasygnaty stało się dla niej formalnym oparciem¹³.

⁷ Por. B. Dziemidok-Olszewska (w:) *Mała encyklopedia wiedzy politologicznej*, (red.) M. Chmaj, W. Sokół, Toruń 2003, s. 155; A. Preisner (w:) *Encyklopedia prawa*, (red.) U. Kalina-Prasznicek, Warszawa 2000, s. 396.

⁸ Por. R. Głajcar, *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*, (w:) *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, (red.) R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 142.

⁹ Parlament angielski przybrał wówczas postać przypominającą współczesne organy przedstawicielskie – przyjął kształt bikameralny i posiadał porównywalną z monarchą rolę w zakresie stanowienia ustaw. Por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 19–20; E. Zwierzchowski, *Zasady ustroju i systemy rządów rozwiniętych państw kapitalistycznych. Współczesne ustroje państwowe*, cz. II, Skrypty Uniwersytetu Śląskiego nr 350, Katowice 1984, s. 89.

¹⁰ Zob. M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 376.

¹¹ Tym niemniej – obok nich – materię brytyjskiego prawa konstytucyjnego tworzą również akty pisane, między innymi: Wielka Karta Swobód (1215 r.), Petition of Rights (1628 r.), Habeas Corpus Act (1679 r.), Bill of Rights (1689 r.), Akt o Parlamencie (1911 r. i 1949 r.).

¹² Zob. S. Gebethner, *Wielka Brytania*, (w:) *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, (red.) A. Burda, M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 21 i n.

¹³ Por. O.H. Phillips, *Constitutional laws of Great Britain. The British Empire and Commonwealth*, London 1946, s. 156.

Byłoby jednak zbytnim uproszczeniem traktowanie kontrasygnaty jako środka służącego stwierdzeniu odpowiedzialności za akty monarchy. Rzeczywista geneza tej instytucji była związana z przeniesieniem wykonywania prerogatyw z rąk – jak wspomniano – pierwotnie nieodpowiedzialnego monarchy w ręce odpowiedzialnych za swe działania ministrów tworzących kolegialny organ prowadzący sprawy państwa – gabinet¹⁴.

Instytucja kontrasygnaty stanowi formalny przejaw wzajemnej współpracy, ale również wzajemnej kontroli prezydenta i rządu¹⁵. Z kolei głównie wśród klas politycznych może być postrzegana raczej jako sposób na uzależnienie prezydenta od rządu, aniżeli na przejęcie za niego odpowiedzialności¹⁶. Poza wpływem na współdziałanie między podmiotami władzy wykonawczej, kontrasygnata zapewnia także jednolitość podejmowanych przez nie działań¹⁷. Należy jednak – za L. Garlickim – przyjąć, że rzeczywista rola tej instytucji zależy od aktualnego układu stosunków między rządem a parlamentem. Gabinet posiadający silne zaplecze polityczne w parlamencie niekoniecznie może być skłonny do firmowania decyzji prezydenta. Może to doprowadzić do sytuacji, kiedy wykorzystanie niektórych kompetencji głowy państwa zostanie przejęte lub kontrolowane przez rząd (np. RFN). Z drugiej strony gabinet słaby (zwłaszcza gabinet prezydencki) ma znacznie mniejszą możliwość przeciwstawiania się woli głowy państwa, nawet gdyby mogło to doprowadzić do konfrontacji z parlamentem¹⁸.

Kontrasygnata tworzy przeto istotną płaszczyznę współdziałania pomiędzy organami władzy wykonawczej. Nabiera ona szczególnego znaczenia w okresie kohabitacji, kiedy staje się instrumentem wymuszającym współpracę między organami władzy wykonawczej o różnej orientacji politycznej¹⁹. Ponadto kontrasygnata rozgranicza uprawnienia prezydenta na wykonywane przez niego samodzielnie oraz te, dla ważności których jest niezbędny współpodpis członka rządu. Grupę samodzielnych, dyskrecjonalnych uprawnień głowy państwa zwykło się określać mianem prerogatyw²⁰.

¹⁴ Zob. T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000, s. 594.

¹⁵ Zob. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 53.

¹⁶ Zob. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, (red.) W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 44–46.

¹⁷ Zob. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 312.

¹⁸ Zob. L. Garlicki, *Klasyczne modele ustrojowe, a koncepcja polskiej prezydentury*, (w:) *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję Warszawa – Senat RP 22–23 lutego 1993 r.*, Warszawa 1993, s. 70.

¹⁹ Por. T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 183.

²⁰ Pojęcie prerogatyw wywodzi się z monarchii brytyjskiej, gdzie określano w ten sposób uprawnienia króla wykorzystywane bez uzgodnienia z parlamentem. Por. B. Dziemiadok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 291.

Instytucja kontrasygnaty może być regulowana na różne sposoby. Jeśli w konstytucji w sposób enumeratywny wymieniono akty prawne, które jej wymagają, kontrasygnatę określa się mianem pozytywnej. *A contrario* w przypadku wyliczenia samodzielnych aktów prezydenta o charakterze dyskrecyjnym, mowa jest o kontrasygnacie negatywnej²¹. Przyjmując inne kryterium podziału, można wyróżnić kontrasygnatę materialną, obejmującą wszelkie akty prezydenta, również w formie dorozumianej, oraz kontrasygnatę formalną, ograniczoną do czynności utrwalonych pismem²².

Niezależnie jednak od przyjętej regulacji pierwszorzędym celem kontrasygnaty jest uwolnienie głowy państwa od odpowiedzialności za podejmowany akt i przeniesienie jej ciężaru na podmiot kontrasygnujący. Ponadto jako warunek *sine qua non* ważności aktu głowy państwa stanowi ona swego rodzaju spoiwo, łącznik pomiędzy organami władzy wykonawczej. Wymusza na prezydencie i Radzie Ministrów współpracę, zapewnia jednolitość podejmowanych decyzji oraz harmonizuje i stabilizuje ich działania, kreując rzeczywiste oddziaływanie czynnika rządowego na decyzje głowy państwa.

2. Kontrasygnata w polskich konstytucjach w XVIII i XIX wieku

2.1. Ustawa rządowa z 3 maja 1791 r.

Pierwszą pisaną konstytucją na kontynencie europejskim była polska ustawa rządowa z 3 maja 1791 roku²³. Stanowiła akt o charakterze nowatorskim, znacznie wyprzedzając rozwiązania ustrojowe zawarte w ówczesnych ustawodawstwach konstytucyjnych państw europejskich. Na jej podstawie do polskiego systemu ustrojowego wprowadzono instytucję kontrasygnaty²⁴. Zacerpnięto ją wprawdzie z doktryny angielskiej, jednakże jej funkcjonowanie na gruncie polskim było podyktowane odmiennymi względami, niż miało to miejsce w Anglii. Punktem wspólnym w tym zakresie było występujące w obu krajach niezadowolenie z panu-

²¹ Zob. K. Wojtyczek, *Zasada kontrasygnaty w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, (red.) S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 154; A. Rakowska, op. cit., s. 219.

²² Por. Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 99; S. Car, *O Kontrasygnacie. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 roku*, „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1, s. 97.

²³ Zob. S. Tomicki, *Ustawa rządowa z dnia trzeciego maja 1791*, Poznań 1871, s. 187; H. Kołłątaj, *O ustanowieniu i upadku Konstytucji polskiej 3 maja 1791 r.*, Lwów 1899, s. 198 i n.

²⁴ Niemniej jednak jeszcze przed wprowadzeniem Konstytucji 3 maja 1791 r., w okresie funkcjonowania Rady Nieustającej (tj. instytucji utworzonej w 1775 roku, posiadającej pełnię władzy rządowo-administracyjnej z wyłączeniem spraw nauki i szkolnictwa) funkcjonowała zasada, zgodnie z którą na każdym dokumencie monarchy, obok jego podpisu winien być także złożony podpis pierwszego senatora oraz marszałka stanu rycerskiego. Ponadto, jeśli pismo stanowiło odpowiedź na skargę, wymagany był również podpis sekretarza. Znaczenie tych podpisów sprowadzało się jednak wyłącznie do stwierdzenia, że konkretny dokument w istocie pochodzi od króla. Dopiero postanowienia Konstytucji 3 maja nadały jej praktyce nowe, szersze znaczenie. Zob. A. Rakowska, op. cit., s. 34–35.

jących stosunków politycznych i związana z tym chęć przeprowadzenia stosownych reform. W przeciwieństwie do silnej pozycji brytyjskiego monarchy, w Polsce władza królewska była w owym czasie stosunkowo słaba²⁵. Dodatkowo sferę władztwa króla umniejszały *artykuły henrykowskie*, ustanawiające zasadę odpowiedzialności monarchy²⁶. O ile w Anglii kontrasygnata miała osłabić pozycję panującego, o tyle w Polsce jej celem było – *a contrario* – wzmocnienie władzy królewskiej.

Recypując instytucję kontrasygnaty, ustrojodawca zaszczerpił na gruncie polskim ideę parlamentaryzmu. Władzę wykonawczą piastował król i podporządkowana mu Straż Praw²⁷, co czyniło zadość jednej z fundamentalnych zasad monarchii konstytucyjnej, wedle której „król nie może działać sam” (*the king can not do alone*). Zgodnie z artykułem VII ustawy rządowej wszelkie akty monarchy miały być podpisywane przez jednego z ministrów zasiadających w Straży Praw, z wyłączeniem prymasa i zastępującego go pierwszego biskupa²⁸. Tym samym wszyscy pozostali ministrowie byli upoważnieni do złożenia współpodpisu na akcie króla²⁹, przy czym dla ważności takiego aktu wystarczający był podpis jednego z nich³⁰. Dokonanie kontrasygnaty nie było w żaden sposób uzależnione od merytorycznej właściwości podmiotu kontrasygnującego, wystarczające było więc uzyskanie poparcia któregośkolwiek z ministrów.

Skutkiem kontrasygnaty było uwolnienie monarchy od odpowiedzialności za wydawane akty poprzez przeniesienie jej ciężaru na współpodpisującego ministra. W tym zakresie ustawa rządowa stanowiła, że „osoba króla jest święta i bezpieczna

²⁵ Zob. J. Wojakowski, *Straż praw*, Warszawa 1982, s. 21.

²⁶ Zob. Z. Szcząska, *Ustawa rządowa z 1791 r.*, (w:) *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. I, (red.) M. Kallas, Warszawa 1990, s. 19 i n.

²⁷ Do składu Straży Praw wchodziło sześciu członków (prymas, minister policji, minister pieczęci, minister wojny, minister skarbu oraz minister pieczęci do spraw zagranicznych) pod przewodnictwem monarchy, który pełnił funkcję podobną do roli współczesnego premiera. Do kompetencji Straży Praw należało sprawowanie nadzoru nad całością administracji oraz prowadzenie egzekucji praw. Por. M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 17; B. Leśnodorski, *Dzielo Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 317.

²⁸ Wynikało to zapewne z przyjętej wówczas zasady politycznej odpowiedzialności ministrów przed Sejmem za podpisywane przez nich akty. Z uwagi na pełnione funkcje ani prymas, ani też biskup nie mogliby ponieść takiej odpowiedzialności, a zatem złożeniem przez nich współpodpisu na akcie monarchy byłoby prawnie bezskuteczne. Por. A. Rakowska, op. cit., s. 35.

²⁹ Do składu Straży Praw wchodził także Marszałek Sejmu, ale „bez prawa wdawania się w rezolucje”. Tak więc jemu również nie przysługiwało uprawnienie do kontrasygnowania aktów królewskich. Zob. L. Finkel, *O Konstytucji 3 Maja w setną rocznicę jej nadania*, Lwów 1891, s. 93.

³⁰ Straż Praw była organem kolegialnym niepodobnym jednak do gabinetu brytyjskiego, który decyzją większości był w stanie przeciwstawić się woli króla. Dla ważności aktu polskiego monarchy wystarczający był bowiem podpis jednego z ministrów, nawet w przypadku sprzeciwu wszystkich pozostałych. Na tej podstawie zasiadających w Straży ministrów można określić w zasadzie jako indywidualnych doradców króla. Czysto hipotetycznie można również rozważać kierunek ewolucji praktyki konstytucyjnej, pozwalający na wykształcenie pomiędzy ministrami poczucia solidarności i uzyskanie przez jednego z nich autorytetu zbliżonego do pozycji brytyjskiego szefa rządu, co w efekcie mogłoby doprowadzić do osłabienia pozycji króla. Wydaje się jednak, że Konstytucja 3 maja 1791 r. obowiązywała zbyt krótko (zaledwie do 1792 roku, kiedy została obalona przez konfederację targowicką), aby móc w tym zakresie oceniać ewentualne kierunki jej ewolucji. Zob. S. Grodziski, *Polska w czasach przelomu (1764–1815)*, Kraków 1999, s. 129.

od wszystkiego: nic sam przez się nie czyniący, za nic w odpowiedzi narodowi być nie może”³¹. Z tytułu dokonanej kontrasygnaty na ministrach spoczywała odpowiedzialność dwojakiego rodzaju. Z jednej strony była to odpowiedzialność polityczna, egzekwowana przez Sejm większością 2/3 głosów połączonych Izb³². Obok niej istniała odpowiedzialność konstytucyjna za naruszenie przepisów prawa, która mogła być realizowana w formie karnej lub cywilnej. Egzekwowanie tej kategorii odpowiedzialności również należało do kompetencji Sejmu, który zwykłą większością głosów mógł postawić ministra w stan oskarżenia przed Sądem Sejmowym³³. Uproszczenie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej poprzez zastosowanie zwykłej większości głosów miało na celu zdyscyplinowanie ministrów, aby decyzje przez nich podejmowane były zgodne z literą prawa³⁴.

Warunkiem uwolnienia monarchy od odpowiedzialności było złożenie na akcie królewskim stosownego podpisu przez co najmniej jednego spośród ministrów zasiadających w Straży Praw. Jako że kontrasygnata nie była obowiązkiem, a uprawnieniem, ustawa rządowa przewidywała odpowiedni tryb postępowania na wypadek, gdyby wszyscy ministrowie odmówili podpisania aktu monarchy. Król winien wówczas odstąpić od decyzji. W sytuacji odmiennej spory pomiędzy monarchą a ministrami podlegały ostatecznemu rozstrzygnięciu przez Sejm. W praktyce wszelkie decyzje króla były uprzednio uzgadniane z jego najbliższymi współpracownikami zasiadającymi w Straży Praw, co *de facto* czyniło powyższą regulację martwą literą prawa³⁵.

2.2. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., oraz ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r.

Instytucja kontrasygnaty została przeto wprowadzona do polskiego systemu ustrojowego poprzez Konstytucję 3 maja 1791 r. Do roku 1997, kiedy uchwalono obowiązującą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, kontrasygnata funkcjonowała – w nieco odmiennych formach i kształcie – w większości kolejnych polskich regulacji ustrojowych. Kompleksowa analiza podjętej problematyki winna zatem uwzględniać konstrukcję tej instytucji w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. Zaden z tych aktów nie stanowił jednak wyrazu samodzielnej polskiej myśli

³¹ Szerzej na ten temat, zob. W. Wilga, *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 40.

³² Zob. E. Roztworowski, *Ostatni król Rzeczypospolitej. Geneza i upadek Konstytucji 3 Maja*, Warszawa 1966, s. 215.

³³ Zob. A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozwiązania ustrojowe*, Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie, Lwów 1934, s. 53–56.

³⁴ W piśmiennictwie podkreślano, że z tytułu kontrasygnowanych aktów ministrowie odpowiadali przed Sejmem „osobą i majątkiem swoim”. Zob. A. Śliwiński, *Konstytucja Trzeciego Maja*, Warszawa 1916, s. 32.

³⁵ Zob. B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej*, (w:) *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, (red.) J. Bardach, Warszawa 1971, s. 536.

ustrojowej, przez co nie wywarły one wpływu na dalszą ewolucję kontrasygnaty w prawie polskim. Z tego względu uzasadnione wydaje się ograniczenie analizy jedynie do wybranych istotnych kwestii³⁶.

W dniu 22 lipca 1807 r. w Dreźnie Napoleon Bonaparte podpisał i oktrojował Konstytucję Księstwa Warszawskiego. Nie przewidywała ona wprost instytucji kontrasygnaty, stanowiąc w art. 6, że „Rząd jest w osobie króla. On sprawuje w całej swojej zupełności urzędowania władzy wykonawczej”. Tym niemniej w art. 11 ustanowiono zasadę odpowiedzialności ministrów. Doprecyzowano ją w dekreście z 20 kwietnia 1808 r., zgodnie z którym każdy akt monarchy dla swej ważności wymagał kontrasygnaty właściwego ministra. Dokonując kontrasygnaty, ministrowie przejmowali odpowiedzialność „za akty na nich podpisane, a przeciwne Konstytucji lub krajowi szkodliwe”. Należy jednak podkreślić, że w braku odpowiedzialności władzy wykonawczej przed Sejmem decyzja o zainicjowaniu odpowiedzialności ministrów należała do monarchy. Konkludując, wymóg kontrasygnaty, który w czasach obecnych jest uważany za przepis o charakterze czysto ustrojowym, wprawdzie funkcjonował w Księstwie Warszawskim, jednakże jego podstawą nie był przepis ustawy zasadniczej, a akt odpowiadający współczesnej ustawie³⁷.

Jedynym aktem konstytucyjnym w XIX-wiecznej Polsce ustanawiającym wprost instytucję kontrasygnaty była ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 roku. Jak wynikało z poszczególnych jej przepisów, kontrasygnatą były objęte wszelkie nakazy i postanowienia królewskie, oraz postanowienia namiestnika zarządzającego sprawami królestwa pod nieobecność monarchy³⁸. Ministrowie dokonujący współpodpisu aktu monarchy ponosili dwójakiego rodzaju odpowiedzialność. Z jednej strony byli odpowiedzialni politycznie przed królem, który ich powoływał i odwoływał (art. 41), z drugiej strony ponosili odpowiedzialność prawną przed sądem sejmowym (art. 82). Trzeba jednak zaznaczyć, że w przeciwieństwie do regulacji z okresu Księstwa Warszawskiego o egzekwowaniu odpowiedzialności prawnej ministra za kontrasygnowany akt decydował Senat, a nie monarcha³⁹.

³⁶ Por. A. Rakowska, op. cit., s. 30.

³⁷ Zob. Leśnodorski, *Polska w dobie zaborów*, (w:) J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2001, s. 350; A. Frankiewicz, op. cit., s. 271.

³⁸ Art. 47 Konstytucji Królestwa Polskiego stanowił: „Wszelkie rozkazy i postanowienia królewskie powinny być zaświadczone podpisem ministra naczelnika wydziału, który będzie odpowiedzialnym za wszystko, co by te rozkazy lub postanowienia obejmować mogły przeciwnego konstytucji i prawom”. Uzupelnienie tej materii stanowił art. 64, zgodnie z którym „W nieprzytomności króla namiestnik i Rada Stanu zarządzają w jego imieniu sprawami publicznymi Królestwa”. Ponadto istotne były przepisy art. 35 i 36, z których wynikało, że „rząd jest w osobie króla. Król sprawuje władzę wykonawczą w całej swojej rozciągłości. Wszelka władza wykonawcza (...) od niego tylko pochodzić może (...) osoba króla jest święta i nietykalna” Szerzej na ten temat zob. Z. Stankiewicz, *Królestwo Polskie 1815–1863*, (w:) *Historia państwa i prawa Polski*, t. III, (red.) J. Bardach, Warszawa 1981, s. 300 i n.

³⁹ Można więc mówić o pewnym uniezależnieniu odpowiedzialności prawnej ministrów od króla. Podstawę w tym zakresie stanowił art. 116, zgodnie z którym „Senat stanowić będzie względem oddania pod sąd senatorów, ministrów naczelników wydziałów rządowych, radców stanu i referendarzy, wykraczających w urzędzie bądź na odesłanie królewskie lub namiestnika, bądź na zaskarżenie izby poselskiej”.

3. Kontrasygnata w polskich konstytucjach okresu międzywojennego

3.1. Dekret z 22 listopada 1918 r., oraz uchwała z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa

Po zakończeniu I wojny światowej aktem tymczasowo regulującym ustrój niepodległej Polski był dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰. W art. 1 postanowiono, że Józef Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik Państwa sprawować miał władzę zwierzchnią do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Z art. 4 wynikało natomiast, że wydawane przez niego akty rządowe podlegają kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów⁴¹.

W porównaniu do współczesnej konstrukcji instytucji kontrasygnaty rozwiązania ustrojowe przyjęte w dekrete z 1918 r. były zasadniczo odmienne. Wynikało to zarówno z ich tymczasowego charakteru, jak i z braku organu ustawodawczego mogącego egzekwować polityczną odpowiedzialność członków rządu. Wykluczone było zatem ponoszenie odpowiedzialności przez premiera z tytułu kontrasygnowanych aktów. Ponadto zgodnie z art. 2 dekretu ministrowie byli mianowani i ponosili odpowiedzialność przed Tymczasowym Naczelnikiem Państwa. W tym stanie rzeczy funkcja kontrasygnaty sprowadzała się do przyjęcia przez premiera do wykonania woli Naczelnika Państwa wyrażonej w wydanym przez niego akcie⁴².

W nieco odmienny sposób uregulowano instytucję kontrasygnaty w uchwale z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Stosownie do art. II pkt 5 kontrasygnacie podlegały akty państwowe Naczelnika Państwa. Odmienne jednak niż w dekrete z 1918 r., współpodpisu mógł dokonać jedynie odnośny minister, tj. właściwy ze względu na przedmiot danego aktu⁴³.

W ujęciu tradycyjnym celem kontrasygnaty jest uwolnienie głowy państwa od odpowiedzialności politycznej przed legislaturą. Z art. II pkt 4 uchwały wynikało jednak, że zarówno rząd, jak i Naczelnik Państwa ponosili odpowiedzialność przed Sejmem. Tym samym przyjęta konstrukcja kontrasygnaty odbiegała od tradycyjnego jej rozumienia. Jako że oba segmenty władzy wykonawczej pozostawały w równym stopniu odpowiedzialne politycznie przed Sejmem, znaczenie kontrasygnaty sprowadzało się wówczas przede wszystkim do zapewnienia współpracy i współdziałania między nimi⁴⁴.

⁴⁰ Dz.P.P.P. z 1918 r., Nr 17, poz. 41.

⁴¹ Zob. M. Kruk, *Historyczno-porównawcze...*, op. cit., s. 252.

⁴² Zob. A. Deryng, *Akty rządowe...*, op. cit., s. 59.

⁴³ Zob. A. Rakowska, op. cit., s. 58.

⁴⁴ Ponadto w piśmiennictwie wskazuje się, że taki układ sprzyjał wzmocnieniu pozycji Naczelnika Państwa względem rządu. Przy podejmowaniu decyzji Naczelnik mógł bowiem kształtować i odpowiednio modyfikować ich treść, powołując się przy tym na spoczywającą na nim odpowiedzialność za wydawane akty. Por. S. Krukowski, *Mala Konstytucja z 1919*, (w:) *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, (red.) M. Kallas, Warszawa 1990, s. 13.

Zarówno dekret z 1918 r., jak i uchwała z 1919 r. stanowiły pierwsze regulacje ustrojowe po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Z założenia nie były to jednak akty o charakterze ostatecznym. Niemalże równoległe z ich wprowadzeniem rozpoczęto prace nad konstytucją, która w sposób kompleksowy, definitywnie nadałaby kształt ustrojowi niepodległego państwa polskiego.

3.2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.

Podjęte wówczas prace zostały zwieńczone w dniu 17 marca 1921 r., kiedy uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵. Jednym z zagadnień, które regulowała konstytucja, była instytucja kontrasygnaty. Art. 44 ust. 4 stanowił bowiem, że „każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”.

Po raz pierwszy w dziejach polskiego prawa konstytucyjnego przewidziano więc wymóg kontrasygnaty podwójnej. Nie podlegały jej jednak wszystkie akty głowy państwa, a jedynie „akty rządowe”⁴⁶. W braku konstytucyjnej definicji tego terminu jego interpretacja okazała się sporna, wywołując liczne dyskusje⁴⁷. Ostatecznie przyjęto szeroką interpretację pojęcia aktów rządowych ustalając, że należy przez nie rozumieć wszelkie akty wydawane przez prezydenta na

⁴⁵ W piśmiennictwie podkreśla się, że w braku rodzimych tradycji ustrojowych, twórcy Konstytucji marcowej pozostawali pod silnym wpływem doktryny francuskiej, częstokroć nawiązując do funkcjonujących tam regulacji. Za przykład może posłużyć – podobnie jak w III Republice Francuskiej – ograniczenie kompetencji prezydenta jedynie do pozycji nominalnego zwierzchnika. Zob. A. Frankiewicz, op. cit., s. 49; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 72.

⁴⁶ Warto wskazać na precyzyjną regulację w tym zakresie, jaką był dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim z dnia 3 stycznia 1918 r. Dekret ów dzielił akty Rady Regencyjnej na dekrety i reskrypty. Dekrety, niemające charakteru ustaw, normowały dane kwestie w sposób ogólny, zaś reskrypty stosowane były we wszelkich tych zarządzeniach Rady Regencyjnej, niemających charakteru norm ogólnych. Zob. Dz.Pr.K.P. 1918, nr 1/18, poz. 1.

⁴⁷ W doktrynie zdania były podzielone co do tego, czy akty głowy państwa wymagające kontrasygnaty muszą mieć formę pisemną, czy wymagają jej także oświadczenia ustne, np. przemówienia. Zwolennikami kontrasygnowania jedynie pisemnych aktów prezydenta byli m.in. W.L. Jaworski i A. Deryng. Zob. W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924, s. 288; A. Deryng, *Akty rządowe...*, op. cit., s. 58. Przeciwnie uważali J. Rogowicz i W. Komarnicki. Zob. J. Rogowicz, *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932, s. 170; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934, s. 54; tenże, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 258–286. Ostatni z autorów wyjaśnia, że: „kontrasygnatura ministerialna, wymagana przy aktach rządowych prezydenta, jest tylko zewnętrznym znakiem przyjęcia odpowiedzialności ministerialnej za dany akt rządowy prezydenta, niemniej jednak odpowiedzialność ta rozciąga się i na to, co prezydent Rzplitej mówi w charakterze najwyższego urzędnika Państwa”. Ponadto w doktrynie zastanawiano się także nad precyzyjnym określeniem znaczenia pojęcia „aktu rządowego”. W międzyczasie pojawiła się jeszcze jedna dyskusyjna kwestia. Jak wynikało z art. 51 konstytucji, prezydent nie odpowiadał parlamentarnie ani cywilnie za czynności urzędowe. W związku z tym zastanawiano się nad wzajemnym stosunkiem tych dwóch pojęć względem siebie. Niemalże powszechnie przyjęto, że akty rządowe stanowią szczególną kategorię czynności urzędowych, w formie pisemnej, mające prawną doniosłość i charakter formalny oraz solenny. Por. A. Rakowska, op. cit., s. 63.

piśmie, wywołujące skutki prawne i mające na celu wykonywanie jego kompetencji⁴⁸.

Zgodnie z istniejącym wymogiem kontrasygnaty podwójnej każdy akt rządowy prezydenta winien być opatrzony współpodpisem zarówno premiera, jak i właściwego ministra⁴⁹. Z taką regulacją należy powiązać konkretne skutki prawne. Skoro jednym z podmiotów dokonujących kontrasygnaty był Prezes Rady Ministrów, to w konsekwencji odpowiedzialność polityczna za akty rządowe prezydenta mogła przybrać formę solidarnej odpowiedzialności rządu jako ciała kolegialnego⁵⁰. Niemniej jednak podpis ministra również miał swoje znaczenie. Przede wszystkim, obok podpisu premiera stanowił on warunek *sine qua non* ważności danego aktu. Ponadto miał zagwarantować, że nic co wkracza w zakres działania danego ministra, nie zostanie wdrożone bez jego wiedzy i zgody. W ówczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmowano także, że podpis ministra mógł wywołać skutek w postaci jego indywidualnej odpowiedzialności za kontrasygnowany akt. Mogło się tak stać, gdyby wada danego aktu mieściła się wyłącznie w zakresie działania kontrasygnującego ministra⁵¹.

Na podstawie przepisów Konstytucji marcowej kontrasygnacie podlegały przeto wszelkie prawnie doniosłe działania prezydenta w formie pisemnej, wydawane

⁴⁸ Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 26.

⁴⁹ Teoretycznie wydaje się dopuszczalne dokonanie kontrasygnaty wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów w sytuacji, gdyby jednocześnie piastował on stanowisko ministerialne i był ministrem właściwym w rozumieniu art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej. Praktyka konstytucyjna potwierdziła jednak, że akty rządowe prezydenta winny być opatrywane co najmniej dwoma współpodpisami – premiera i właściwego członka rządu. Tytułem przykładu, w dniu 17 czerwca 1934 r. prezydent Ignacy Mościcki wydał rozporządzenie w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu. Wprawdzie kontrasygnował je Prezes Rady Ministrów – L. Kozłowski, piastujący jednocześnie stanowisko ministra spraw wewnętrznych, ale obok niego podpisy złożyli również: J. Beck – minister spraw zagranicznych, J. Piłsudski – minister spraw wojskowych, C. Michałkowski – minister sprawiedliwości, B. Nakoniecznikoff-Klukowski – minister rolnictwa i reform rolnych, M. Butkiewicz – minister komunikacji, J. Paciorkowski – minister opieki społecznej, W. Zawadzki – minister skarbu, W. Jędrzejewicz – minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, H. Floyar-Rajchman – minister przemysłu i handlu oraz E. Kaliński – minister poczt i telegrafów. Szerzej na temat przedmiotowego rozporządzenia zob. A. Łuczak, J.R. Szaflik, *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, Warszawa 1998, s. 354 i n. Por. Z. Witkowski, *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, (w:) *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum*, (red.) J. Krukowski, Lublin 1996, s. 27.

⁵⁰ Podpis premiera pochłaniał więc odpowiedzialność indywidualną każdego z ministrów, angażując jednocześnie solidarną odpowiedzialność całego gabinetu przed Sejmem. Zob. W. Wilga, *Powstanie i ewolucja...*, op. cit., s. 46–47, W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, t. VII, s. 19; A. Frankiewicz, op. cit., s. 50; Por. Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 18 marca 1926 r., 1. rej. 1903/25, OSP 1926, poz. 536. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że rozporządzenie Prezydenta RP z 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków prawnopublicznych do uposażenia funkcjonariuszy państwowych nie może być stosowane w sprawach z zakresu działania ministra pracy i opieki społecznej, z uwagi na brak podpisu wskazanego ministra na tym rozporządzeniu. W pozostałym zakresie rozporządzenie było ważne.

⁵¹ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, op. cit., s. 29. Śluszne wydaje się spostrzeżenie A. Rakowskiej, iż w takiej sytuacji Sejm posiadał swobodę oceny, czy skorzystać z solidarnej wotum nieufności wobec rządu czy raczej z indywidualnego wotum nieufności wobec konkretnego ministra. Zob. A. Rakowska, op. cit., s. 73.

w celu wykonywania przysługujących mu kompetencji. Szerokie zastosowanie tej instytucji spowodowało, że polityczna samodzielność głowy państwa *de facto* w ogóle nie istniała. Ustrojodawca w pełni uzależnił stanowisko prezydenta od drugiego z organów dualistycznej egzekutywy, a w konsekwencji od większości sejmowej, której emanację stanowił rząd. W tym stanie rzeczy prezydent nie dysponował możliwością znaczącego oddziaływania na życie polityczne państwa.

3.3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.

Zupełnie odmienne tendencje znalazły wyraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku. Przyjęte wówczas regulacje zapewniały silną, stabilną i jednolitą pozycję władzy wykonawczej. Znacznemu wzmocnieniu uległa pozycja głowy państwa. Zamysłem ustrojodawcy było wprowadzenie jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta jako podmiotu stojącego na czele państwa. W konsekwencji również instytucja kontrasygnaty występowała w bardzo okrojonej formie, zaś jej pierwotne znaczenie uległo istotnej deprecjacji.

Zgodnie z art. 14 Konstytucji kwietniowej „akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra”. Wbrew krytycznym poglądom wyrażanym w doktrynie, utrzymano więc kontrasygnatę podwójną⁵². Wprowadzono jednak – w przeciwieństwie do regulacji zawartych w Konstytucji marcowej – bardzo szeroki zakres prerogatyw głowy państwa, tj. uprawnień samodzielnych, wykonywanych przez prezydenta w sposób dyskrejonalny, bez konieczności współpodpisu Prezesa Rady Ministrów⁵³. Za W. Komarnickim, prerogatywy te można ująć w czterech odrębnych kategoriach: 1) akty, przez które prezydent wykonywał kontrolę nad naczelnymi organami państwa (tj. rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji oraz oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu); 2) akty kreowania naczelnych organów państwowych (tj. wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i zarządzanie głosowania powszechnego; mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; powoływanie sędziów Trybunału Stanu; powoływanie senatorów piastujących mandat z wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz mianowanie i zwalnianie szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej); 3) akty łaski; 4) uprawnienie do wyznaczania na czas wojny swego następcy,

⁵² Tak więc dla ważności aktów rządowych głowy państwa niezbędne było złożenie podpisów przez wszystkie konstytucyjnie zobowiązane do tego podmioty. Jakikolwiek brak w tym zakresie powodował, że dany akt – *per analogiam* jak w Konstytucji marcowej – nie wywoływał skutków prawnych.

⁵³ Pomysł wyodrębnienia aktów głowy państwa zwolnionych z obowiązku kontrasygnaty pojawił się już w początkowej fazie prac nad ustrojem odrodzonej Rzeczypospolitej. Por. S. Car, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206; A. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.*, (w:) *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, (red.) M. Kallas, Warszawa 1990, s. 180.

które wynikało z pozycji prezydenta jako zwierzchnika władzy wykonawczej oraz zwierzchnika Sił Zbrojnych⁵⁴.

Celem przyjętej regulacji było zapewnienie prezydentowi wiodącej pozycji wśród pozostałych organów państwa oraz możliwości aktywnego wpływania na ich decyzje⁵⁵. W doktrynie niemalże powszechnie uważano, że przyznanie prezydentowi tak licznych uprawnień samodzielnych nie jest rozwiązaniem słusznym⁵⁶. Niekiedy wskazywano nawet, że jakiegokolwiek prerogatywy głowy państwa były wówczas zbędne. Z uwagi bowiem na fakt, iż to prezydent powoływał ministrów, nie powinien również mieć trudności w uzyskaniu stosownych podpisów pod swymi decyzjami⁵⁷. Niemniej jednak szeroki zakres uprawnień osobistych głowy państwa harmonizował z przyjętą na gruncie Konstytucji kwietniowej koncepcją silnej prezydentury⁵⁸.

Należy podkreślić, że ówczesna pozycja prezydenta nie była kreowana wyłącznie w oparciu o prerogatywy. Bez wątpienia czynnikiem stymulującym były także powierzone mu nowe kompetencje, bezpośrednie ustanowienie jego nieodpowiedzialności oraz zniesienie zasady podziału władzy i zasady suwerenności narodu⁵⁹. Również osobowość piastuna urzędu Prezydenta – Ignacego Mościckiego, jego autorytet i osobiste przymioty warunkowały praktyczne wykorzystanie przyznanych mu wówczas rozlicznych uprawnień⁶⁰.

W art. 14 Konstytucji wyjaśniono, że kontrasygnacie podlegały „akty urzędowe” prezydenta. Zrezygnowano więc z funkcjonującego w poprzedniej regulacji ustrojowej pojęcia „aktów rządowych”, zapewne ze względu na jego niejednoznaczność i związane z tym problemy interpretacyjne. Wydaje się, że zmiana ta była również podyktowana odmiennym w stosunku do wcześniejszych regulacji

⁵⁴ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 219 i n. Szerzej na temat prerogatyw Prezydenta w Konstytucji kwietniowej zob. A. Rakowska, op. cit., s. 86–91.

⁵⁵ Por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 52 i n.

⁵⁶ Por. S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, s. 64.

⁵⁷ Zob. A. Peretiakowicz, *Nowa Konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, s. 58.

⁵⁸ Silna pozycja prezydenta w Konstytucji kwietniowej upodabiała polski system rządów do systemu prezydenckiego, jednakże instytucja kontrasygnaty uniemożliwiła całkowite utożsamianie go z tym modelem. W piśmiennictwie wyrażono dosyć dyskusyjny pogląd, jakoby prezydentowi w Konstytucji kwietniowej umożliwiono sprawowanie władzy suwerennej. Pogląd ten uzasadniano pozycją prezydenta, jako osoby numer jeden w państwie, stojącej na jego czele, przy jednoczesnym pełnym uwolnieniu go od odpowiedzialności. Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowoprawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 22.

⁵⁹ Art. 2 Konstytucji kwietniowej stanowił, że: „1. Na czele państwa stoi Prezydent. 2. Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa. 3. Jego obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa, gotowość obronna i stanowisko wśród narodów świata. 4. W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”. Ponadto w art. 3 ust. 1 wskazano, że pozostałe organy państwa pozostają pod zwierzchnictwem prezydenta. Taka regulacja spotkała się ze zdecydowaną krytyką doktryny, bowiem w skrajnym przypadku mogła ona doprowadzić do wykształcenia rządów autorytarnych. Zob. Z. Witkowski, *Prezydent RP...*, op. cit., s. 189.

⁶⁰ Zob. A. Deryng, *Równowaga władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej a nowa konstytucja polska*, Lublin 1937, s. 3; A. Rakowska, op. cit., s. 96.

charakterem prezydentury. Prezydent nie był już organem stojącym jedynie na czele władzy wykonawczej, w związku z tym odstąpiono od nomenklatury nasuwającej tego typu skojarzenia⁶¹.

4. Kontrasygnata w polskich konstytucjach w okresie od 1944 r. do przywrócenia urzędu Prezydenta w 1989 r.

Dalsza ewolucja instytucji kontrasygnaty w Polsce przypadła na lata powojenne. Istotnym dokumentem, który stanowił podstawę ustroju Polski w tamtym okresie był manifest ogłoszony 22 lipca 1944 r. przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego⁶². Stwierdzono w nim, że „podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego”, którego jedną z głównych funkcji miało być uchwalenie nowej konstytucji⁶³. Choć Manifest PKWN nie określał, które przepisy Konstytucji marcowej będą obowiązywać w systemie politycznym, powszechnie uznano, że jednym z podstawowych założeń tego aktu była instytucja kontrasygnaty, która w istotny sposób wpływała na kształt i formę władzy wykonawczej⁶⁴. Na tej podstawie przyjęto, że każdy akt rządowy przewodniczącego KRN (prezydenta KRN)⁶⁵ powinien być opatrzony kontrasygnatą właściwych ministrów⁶⁶.

Dopiero w ustawie konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁷, określanej powszechnie mianem Małej Konstytucji wskazano, które przepisy Konstytucji marcowej pozostają w mocy⁶⁸. Przyjęto wówczas, że obowiązywać będzie m.in. art. 44 ust. 4

⁶¹ Zob. D. Górecki, op. cit., s. 58.

⁶² Zob. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, załącznik do Dz.U. z 1944 r., Nr 1.

⁶³ Takie sformułowanie miało dwojakie znaczenie. Z jednej strony podkreślało nieobowiązywanie Konstytucji marcowej i odrzucenie Konstytucji kwietniowej, jako podstawy prawnej rządu „Londyńskiego”, z drugiej strony zadeklarowano formalne przyjęcie modelu rządów parlamentarnych. Por. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 358. Warto w tym miejscu dodać, że poza wspomnianym Manifestem pozycje głowy państwa regulowały jeszcze trzy inne akty prawne: 1) ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powoływaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1944 r., Nr 19, poz. 99; 2) ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. z 1944 r., Nr 5, poz. 22; oraz 3) ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej, Dz.U. z 1955 r., Nr 5, poz. 23. Żaden z tych aktów nie regulował jednak problematyki kontrasygnaty.

⁶⁴ Jedynie w art. 3a ustawy z dnia 11 września 1944 r. o kompetencjach przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. z 1944 r., Nr 5, poz. 23) przewidziano wymóg współpodpisywania ustaw.

⁶⁵ Na podstawie art. 2 wspomnianej ustawy z 11 września 1944 r. przewodniczącemu KRN powierzono sprawowanie zastępstwa Prezydenta RP. Z kolei na mocy art. 1 ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 roku o kompetencji przewodniczącego KRN (Dz.U. z 1944 r., Nr 19, poz. 97) przewodniczącemu KRN nadano tytuł prezydenta KRN. Obie te funkcje (najpierw przewodniczącego, później prezydenta KRN) sprawował Bolesław Bierut.

⁶⁶ Zob. K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 41.

⁶⁷ Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71.

⁶⁸ Szerzej na temat Małych Konstytucji w polskim prawie konstytucyjnym zob. S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 11–48.

Konstytucji marcowej, statuujący zasadę kontrasygnaty aktów głowy państwa. Wydaje się jednak, że w powojennej praktyce ustrojowej przepis ten był interpretowany odmiennie, niż miało to miejsce w czasie obowiązywania Konstytucji z 1921 roku⁶⁹. Można sądzić, że instytucja kontrasygnaty utraciła w powojennej Polsce tradycyjne przypisywane jej znaczenie. Wiązało się to z kształtowanym wówczas ustrojem demokracji ludowej, w którym nie było miejsca dla prezydenta politycznie nieodpowiedzialnego za swoje działania⁷⁰. Istotą kontrasygnaty po 1944 r. było więc przede wszystkim zagwarantowanie współdziałania prezydenta i rządu. Współpodpis premiera lub właściwego ministra stanowił potwierdzenie wyrażonej w danym akcie woli prezydenta, co świadczyło o zgodności i jednorodności polityki władzy wykonawczej⁷¹.

Przewidziana w Małej Konstytucji regulacja dotycząca instytucji kontrasygnaty istniała w polskim porządku konstytucyjnym do czasu wejścia w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁷². Z tą datą nastąpiło wyłączenie urzędu Prezydenta z systemu naczelnych organów władzy. Jego kompetencje zostały przejęte przez Radę Państwa – naczelny kolegialny organ władzy państwowej, łączący w sobie kompetencje legislatywy, egzekutywy i judykatury⁷³. Rada Państwa w całej swojej działalności podlegała Sejmowi, ponosząc przed nim odpowiedzialność polityczną za swoje działania⁷⁴. Należy przypomnieć, że zasadniczym celem kontrasygnaty jest uwolnienie głowy państwa właśnie od odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. W tym stanie rzeczy dalsze funkcjonowanie instytucji kontrasygnaty stało się bezprzedmiotowe.

⁶⁹ Przede wszystkim nie uznawano podziału na „akty rządowe” i „akty urzędowe”. W doktrynie zaczęto używać tych pojęć zamiennie, traktując je jako synonimy. Wbrew przepisom Konstytucji uznawano, że dla ważności danego aktu wystarczający jest podpis właściwego ministra. Podpis Prezesa Rady Ministrów uznawano za fakultatywny, co miało wpływ na osłabienie pozycji premiera. Zob. K. Grzybowski, op. cit., s. 165; S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 428. Por. A. Rakowska, op. cit., s. 99–101.

⁷⁰ Trzeba podkreślić, iż niemalże we wszystkich ustawodawstwach konstytucyjnych państw socjalistycznych zrezygnowano z instytucji kontrasygnaty. Wpisując ją do polskiego porządku prawnego ustrojodawca chciał – jak się wydaje – formalnie podkreślić demokratyczny charakter postanowień Konstytucji marcowej.

⁷¹ Zob. S. Rozmaryn, op. cit., s. 423; R. Mojak, *Uwagi nad modelem urzędu Prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1944–1952*, (w:) *Państwo. Ustrój. Konstytucja. Studia poświęcone Profesorowi Doktorowi Habilitowanemu Wiesławowi Skrzydle*, Lublin 1991, s. 215–218; T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 54.

⁷² Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232 ze zm.

⁷³ Szerzej na temat Rady Państwa zob. M. Rybicki, *Ewolucja pozycji prawnoustrojowej Rady Państwa*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9; M. Kruk, *Zagadnienia jednolitości władzy i podziału kompetencji*, „Studia Konstytucyjne”, t. II, (red.) W. Sokolewicz, Warszawa 1989, s. 37 i n.

⁷⁴ Warto podkreślić, że radykalnej zmianie uległa również koncepcja podziału władzy. W miejsce dotychczasowego podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą wprowadzono podział na władzę państwową (Sejm, Rada Państwa i rady narodowe) oraz administrację państwową (rząd i ministerstwa).

5. Kontrasygnata w okresie polskiej transformacji ustrojowej

W 1989 r., po niespełna czterdziestu latach przerwy, instytucja kontrasygnaty została ponownie wprowadzona do polskiego systemu ustrojowego. Jej restytucji dokonano na podstawie ustaleń zapadłych przy „okrągłym stole”, zapoczątkowujących okres tzw. transformacji ustrojowej. Dla właściwego ukazania ewolucji kontrasygnaty w tym okresie niezbędne jest wyodrębnienie dwóch etapów transformacji. Pierwszy etap obejmował okres obowiązywania Konstytucji PRL z 1952 r., znowelizowanej ustawą z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tzw. nowela kwietniowa)⁷⁵. Drugi etap stanowił okres obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁷⁶.

Wraz z uchwaleniem noweli z 7 kwietnia 1989 r. ustrojodawca reaktywował instytucję prezydenta zniesioną w 1952 r.⁷⁷. Poświęcono jej odrębny rozdział Konstytucji – rozdział 3a – zatytułowany „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”⁷⁸. Logicznym następstwem przywrócenia jednoosobowego urzędu głowy państwa – Prezydenta RP było wprowadzenie instytucji kontrasygnaty jego aktów.

Kontrasygnata nie miała charakteru absolutnego, podlegały jej wyłącznie akty głowy państwa „o istotnym znaczeniu”. Ustrojodawca nie sprecyzował jednak tego pojęcia, posługując się w tym zakresie trybem odesłania do ustawy⁷⁹. Art. 32f ust. 2 znowelizowanej Konstytucji PRL stanowił, że: „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Prezydent wydaje rozporządzenia i zarządzenia. Ustawa określi akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu, wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów”. Pomimo stosownej podstawy konstytucyjnej, ustawa taka nigdy nie została uchwalona. Należy to uzasadniać faktem, że piastunem urzędu Prezydenta był wówczas należący do obozu komunistycznego Wojciech Jaruzelski, podczas gdy urząd premiera sprawował przedstawiciel Solidarności – Tadeusz Mazowiecki⁸⁰. W tym stanie rzeczy kontrasygnata stałaby się „mechanizmem

⁷⁵ Dz.U. z 1989 r., Nr 19, poz. 101.

⁷⁶ Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426.

⁷⁷ W doktrynie podkreśla się, że obok przywrócenia Senatu i modyfikacji systemu wyborczego jest to zasadnicza reforma dokonana na podstawie tego aktu. Zob. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 6, s. 3.

⁷⁸ Należy zauważyć, że sama systematyka Konstytucji wyznaczała pozycję prezydenta w systemie organów państwa. Rozdział poświęcony instytucji Prezydenta został zamieszczony przed rozdziałem czwartym zatytułowanym „Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich”, ale po rozdziale trzecim: „Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej”. Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 94.

⁷⁹ Art. 32f ust. 2 znowelizowanej Konstytucji PRL stanowił, że: „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Prezydent wydaje rozporządzenia i zarządzenia. Ustawa określi akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu, wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów”.

⁸⁰ Warto nadmienić, że Tadeusz Mazowiecki był pierwszym w Europie premierem rządu, który w państwie realnego socjalizmu pochodził spoza obozu komunistycznego.

przenoszenia odpowiedzialności z komunistycznego prezydenta na solidarnościowego premiera”⁸¹. Krytycznie należy jednak ocenić brak uchwalenia stosowej ustawy po 9 grudnia 1990 r., kiedy urząd Prezydenta objął Lech Wałęsa⁸². Niemniej jednak wykształciła się w owym czasie praktyka, zgodnie z którą wszelkie działania głowy państwa podejmowane przezeń osobiście, nosiły znamiona prerogatywy. W konsekwencji ani prezydent – zgodnie z dyrektywą nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa w systemie parlamentarnym – ani też żaden członek gabinetu (w tym także premier) nie ponosili odpowiedzialności politycznej za wydawane w ten sposób akty⁸³.

Nieco bardziej precyzyjna regulacja instytucji kontrasygnaty została przewidziana w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r., powszechnie określanej mianem Małej Konstytucji (dalej MK)⁸⁴. Niektóre istotne kwestie nie zostały jednak należycie uregulowane.

Jak wynikało z art. 46 MK, akty prawne prezydenta wymagały dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra⁸⁵. W art. 47 MK wymieniono natomiast akty głowy państwa wolne od kontrasygnaty, a więc stanowiące wyjątki od ogólnej zasady z art. 46 MK. Ta wbrew pozorom jasna regulacja w praktyce wzbudzała pewne kontrowersje. Z jednej strony gramatyczna wykładnia art. 46 MK wskazywała, iż wykluczona jest tzw. kontrasygnata podwójna. Z drugiej strony próbowano dowodzić, że w sprawach bardziej doniosłych dopuszczalne było kontrasygnowanie aktu prezydenta zarówno przez premiera, jak i właściwego ministra (czy nawet kilku ministrów)⁸⁶. Należy jednak

⁸¹ Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 119–120.

⁸² Por. P. Sarnecki, *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 11, s. 16.

⁸³ Zob. H. Suchocka, *Zasada podziału i równowagi władz*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, (red.) W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 146; A. Frankiewicz, op. cit., s. 57; W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana...*, op. cit., s. 19; T. Szymczak, *Nowela kwietniowa po dziesięciu latach*, (w:) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, (red.) M. Kudej, Katowice 1999, s. 115.

⁸⁴ Również pozycja prezydenta w pewnym stopniu uległa wówczas wzmocnieniu. Bez wątpienia sprzyjał temu okres prezydentury L. Wałęsy i zdecydowany model sprawowania urzędu oparty na jego silnej osobowości. Wydaje się, że właśnie na tej podstawie część przedstawicieli doktryny klasyfikowała funkcjonujący wówczas polski model ustrojowy jako system parlamentarno-prezydencki. Zob. S. Gebethner, *Modele rządów a ich regulacja konstytucyjna*, (w:) *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, (red.) S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 96; P. Winczorek, *Wartości naczelne „Małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1, s. 5; R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej Konstytucji z 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 109.

⁸⁵ W doktrynie wyrażono różne poglądy na temat interpretacji pojęcia aktu prawnego prezydenta. Kwestia ta została nawet poddana pod osąd Trybunału Konstytucyjnego (zob. uchwała TK z dnia 5 września 1995 r., W 1/95, OTK 1995, cz. I, poz. 43; uchwała TK z dnia 13 grudnia 1995 r., W 6/95, OTK 1995, cz. I, poz. 47), co jednak nadal nie wyjaśniło precyzyjnie tego zagadnienia. Na tej podstawie sformułowano w doktrynie uwagę *de lege fundamentalis feranda*, aby pojęcie „aktów prawnych” zastąpić bardziej precyzyjnym i wielokrotnie już analizowanym w polskiej literaturze określeniem „aktów urzędowych”. Mając na względzie doświadczenia z lat 1992–1997, ustrojodawca zrealizował ten postulat w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

⁸⁶ Zob. P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 36; Z. Jarosz, *Prawne i praktyczne problemy kontrasygnaty*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, z. 1, s. 239.

stwierdzić, że bez względu na przyjętą interpretację, dokonanie kontrasygnaty jednocześnie przez kilku członków rządu, w tym przez premiera, nie spowodowałoby jakichkolwiek negatywnych skutków dla danego aktu⁸⁷.

Wyjaśniono już, że w tradycyjnym ujęciu instytucja kontrasygnaty utożsamiana jest z uwolnieniem głowy państwa od odpowiedzialności za współpodpisywane akty i przeniesieniem jej na podmiot kontrasygnujący. W Małej Konstytucji nie sformułowano jednak konkretnego przepisu ustanawiającego odpowiedzialność ministrów z tytułu kontrasygnaty⁸⁸. Przewidziano natomiast odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za samodzielnie wykonywane przez nich funkcji z zakresu władzy wykonawczej (art. 67 MK). Dopuszczalne wydaje się wyrowadzenie z tej regulacji, na zasadzie analogii, odpowiedzialności ministrów za kontrasygnowane przez nich akty urzędowe prezydenta⁸⁹.

W świetle przeprowadzonych rozważań dalece niezrozumiała wydaje się praktyka, zgodnie z którą pomimo konstytucyjnego wymogu, akty głowy państwa nie były jednak kontrasygnowane. Krytycznie należy ocenić brak jakiegokolwiek reakcji na poczynania prezydenta ze strony organów państwowych, a w szczególności premiera oraz ministrów⁹⁰. Na tej podstawie uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że w zakresie w jakim kontrasygnata miała kreować płaszczyznę współpracy organów władzy wykonawczej, jej rola uległa głębokiej deprecjacji⁹¹.

6. Podsumowanie

Kontrasygnata aktów głowy państwa jest instytucją ustrojową trwale zapisaną w dziejach polskiego konstytucjonalizmu. W toku uchwalania kolejnych regulacji ustrojowych przechodziła stopniową ewolucję. Niezmienny pozostał jednak jej charakter jako instrumentu przenoszącego ciężar odpowiedzialności za kontrasygnowany akt z głowy państwa na współpodpisującego członka rządu.

⁸⁷ W szczególności nie można mówić o jego nieważności. Por. A. Rakowska, op. cit., s. 182.

⁸⁸ Już w toku prac Komisji Nadzwyczajnej powołanej w dniu 2 kwietnia 1992 r. w celu rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP, niewiele uwagi poświęcono kwestii odpowiedzialności za kontrasygnowane akty prawne prezydenta. Wydaje się, że Komisja uznała tę kwestię za zbyt oczywistą, aby regulować ją wprost w konstytucji. Kontrasygnata była „pojęciem zastanym”, jej znaczenie było powszechnie znane, utrwalone w doktrynie do tego stopnia, że zbędne było wprowadzanie w tym zakresie konkretnych regulacji. Zob. P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych...*, op. cit., s. 27.

⁸⁹ Zob. R. Mojak, *Instytucja prezydenta...*, op. cit., s. 82.

⁹⁰ W doktrynie próbowano wykazać, że bierna postawa podmiotów odpowiedzialnych za dokonanie kontrasygnaty w istocie oznaczała milczącą zgodę, kontrasygnatę dorozumianą. Nie sposób jednak zgodzić się z tym poglądem, bowiem ustrojodawca nie przewidział takiego trybu kontrasygnaty. Takie stanowisko można potraktować jedynie, jako próbę skomentowania ówczesnej praktyki kontrasygnowania aktów prawnych głowy państwa, dalece odbiegającą od litery konstytucji. Por. P. Czarny, *Prezydent Rzeczypospolitej*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 1997, s. 219.

⁹¹ Zob. A. Rakowska, op. cit., s. 200–201.

W pierwotnym kształcie nadanym ustawą rządową z 3 maja 1791 r. celem kontrasygnaty było stworzenie warunków niezbędnych do realizacji podstawowych założeń systemu parlamentarnego. Kontrasygnata wzmacniała pozycję monarchy, poprzez uwolnienie go od odpowiedzialności za wydawane akty i przeniesienie jej ciężaru na współpodpisującego ministra. Na tle ówczesnych europejskich rozwiązań ustrojowych zarówno przyjęta konstrukcja kontrasygnaty, jak i pozostałe instytucje i zasady ustrojowe zawarte w ustawie rządowej miały postępowy i nowatorski charakter. Pomimo iż uchwalenie Konstytucji 3 maja stało się jedną z przyczyn upadku Rzeczypospolitej, akt ten stanowił jeszcze przez wiele lat ikonę postępu i nowoczesnej myśli konstytucyjnej⁹².

Trudno jednoznacznie ocenić instytucję kontrasygnaty ustanowioną *implicitie* w Konstytucji Księstwa Warszawskiego oraz *explicitie* w Konstytucji Królestwa Polskiego, bowiem akty te nie stanowiły samodzielnego wyrazu polskiej myśli ustrojowej. Rzeczpospolita znajdowała się wówczas pod wpływem zaborców, jej niezależność i możliwość samodzielnego podejmowania decyzji była w znacznej mierze ograniczona. Wydaje się więc, że akty te nie wywarły wpływu na dalszy rozwój polskiego konstytucjonalizmu, a co za tym idzie na kształt i ewolucję instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa.

W okresie międzywojennym kontrasygnata nie miała charakteru jednolitego, ustrojodawca kształtował ją na różne sposoby, podejmując próby jej dostosowania do ewoluującego porządku ustrojowego. W owym czasie instytucja kontrasygnaty była przedmiotem znacznego zainteresowania w doktrynie prawa konstytucyjnego, czego dowodem są liczne przeprowadzone wówczas analizy wielu jej aspektów⁹³. Z tym większą przykrością należy stwierdzić, że bogaty dorobek naukowy tamtych lat nie został wykorzystany w powojennej myśli konstytucyjnej.

Podjętą próbę oceny funkcjonowania kontrasygnaty w okresie intensywnej transformacji ustrojowej, na wstępie trzeba uwzględnić, iż wzmocnieniu uległa wówczas pozycja prezydenta. Czynnikiem stymulującym w tym zakresie nie były jednak przepisy ustrojowe, a raczej funkcjonująca niejako obok tych przepisów praktyka ówczesnej prezydentury Lecha Wałęsy⁹⁴. Miało to swoje znaczenie dla egzystencji instytucji kontrasygnaty. Krytycznie należy ocenić fakt, że w początkowych latach transformacji ustrojowej akty głowy państwa, pomimo istnienia stosownego wymogu, nie były kontrasygnowane. O ile w okresie obowiązywania

⁹² Zob. J. Trzciniński, *Wpływ Konstytucji 3 maja na późniejsze konstytucje polskie*, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Prace ofiarowane Prof. Wojciechowi Sokolowiczowi*, (red.) M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 202.

⁹³ Z konieczności ograniczę się do wskazania wybranych pozycji: S. Car, *Kontrasygnata*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 10–13; tenże, *O Kontrasygnacie. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 roku*, „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1; tenże, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935; A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozwiązania ustrojowe*, Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie, Lwów 1934; S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936.

⁹⁴ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 256.

Konstytucji PRL znowelizowanej przepisami ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r., było to efektem istniejącej luki konstytucyjnej, o tyle w czasie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. wynikało to z biernej postawy, czy wręcz niechęci Rady Ministrów do wykorzystywania przysługujących jej kompetencji. Trudno oprzeć się wrażeniu, że ministrowie chcieli w ten sposób uniknąć konfrontacji z prowadzącym nader ekspansywną politykę prezydentem Lechem Wałęsą⁹⁵. Choć założeniem ustrojodawcy było ukształtowanie kontrasygnaty, jako instytucji odpowiadającej standardom systemu parlamentarnego, to jednak w początkowym okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wyraźnie od nich odbiegała.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi pierwszą część opracowania poświęconego instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa w konstytucjach polskich. Do jego przygotowania wykorzystano metodę analityczno-prawną oraz metodę prawnohistoryczną, stosując również w niezbędnym zakresie ujęcie porównawcze. Na wstępie przedstawiono etymologię pojęcia kontrasygnaty, wyjaśniono genezę tej instytucji oraz przypisywane jej współcześnie znaczenia i funkcje. Następnie dokonano rekonstrukcji instytucji kontrasygnaty w kolejnych polskich regulacjach ustrojowych. Wyjaśniono, że w ustawie rządowej z 3 maja 1791 r. zasadniczym celem tej instytucji było wzmocnienie relatywnie słabej wówczas pozycji monarchy. Skonstatowano, że regulacje prawne przewidziane w Konstytucji Księstwa Warszawskiego oraz Królestwa Polskiego nie wywarły wpływu na rozwój i ewolucję instytucji kontrasygnaty. Ustalono, że w okresie powojennym, na skutek kształtowanego ustroju demokracji ludowej instytucja kontrasygnaty utraciła swe tradycyjne znaczenie. Krytycznie oceniono praktykę ustrojową w początkowym okresie intensywnej transformacji, kiedy pomimo istnienia stosownego wymogu, akty głowy państwa nie były kontrasygnowane. Taki stan rzeczy spowodował, że instytucja kontrasygnaty odbiegała wówczas od standardów parlamentarnego systemu rządów.

⁹⁵ Niektóre działania podejmowane wówczas przez Lecha Wałęsę określono w publicystyce prasowej mianem falandyzacji prawa. Zjawisko to polegało na specyficznym interpretowaniu przepisów prawnych, w ten sposób, aby można było dostosowywać je do doraźnych potrzeb politycznych. Nazwa ta pochodzi od nazwiska ministra Lecha Falandysza, który w owym czasie był odpowiedzialny za wykładnię i stosowanie przepisów prawa w Kancelarii Prezydenta. Szerzej na ten temat zob. P. Cwikliński, J. Ziarno, *Lech Falandysz. Adwokat prezydenta*, Warszawa 1995, passim. Zob. krytyczną wypowiedź C. Mika na temat falandyzacji prawa, *Prawo do złudzeń*, „Wprost” 2003, nr 10, s. 34.

SUMMARY

The article is the first part of work devoted to the institution of countersignature on the Acts issued by the head of state in the Polish Constitutions. The article was developed with the use of the legal-analytical and legal-historical method as well as a comparative approach in some necessary areas. The introduction presents the etymology of the concept of countersignature, explains its origin and the contemporary importance and function attributed to it. Next, the institution of countersignature in the successive Polish legal regulations is reconstructed. It is explained that the main aim of countersignature in the Government Act of 3 May 1791 was to strengthen the relatively weak position of the Monarch at the time. It is noted that legal regulations in the Constitution of the Duchy of Warsaw and the Kingdom of Poland did not influence the development and evolution of countersignature. It has been established that in the post-war period, because of the introduction of the social democratic political system, countersignature lost its traditional importance. The author criticizes the political system practice in the initial period of intensive transformation when, despite the existence of an adequate legal obligation, the Acts issued by the head of state were not countersigned. This state of things led to a situation in which countersignature was far from a parliamentary system of governing standards.