

Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Ryszard Paweł Krawczyk

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

1. Pojęcie kontrasygnaty

Kontrasygnata w systemie rządów parlamentarno-gabinetowych to wymóg konstytucyjnego podpisania aktu urzędowego głowy państwa przez premiera lub ministra, którzy przez kontrasygnatę biorą na siebie odpowiedzialność polityczną i prawną za dany akt¹.

Inne znaczenie tego terminu sprowadza się do „umieszczenia podpisu na akcie, który dla swej ważności wymaga podpisania przez drugą osobę poza główną”². Kontrasygnata to „współpodpis pod aktem urzędowym pochodzącym od głowy państwa, [...] niezbędny dla prawomocności tego aktu; obowiązek składania kontrasygnaty przez ministrów i premiera razem lub z osobna wypływa z zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem w następstwie tego, że głowa państwa tej odpowiedzialności nie ponosi, kontrasygnujący członkowie rządu (premier i ministrowie) biorą na siebie pełną odpowiedzialność polityczną za akty urzędowe głowy państwa”³.

Kontrasygnatę w jej ujęciu klasycznym należy wiązać przede wszystkim z osobą głowy państwa⁴.

Kontrasygnata przeszła dość długą ewolucję, której etapy wyznaczają następujące formy państwa: monarchia absolutna – monarchia konstytucyjna – republika⁵. W każdej z tych form instytucja kontrasygnaty wyglądała inaczej. U schyłku monarchii absolutnej kontrasygnata jest poświadczeniem zgodności aktów woli monarchy z formą, w jakiej ta wola została wyrażona. Władca działający samo-

1 *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1982, s. 363.

2 Cyt. *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1959, s. 264.

3 Cyt. *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980, s. 265.

4 Patrz: T. Szymczak, *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, ser. I, z. 38, s. 38.

5 Patrz: W. Wilga, *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4(16).

dzielnie przeobraża się w monarchę, który realizując atrybuty swej władzy, musi zapobiegać o zgodę organu przedstawicielskiego. Znamienным tego przykładem jest wówczas Anglia, gdzie król posiadając prawo wydawania ordonansów w oparciu o przysługujące mu prawa, nadawał im moc powszechnie obowiązującą. Tym samym prawo mające moc ustawy pochodzi od parlamentu i od króla.

Dopiero jednak w czasach monarchii konstytucyjnej ustawa zasadnicza stwarza możliwość zagwarantowania praw parlamentu w taki sposób, iż żadne działanie władcy nie mogło ograniczać kompetencji przedstawicielstwa. Kontrasygnata staje się pewną zasadą stosunków między monarchą a podporządkowanym parlamentowi rządem. Za akty króla zaczyna bezpośrednio odpowiadać premier utworzonego gabinetu. Podpis premiera ma być gwarancją nienaruszalności praw ustawodawczych parlamentu.

Rozwój instytucji kontrasygnaty następuje w systemie rządów republikańskich – w nich kontrasygnata jest istotną cechą rządów parlamentarnych. Na czele państwa stoi politycznie nieodpowiedzialna jednostka, która działa łącznie z organem przez siebie powołanym, ale odpowiedzialnym politycznie przed parlamentem⁶. W tej sytuacji kontrasygnata może być przedstawiana jako „1) potwierdzenie zgodności aktu z wolą wyrażoną przez głowę państwa, względnie zgodności formy aktu z przyjętymi zasadami biurokracji; 2) konsekwencja zasady odpowiedzialności głowy państwa, przy równoczesnym przyjęciu zasady odpowiedzialności w życiu publicznym; 3) forma odpowiedzialności ministrów jako represji politycznej za dokonane naruszenia prawa; 4) sposób poddania całości spraw państwa kontroli parlamentu; 5) forma współdziałania ministrów i głowy państwa, gdy władza spoczywa w rękach gabinetu, a współpodpis głowy państwa ma charakter środka kontroli; 6) realizowanie rządów prawa w drodze prewencji politycznej”⁷.

Pierwszym aktem rangi konstytucyjnej, w którym znajdujemy instytucję kontrasygnaty, jest Konstytucja I Rzeczypospolitej z 3 maja 1791 r. i Konstytucja francuska z 25 maja 1791 r., która używa terminu „*le contresieing*” (kontrasygnata). Konstytucja polska, nie nazywając tej instytucji kontrasygnatą, określa jej materialną treść. W rozdziale VII Konstytucji 3 maja – *Król. Władza wykonawcza* – występuje następujące sformułowanie: „Osoba Króla jest święta i bezpieczna od wszystkiego. Nic sam przez się nie czyniący, za nic w odpowiedzi narodowi być nie może [...] Decyzja królewska po wysłuchaniu wszystkich zdaniach przeważać powinna, aby jedna była w wykonaniu prawa wola. Przeto każda ze straży rezolucja pod imieniem królewskim i z podpisem ręki jego wychodzić będzie, powinna jednak być podpisana także przez jednego z ministrów, zasiadających w Straży i tak podpisana do posłuszeństwa wiązać będzie, i dopełnioną być ma bądź przez komisję, bądź przez jakiegokolwiek magistratury wykonawcze, w tych jednak szczególnie materiach, które wyraźnie niniejszym prawem wyłączone nie

6 T. Szymczak, *Kontrasygnata...*, s. 71–73.

7 Por. A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934, s. 53.

są. W przypadku, gdyby żaden z ministrów przy niej upierał się, marszałek sejmowy, w tym przypadku upraszać będzie o zwołanie sejmiku gotowego i jeżeli król spóźniać będzie zwołanie, marszałek to wykonać powinien⁸.

Niestety, historii kontrasygnaty nie wiąże się z postanowieniami konstytucji polskiej, ale z angielską praktyką konstytucyjną. Pewien wpływ na to miało na początku wieku XVIII oderwanie się króla angielskiego od udziału w bezpośrednich pracach gabinetu. Przyczyna – jak się wydaje była prozaiczna – król Jerzy I nie władał językiem angielskim, premier Robert Walpole – twórca rządów parlamentarno-gabinetowych – nie znał języka niemieckiego. Jak stwierdza A. Esmein, „Anglicy wprowadzili u siebie w całym szeregu wypadków regułę, że wyraz woli królewskiej, aby stać się prawnie obowiązującym, powinien otrzymać formę aktu pisanego, zaopatrzonego w pewne pieczęcie; każdą z takich pieczęci według zwyczaju przechowywał jeden z najwyższych dostojników lub ministrów, który wyłącznie przykładać ją miał prawo; przykładając zaś pieczęć, wykonywał akt osobisty i tym samym brał na siebie osobistą odpowiedzialność⁹”. Tak ugruntowała się zasada – „król nigdy nie może działać sam” – (*the king cannot act alone*). Zasada nieodpowiedzialności króla będąca konsekwencją zasady – „król nie może czynić źle” (*the king can no wrong*), procedura impeachmentu (odpowiedzialność konstytucyjna) oraz instytucja kontrasygnaty w efekcie miały służyć z jednej strony skrępowaniu wyrażania woli przez monarchę, z drugiej – umocnieniu pozycji parlamentu jako piastuna władzy wykonawczej.

Nieco inaczej rozumiano instytucję kontrasygnaty w ówczesnej Francji. Konstytucja z 1791 r. stanowiła – „Żaden akt królewski, nie podpisany przez monarchę i nie kontrasygnowany przez ministra lub zarządzającego departamentem nie może być wykonany. Rozkaz królewski czy to ustny, czy pisemny, w żadnym razie nie może uwolnić ministra od odpowiedzialności”. Z kolei ustawa konstytucyjna z 25 lutego 1875 r. w art. 3 sformułowała tę zasadę w sposób następujący – „Każdy akt prezydenta Rzplitej winien być kontrasygnowany przez ministra”. Z kolei Konstytucja francuska z 1852 r. i karty konstytucyjne z 1814 i 1830 r. nie wspominają o kontrasygnacie, choć w praktyce istnieje ona na aktach królewskich. Wówczas to jednak kontrasygnata jest tylko zwykłym przepisem administracyjnym, który ma zapewnić wykonanie woli monarchy.

Kontrasygnata obejmuje więc akty pisemne głowy państwa, ale może być również tzw. kontrasygnatą obecności (zwana również kontrasygnatą materialną lub polityczną). Ten ostatni rodzaj kontrasygnaty sprowadza się do wzięcia na siebie odpowiedzialności przez premiera lub ministra za wystąpienia ustne głowy państwa. W tym przypadku zakłada się, że wystąpienia tego rodzaju są konsultowane z szefem rządu. Rząd, który nie przyjmuje odpowiedzialności za takie zachowania głowy państwa, powinien złożyć dymisję.

8 Konstytucja 3 Maja, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1981.

9 Cyt. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 115.

Również Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. w art. 44 stwierdza – „Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”. Podobnie Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. w art. 14 ust. 1 stwierdza – „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra”, a w art. 15 ust. 1 dodaje – „Prezydent Rzeczypospolitej za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny”. Norma prawna wynikająca z art. 15 ust. 1 Konstytucji kwietniowej odnosiła się zarówno do aktów prezydenta objętych kontrasygnatą, jak i aktów stanowiących jego prerogatywy.

Z instytucji kontrasygnaty zrezygnowano w PRL-u, co wynikało przede wszystkim z kolegialnego działania „głowy państwa” – Rady Państwa i ponoszenia przez nią odpowiedzialności przed parlamentem za całokształt swojej działalności. Jednak w noweli z 7 kwietnia 1989 r. do Konstytucji PRL poprzez art. 32f ust. 2 wpisano odesłanie do ustawy zwykłej, która miała wskazać akty prawne Prezydenta RP o istotnym znaczeniu, które będą wymagać kontrasygnaty. Rozwiązanie to było o tyle zaskakujące, iż uważa się, że instytucja kontrasygnaty jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie powinna określać katalogu aktów kontrasygnowanych. Sytuacja taka mogłaby doprowadzić do manipulowania kompetencjami prezydenta poprzez ustawy zwykłe. Upoważnienie konstytucyjne nie zostało jednak rozwinięte w ustawie zwykłej. Takiej ustawy nie wydano do momentu uchwalenia Małej konstytucji z 1992 r. Dopiero właśnie z chwilą uchwalenia 17 października 1992 r. ustawy konstytucyjnej – *O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* powrócono do instytucji kontrasygnaty¹⁰.

Artykuł 46 Małej konstytucji z 1992 r. stanowił: – „Akty prawne Prezydenta dla swej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładają Prezydentowi”. Kontrasygnata, o której mowa w art. 46 ustawy konstytucyjnej, dotyczy wyłącznie aktów prawnych prezydenta wydawanych w formie pisemnej. Z kolej art. 47 tejże ustawy wyłączył spod obowiązku kontrasygnowania szereg aktów prawnych, których wydanie wiąże się z wykonywaniem enumeratywnie wymienionych w tym artykule kompetencji prezydenta. W praktyce, nawiązując do nazewnictwa zaczerpniętego z Konstytucji RP z 1935 r., uprawnienia te nazywa się prerogatywami lub uprawnieniami osobistymi prezydenta.

W przypadku wątpliwości domniemywało się o istnieniu obowiązku kontrasygnaty (zasada domniemania kontrasygnaty)¹¹. Brzmienie przepisu art. 46 nie było do końca jasne – jego znaczenie literalne przeczyło zasadzie aktywnej prezydentury, ponieważ sugerowało, że prezydent nie może działać w sferze uprawnień przyznanych mu przez konstytucję¹². Brak logiki takiego rozwiązania nakazywał zdecydowanie

10 Dz.U., nr 84 z dnia 23 listopada 1992 r., poz. 426.

11 Tak: P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 203.

12 Patrz: R. Mojak, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 291.

je odrzucić, ponieważ prezydent musi posiadać inicjatywę w zakresie wykonywania własnych uprawnień. Inna wątpliwość dotyczyła aktów prawnych poddawanych kontrasygnacie – czy obejmowała ona tylko akty prawotwórcze, tj. rozporządzenia i zarządzenia prezydenta, czy również akty o charakterze indywidualnym.

Uregulowanie problematyki kontrasygnaty w Małej konstytucji z 1992 r. nie wskazywało *expresis verbis* na koncepcję kontrasygnaty – art. 46 uzależniał ważność aktów prezydenta od podpisu premiera albo właściwego ministra. W praktyce w przypadku aktu przekraczającego zakres działania jednego ministerstwa kontrasygnaty dokonywał premier, w przypadku zaś aktu dotyczącego jednego ministerstwa kontrasygnaty dokonuje właściwy minister. Praktyka ustrojowa w wielu przypadkach była jednak sprzeczna z postanowieniami art. 46 Małej konstytucji. Praktycznie dopiero od drugiej połowy 1994 r. akty prawne prezydenta zaczęły być kontrasygnowane¹³. Nie wykształciły się również w tym czasie zwyczaje związane z tzw. kontrasygnatą obecności, choć na jej istnienie wskazywał art. 32 ust. 2 Małej konstytucji. W praktyce Sejm nie egzekwował odpowiedzialności właściwego ministra (z tytułu kontrasygnaty obecności) za działania prezydenta, natomiast mieliśmy do czynienia z próbą bezpośredniego oddziaływania w tym zakresie na prezydenta poprzez podjęcie uchwały negatywnie oceniającej jego działania.

Współcześnie w konstytucjonalizmie europejskim instytucja kontrasygnaty może występować w trzech wariantach jako:

- kontrasygnata generalna, w której wymóg kontrasygnaty dotyczy wszystkich kompetencji głowy państwa, np. art. 89 Konstytucji Włoch z 27 grudnia 1947 r.; art. 106 Konstytucji Belgii z 14 lutego 1994 r.;
- kontrasygnata pozytywna, w jej przypadku konstytucja wskazuje na materie wyłączone spod kontrasygnaty, np. Konstytucja Francji z 4 października 1958 w art. 19; Konstytucja RFN z 23 maja 1949 r. w art. 58;
- kontrasygnata negatywna polegająca na wyliczeniu kompetencji głowy państwa wymagających kontrasygnaty, np. Konstytucja Portugalii z 2 kwietnia 1976 r. w art. 140 ust. 1; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w art. 144 ust. 1 i 2; Konstytucja Litwy z 25 października 1992 r. w art. 85¹⁴.

13 Patrz: P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 40.

14 Konstytucja litewska przyjmuje kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Ponoszą oni odpowiedzialność za kontrasygnowane akty. Warunkiem wejścia w życie dekretów Prezydenta Republiki wymienionych w art. 84 pkt 3, 15, 17, 21 jest kontrasygnata. Konstytucja nie rozstrzyga, kto konkretnie dokonuje kontrasygnaty. W praktyce dekret Prezydenta Republiki dotyczący wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 84 pkt 17 Konstytucji Litwy) kontrasygnowany jest przez Prezesa Rady Ministrów, w pozostałych przypadkach – pkt 3 art. 84 Konstytucji – mianowanie i odwoływanie na wniosek rządu przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, nadawanie najwyższych stopni dyplomatycznych i tytułów specjalnych; pkt 15 art. 84 Konstytucji – nadawanie najwyższych stopni wojskowych; pkt 21 art. 84 Konstytucji – nadawanie obywatelstwa Republiki Litewskiej, dekrety prezydenta kontrasygnowane są przez odpowiedniego ministra.

2. Znaczenie kontrasygnaty w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., regulując instytucję kontrasygnaty, unika niejasności sformułowań tak charakterystycznych dla Małej konstytucji z 1992 r. Artykuł 144 ust. 2 stanowi w tym zakresie – „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”. Ustawodawca w tym przypadku kontrasygnatę wiąże tylko z podpisem premiera oraz określa w sposób jasny samą jej koncepcję.

Konstytucja RP w chwili obecnej nie określa zakresu odpowiedzialności politycznej prezydenta. O jej istnieniu można domniemywać na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji¹⁵.

Analizując obecny zakres kontrasygnaty, należy mieć na uwadze model ustrojowo-prawny polskiej prezydentury przyjęty w art. 126 i następnych postanowieniach rozdziału V Konstytucji RP. Równie istotne jest określenie wzajemnego stosunku kontrasygnaty i innych instytucji ustrojowo-prawnych w zakresie zapewnienia współdziałania w ramach władzy wykonawczej między prezydentem a rządem. W związku z instytucją kontrasygnaty w doktrynie zwrócono uwagę na charakter pierwotny lub pochodny odpowiedzialności politycznej głowy państwa. A. Frankiewicz wskazuje, że kontrasygnata jest bezpośrednią przyczyną braku odpowiedzialności politycznej, przesuwającej tę odpowiedzialność przed Sejmem z prezydenta na członków rządu¹⁶. Bardziej trafnie A. Rakowska stwierdza, że „to kontrasygnata stanowi efekt dostrzeżenia konieczności poddania kontroli i ustalenia podmiotów odpowiedzialnych za akty z założenia nieodpowiedzialnej głowy państwa”¹⁷. Dalej konkluduje, że premier nie może tej odpowiedzialności przejąć, bo nie można przejąć czegoś, co nigdy nie istniało.

Odpowiedzialność ta dotyczy treści aktu urzędowego, jego skutków, a także tego, że premier wyraził zgodę na wydanie takiego aktu. W istocie rzeczy odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za akt kontrasygnowany nie będzie miała charakteru indywidualnej odpowiedzialności, lecz odpowiedzialności solidarnej całego rządu, realizowanej w trybie konstruktywnego wotum nieufności (art. 157 ust. 1 i art. 158 Konstytucji). Należy przyjąć również, że premier w związku z dokonaną przez siebie kontrasygnatą może wystąpić z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania.

Z punktu widzenia ustrojowego można oczywiście zastanawiać się, czy obecna konstrukcja kontrasygnaty wiążąca się z odpowiedzialnością premiera – w istocie całego rządu – jest konstrukcją optymalną. W doktrynie słusznie

15 A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 250.

16 Tak: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 211.

17 A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 250–251.

podnosi się, że rozwiązaniem bardziej sprawiedliwym byłaby kontrasygnata podwójna lub też kontrasygnata odpowiedniego ministra¹⁸. Pierwsza pozwalałaby dokonywać Sejmowi oceny doniosłości naruszenia prawa i stopniowania jego skutków proporcjonalnie do jego wagi. Drugie rozwiązanie nie angażowałoby całego rządu w związku z odpowiedzialnością indywidualną jego członka. Rozwiązania tego typu stosowane są u południowych sąsiadów Polski – w Słowacji i Republice Czeskiej¹⁹.

Kontrasygnata aktu urzędowego prezydenta nie wyłącza odpowiedzialności konstytucyjnej oraz karnej głowy państwa. Za tego typu działania będące deliktami konstytucyjnymi lub czynami wypełniającymi znamiona przestępstwa Prezydent RP ponosi odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Za kontrasygnowanie takich aktów, nazywanych przez P. Sarneckiego „aktami bezprawnymi”, odpowiedzialność konstytucyjną przed TS mógłby ponosić również sam Prezes Rady Ministrów²⁰. Podobnie doktryna traktuje nakłanianie przez premiera Prezydenta RP do wydania aktu bezprawnego – w tym przypadku prezydent mógłby wystąpić na podstawie art. 156 ust. 2 Konstytucji z wnioskiem o pociągnięcie premiera do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Kontrasygnata stanowi również rodzaj „specyficznego spoiwa władzy wykonawczej”²¹ oraz „ustrojowy instrument wymuszający współdziałanie rządu i Prezydenta”²². Koncepcja współdziałania poprzez instytucje kontrasygnaty tych dwóch segmentów władzy wykonawczej nie jest jednak powszechnie akceptowana w doktrynie. Wskazuje się również na powierzchowność i niepewność tej współpracy²³. Jest oczywiste, że współpraca ta może różnie wyglądać w zależności od okoliczności politycznych, ambicji politycznych Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów²⁴, istnienia poza konstytucyjnego ośrodka władzy oddziałującego na relacje prezydent – premier.

18 *Ibidem*, s. 252.

19 Patrz: K. Skotnicki, *Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016, s. 396–397.

20 P. Sarnecki, *Uwaga nr 13 do art. 144*, [w:] L. Garlicki, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

21 S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 213.

22 R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 62.

23 Tak. T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 75.

24 Na problem ten zwrócił uwagę P. Winczorek, analizując relacje między prezydentem L. Kaczyńskim a jego bratem – premierem J. Kaczyńskim – por. P. Winczorek, *Problem bardziej polityczny i moralny niż prawny*, „Prawo co dnia” dodatek do Rzeczypospolitej z 18 lipca 2006 r., s. C4. W sposób bardziej wyrazisty rywalizację w relacjach prezydent – premier można było dostrzec w okresie 2007–2010 (szczególnie w kwestiach polityki zagranicznej, terminu przekazywania Sejmowi projektu budżetu), kiedy mandat prezydenta wykonywał L. Kaczyński, a jego przeciwnikiem politycznym był premier D. Tusk.

Na model polskiej kontrasygnaty oddziałuje również fakt, iż niektóre z aktów urzędowych prezydenta wydawane są z inspiracji innych organów, np. mianowanie na pierwszy stopień oficerski i na stopnie generalskie odbywa się na wniosek ministra obrony narodowej i za kontrasygnatą. Wydzźwięk tego typu postępowania może być odebrany jako brak zaufania do głowy państwa. Jeszcze w innych przypadkach prezydent wydaje akty na wniosek ministrów. W tym przypadku, jak słusznie podkreśla się w literaturze, kontrasygnata jest nie tylko środkiem kontroli prezydenta, ale również weryfikacją działań poszczególnych ministrów z polityką wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów²⁵.

3. Zakres kontrasygnaty

Zgodnie z art. 144 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP, korzystając ze swych konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Akty urzędowe dla swej ważności wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów. Pojęcie aktu urzędowego prezydenta wymaga jednak doprecyzowania, ponieważ konstytucja nie określa dopuszczalnych form, w jakich akty urzędowe prezydenta winny być podejmowane. Analiza art. 144 Konstytucji wskazuje, że „akt urzędowy” prezydenta realizuje się w określonych formach czynności urzędowych prezydenta podejmowanych w celu realizacji funkcji konstytucyjnych i ustawowych. Należy zauważyć, że pod rządami konstytucji z 17 marca 1921 r. wyróżniano akty urzędowe prezydenta wymagające kontrasygnaty i czynności urzędowe, za które prezydent nie ponosił odpowiedzialności konstytucyjnej ani cywilnej. W świetle konstytucji z 1935 r. wyróżniano akty urzędowe wymagające kontrasygnaty i akty urzędowe wynikające z prerogatyw prezydenta, za które nie ponosił on odpowiedzialności. Można stwierdzić, że obecna konstytucja nawiązuje bardziej do koncepcji aktu urzędowego pod rządami konstytucji z 1935 r. W znaczeniu przedmiotowym „akt urzędowy” przybierać będzie formę aktu prawnego, do którego wydania prezydent jest uprawniony. To oznacza, że swoje kompetencje prezydent będzie mógł wyrażać poprzez takie formy aktów prawnych, jak: rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234 Konstytucji), rozporządzenia (art. 92 Konstytucji), zarządzenia – art. 93 ustawy zasadniczej i postanowienia – art. 142 ustawy zasadniczej.

Druga grupa aktów urzędowych to akty podejmowane na podstawie wykorzystania przez prezydenta swoich kompetencji, np. zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu, powoływanie na określone stanowiska państwowe, skracanie kadencji Sejmu i Senatu, inicjatywa ustawodawcza, prawo łaski, ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych. Analiza powyższych, przykładowo wymienionych kompetencji prezydenta wskazuje, że nie wszystkie z nich będą posiadały formę aktu prawnego, np. inicjatywa

²⁵ Tak: A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 255.

ustawodawcza, akt ratyfikacji, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego²⁶. To oznacza, że na gruncie polskiego ustawodawstwa pojęcie „akt urzędowy” nie jest jednoznaczne. Prezydent wykonuje więc swoje kompetencje poprzez akty prawne oraz inne akty urzędowe obejmujące wszelkie czynności urzędowe, które mogą przybrać formę pisemną lub być czynnościami faktycznymi. Oznacza to, że pojęcie aktu urzędowego jest szersze niż pojęcie aktu prawnego. Porównanie treści art. 144 ust. 1 Konstytucji z treścią art. 144 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca nadaje pojęciu aktu urzędowego w każdym przypadku nieco inny zakres. W pierwszym przypadku niewątpliwie chodzi o akty podjęte w formie pisemnej i wszelkie inne formy realizacji kompetencji prezydenta, co oznacza szerokie pojęcie tego terminu. W drugim przypadku ustawodawca zwraca uwagę na formę aktu urzędowego (akty prawne i inne akty urzędowe) oraz na jego charakter ustrojowy, który pozwala wyróżnić akty urzędowe kontrasygnowane i prerogatywy prezydenta. Ponieważ „akty urzędowe” wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów, a więc z natury rzeczy może chodzić wyłącznie o akty przybierające formę pisemną²⁷. Stanowisko to nie jest powszechnie przyjmowane w literaturze przedmiotu²⁸.

Kolejna kwestia ustrojowa wiążąca się z instytucją kontrasygnaty to brak trybu postępowania w zakresie ustalania wspólnego stanowiska między prezydentem a Radą Ministrów w materiach, które wymagają współdziałania egzekutywy. Oba te organy w świetle art. 10 ust. 2 Konstytucji stanowią dwa segmenty władzy wykonawczej. Oczywiście wydaje się więc, że postępowanie z aktami, które wymagają kontrasygnaty, winno być tak uregulowane, aby nie osłabiać znaczenia któregośkolwiek z nich.

Należy także zauważyć, że instytucja kontrasygnaty może w praktyce służyć jako forma blokady politycznej działań prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów. Niewątpliwie wzajemne relacje wewnątrz konstytucyjnie określonej władzy wykonawczej mogą się inaczej układać w sytuacji, gdy prezydent i rząd reprezentują ten sam obóz polityczny i zupełnie inaczej, gdy przedstawiciele tych dwóch segmentów władzy wykonawczej pozostają rywalami politycznymi.

4. Akty wyłączone spod kontrasygnaty

Kontrasygnata generalna, której istotą jest poddawanie wszystkich aktów głowy państwa obowiązkowi kontrasygnaty, charakterystyczna jest dla klasycznego modelu rządów parlamentarnych. Można jednak zauważyć, że w niektórych pań-

26 Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 686.

27 Jak słusznie zauważa P. Sarnecki, poza określeniem „akt urzędowy” przepisy ustawy zasadniczej „nie operują żadnym innym terminem na oznaczenie działań prezydenta” – patrz: P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 144 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. I, s. 3.

28 Patrz: K. Complak, *System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11, s. 14; także S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie...*, s. 216.

stwach odstąpiono od rygorystycznego obowiązku kontrasygnowania wszystkich aktów głowy państwa, na rzecz uznania, że istnieje pewna sfera zadań, które może ona realizować samodzielnie. I wówczas przyjęto, że akty wynikające z tych zadań nie muszą być kontrasygnowane. Tego typu poglądy charakterystyczne są dla modeli prezydencko-parlamentarnych czy semiprezydenckich. Zdaniem A. Frankiewicza, koncepcja wyłączenia spod kontrasygnaty niektórych aktów prezydenta pojawiła się w Polsce wraz z rozpoczęciem prac nad późniejszą Konstytucją marcową w 1919 r. w pracach tzw. „Ankiety”²⁹. Ostatecznie jednak ówczesny rząd nie poparł projektu konstytucji „Ankiety” i propozycja włączenia do ustawy zasadniczej prerogatyw, bez obowiązku ich kontrasygnowania, nie znalazła swego rozwiązania w Konstytucji marcowej³⁰.

Termin „prerogatywy” przyjęty po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej dla oznaczenia kompetencji prezydenta, które nie wymagały kontrasygnaty i wymienione zostały w art. 13 ustawy zasadniczej, został przejęty przez język prawniczy po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. na oznaczenie enumeratywnie wymienionych w art. 144 ust. 3 ustawy zasadniczej ponad 30 kompetencji Prezydenta RP. „Język prawny” – tym terminem w chwili obecnej nie posługuje się w Konstytucji RP. Termin „prerogatywy” ma obecnie znaczenie dyskrecyjne (choć nie wszystkie kompetencje prezydenta wymienione w art. 144 ust. 3 mają taki charakter) i związany jest z konkretnymi uprawnieniami prezydenta, których realizacja wywołuje określone skutki w kontaktach z innymi władzami. Niewątpliwie, niemożność przypisania charakteru dyskrecyjnego wszystkim uprawnieniom prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty, skłania również do stosowania terminów „atrybuty” lub „uprawnienia osobiste”. Należy założyć, że sfera pełnej swobody działania prezydenta nie występuje do końca w takich przypadkach jego uprawnień, jak zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, zwołania pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu, zarządzenie ogłoszenia ustawy, odwołanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Prezydent może w tym przypadku skorzystać ze swoich

29 A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 146.

30 Należy zauważyć, że w projekcie „Ankiety” opublikowanym jako druk sejmowy nr 443 B w art. 54 przyjęto instytucję kontrasygnaty dla każdego aktu rządowego Prezydenta Rzeczypospolitej. Współpodpisującym był odpowiedzialny minister, a w art. 58 projektu stwierdzał, że akty, które prezydent wydaje w charakterze Naczelnego Wodza, nie wymagają podpisu ministra. Rozwiązania dotyczące kontrasygnaty zawierały również projekty: projekt rządowy Deklaracji Konstytucyjnej wniesiony do Sejmu Ustawodawczego w dniu 3 maja 1919 (druk sejmowy nr 443 A), projekt rządowy – ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 1919 r. Artykuł 44 wymagał kontrasygnaty właściwego ministra dla każdego aktu rządowego Naczelnika Państwa. Również kontrasygnatę przewidziano w projekcie PPS – Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 1919 r. Artykuł 64 ust. 1 stwierdzał, że „Dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej muszą być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów”, a w ust. 2 wskazywał, że „Wszelkie rozporządzenia Prezydenta muszą być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów i tego ministra, którego resortu sprawa dotyczy”. Projekty podają za: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920.

uprawnień osobistych, dopiero wówczas, gdy ziszczą się wcześniej określone fakty. Inna sfera uprawnień osobistych może być realizowana przez prezydenta, gdy ma miejsce wniosek uprawnionego organu, np. wniosek ministra obrony narodowej o mianowanie na pierwszy stopień oficerski, wniosek ministra sprawiedliwości o zastosowanie prawa łaski. Inne przypadki to wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie na stanowisko sędziego, wnioski zgromadzeń ogólnych sądów do przedstawienia kandydatur na stanowiska prezesów tych sądów.

Doktryna prawa konstytucyjnego zauważa, że objęte wymogiem kontrasygnaty są te akty, które wymagają współdziałania obu segmentów władzy wykonawczej – tzw. akty bieżącej egzekutywy. Natomiast katalog aktów, które zaliczono do uprawnień osobistych, ukształtowano, mając na uwadze to, aby za ich pomocą prezydent realizował kompetencje kształtujące i określające jego ustrojową pozycję, akty o charakterze ceremonialnym wynikające z funkcji reprezentacyjnej oraz akty arbitrażu³¹. Porównanie charakteru aktów kontrasygnowanych i aktów stanowiących uprawnienia osobiste wskazuje, że akty kontrasygnowane to akty, za pomocą których Prezydent RP wykonuje swoje uprawnienia jako organ państwowy.

Z ustrojowego punktu widzenia istotne jest, czy katalog aktów dyskrejonalnych określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP może być rozszerzany przez ustawodawstwo zwykłe na zasadzie kompetencji analogicznych. Oczywiście, twierdzenie, że uprawnienia osobiste prezydenta nie wymagające kontrasygnaty zamykają się w 30 aktach urzędowych, jest pewnym uproszczeniem w zakresie określenia uprawnień dyskrejonalnych. Ustawodawca w wyliczeniu zastosowanym w art. 144 ust. 3 w kilku przypadkach w ramach danego punktu zamieszcza oddzielne kompetencje, z których każda może być podstawą do wydania aktu urzędowego nie wymagającego kontrasygnaty. Z taką sytuacją mamy do czynienia przykładowo w pkt 8 ust. 3 – zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego (co może oznaczać trzy akty urzędowe), w pkt 19 – nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (co oznacza, że ta kompetencja może być realizowana przez dwa różne akty urzędowe), pkt 26 – powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego (co również oznacza dwie różne kompetencje i dwa różne w treści akty urzędowe). W rzeczywistości uprawnień osobistych prezydenta określonych w art. 144 ust. 3 jest więcej niż 30 – są one jednak policzalne. Wykładnia gramatyczna art. 144 ust. 3 wskazuje, że do uprawnień osobistych prezydenta znajduje zastosowanie zasada *exceptiones non sunt extendendae*, czyli zakazu stosowania wykładni rozszerzającej. Takie też stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 2006 r., stwierdzając, że „brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie »dalszego ciągu« aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czyli na zasadzie kompetencji analogicznych”³².

31 Tak: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 153.

32 Sygn. akt K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 33, opublikowany w Dz.U. z 2006 r., nr 51, poz. 377.

Należy zauważyć, że doktryna w kwestii odstępstw od ścisłego interpretowania zakresu art. 144 ust. 3 jest nieco podzielona. Jedni zwracają uwagę na fakt, że ustrojodawca ukształtował koncepcje prezydentury aktywnej, w której prezydent nie wykonuje tylko kompetencji „głowy państwa”, ale jako arbiter polityczny winien włączyć się w procesy związane z realizacją zadań bieżącej polityki państwa. Oznacza to możliwość pewnych odstępstw od ścisłego interpretowania zakazu rozszerzania katalogu kompetencji, które mogą nie być objęte kontrasygnatą³³. Inni wskazują, że najdalej idącym, dopuszczalnym odstępstwem od zasady stosowania wykładni rozszerzającej wobec regulacji konstytucyjnej „jest zwolnienie z wymogu kontrasygnaty kompetencji pochodnych w stosunku do tych, które zostały określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji, jako stanowiących dalszy tok realizacji przysługujących głowie państwa prerogatyw”³⁴. Dodatkowym argumentem za przyjęciem tego stanowiska jest teza, że przytoczony powyżej wyrok TK mówi o kompetencjach analogicznych, a więc podobnych do tych, które występują w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Natomiast „kompetencje pochodne to takie, których wykonywanie jest niezbędne dla prawidłowej realizacji kompetencji zasadniczej, będącej prerogatywą”³⁵. Możemy jednak zauważyć, że wszyscy są zgodni co do tego, że praktycznie mogą występować trudności z jednoznacznym wskazaniem kryteriów rozróżniających „kompetencje pochodne” oraz „kompetencje podobne”. Z tego też powodu należałoby z niezwykłą ostrożnością formułować w tym zakresie stosowne stanowiska. Dla przekształcenia formy rządów w państwie prawa właściwym rozwiązaniem jest zmiana konstytucji, a nie rozszerzanie zakresu kompetencji naczelnych organów państwa poprzez nadinterpretację konstytucji.

Jest oczywiste, że w sytuacji, gdy konstytucja nie wylicza poszczególnych aktów podlegających obowiązkowi podpisu przez Prezesa Rady Ministrów jako organ kontrasygnujący, a jedynie wskazuje, że wymóg kontrasygnaty dotyczy „aktów urzędowych” Prezydenta RP, ustalenia dotyczące zakresu „aktów urzędowych” są o tyle istotne, iż mogą one decydować o wzajemnych relacjach wewnątrz władzy wykonawczej, prowadząc do niepotrzebnych napięć politycznych. Rozszerzanie zakresu kontrasygnaty na akty nieistotne prawnie lub na czynności faktyczne prezydenta – w przypadku ich nieudzielenia, czego skutkiem będzie nieważność danego aktu – może prowadzić do niespójności konstytucyjnej konstrukcji kontrasygnaty³⁶.

33 Patrz. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 57.

34 Tak: A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 221; B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. część II*, „Ius Nowum” 2011, nr 3, s. 138; por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 159–160.

35 *Ibidem*, s. 138.

36 Patrz. K. Wojtyczek, *Zasada kontrasygnaty w Polskim prawie konstytucyjnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, s. 154, [w:] S. Gebethner i R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych. Materiały XXXVI Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Jachranka 9–11 czerwca 1994 r.*, Warszawa 1997.

5. Ważność aktu urzędowego a kolejność składania podpisu przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów

Konstytucja z 1997 r. przyjmuje kontrasygnatę pojedynczą³⁷. Niewątpliwie wzmacnia to pozycję Prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu. Warte jednak zastanowienia jest to, czy obecna Konstytucja RP dopuszcza zastąpienie Prezesa Rady Ministrów i dokonanie kontrasygnaty w imieniu premiera przez innego upoważnionego członka rządu. W sytuacji kontrasygnaty podwójnej wydaje się, że premier może upoważnić ministra współpodpisującego do złożenia podpisu również w jego zastępstwie. W chwili obecnej – w sytuacji, kiedy kontrasygnata jest wyłącznym uprawnieniem premiera – nie wydaje się, aby sędowanie tego obowiązku na innego członka rządu było możliwe³⁸. Podpis ten nie miałby znamion kontrasygnaty, co oznacza, że akt nim objęty byłby prawnie bezskuteczny. Trudno byłoby również wyegzekwować odpowiedzialność rządu za dany akt, co może mieć praktycznie miejsce, kiedy odpowiedzialność za akt urzędowy prezydenta ponosi bezpośrednio premier rządu, a pośrednio cały rząd. Należy jednak zauważyć, że w doktrynie można również znaleźć stanowiska dopuszczające możliwość dokonania kontrasygnaty przez wicepremiera³⁹.

Zgodnie z przyjętą przez obecną konstytucję koncepcją aktywnej prezydentury, głowa państwa może inicjować działania, których konsekwencją będą jej akty urzędowe, lub też może podejmować działania nieformalne nakierowane na inicjatywę rządu, czego rezultatem byłoby również wydanie aktu urzędowego. Ustawodawca zrezygnował z krytykowanego w doktrynie – a przez niektórych uważanego za błąd legislacyjny – sformułowania (art. 46 Małej konstytucji), że akty prezydenta kontrasygnują Prezes Rady Ministrów albo właściwi ministrowie, „którzy sprawę przedkładają prezydentowi”. Sformułowanie to mogło oznaczać, że prezydent jest bezwolny w wykonywaniu swoich kompetencji. Wydaje się, że obecnie obowiązująca konstytucja dopuszcza zarówno interpretację przyznającą prezydentowi prawo inicjatywy

37 Konstytucja RP z 1997 r. nie kontynuuje więc rozwiązań wcześniejszych wynikających z art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej, art. 14 Konstytucji kwietniowej, które przewidywały kontrasygnatę podwójną. Również w literaturze polskiej część autorów twierdzi, że art. 46 Małej konstytucji z 1992 r., wprowadzał kontrasygnatę podwójną w sprawach donioślejszych lub gdy nie można było ustalić właściwości rzeczowej. W rzeczywistości mamy do czynienia w tym przepisie z alternatywą rozłączną, co wyklucza podwójną kontrasygnatę.

38 B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 150.

39 Z. Witkowski dopuszcza to w sytuacji, gdy wicepremier zastępuje nieobecnego premiera. P. Sarnecki odrzuca możliwość upoważnienia generalnego, ale dopuszcza zastępstwo w przypadku konkretnie oznaczonych aktów. Obaj autorzy nie dopuszczają jednak do możliwości dokonania kontrasygnaty przez ministra wykonującego czynności w zastępstwie premiera. Patrz: Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 357; P. Sarnecki, *Uwaga nr 5 do art. 144 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 4.

w zakresie wydawania aktów kontrasygnowanych, co wynikałoby z samodzielnej pozycji prezydenta jako organu państwowego wybieranego w drodze wyborów powszechnych, jak i interpretację, że to przedłożenie premiera lub ministra inicjuje wydanie aktu kontrasygnowanego. Jak się podkreśla w doktrynie, „w przeważającej ilości przypadków wydanie aktu wymagającego kontrasygnaty następować winno z inicjatywy rządowej. Niekiedy wynika to wprost z przepisu, niekiedy zaś [...] z ogólnej reguły o przekazaniu prowadzenia polityki państwa rządowi”⁴⁰. Prezydent ma jednak prawo jako organ samodzielny odmówić wydania aktu urzędowego. Należy założyć, że odmowa taka nie może dezawuować polityki prowadzonej przez rząd. Podobnie premier nie ma obowiązku kontrasygnaty przekazanego mu aktu urzędowego – szczególnie wówczas, gdy akt ma charakter bezprawnny. W tym przypadku można stwierdzić nawet, że jest to jego obowiązkiem.

Kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów aktu urzędowego prezydenta związana jest w świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji z uzyskaniem przez dany akt ważności. Kiedy akt urzędowy staje się ważny i zaczyna wywoływać skutki prawne, związane jest z praktyką ustalającą charakter kontrasygnaty. Potocznie dominuje przeświadczenie, że kontrasygnata ma charakter następczy. W rzeczywistości jednak prezydent nie złoży swego podpisu bez gwarancji, iż premier wyraża na dany akt swoją zgodę. Tak więc każdy akt urzędowy Prezydenta RP uzyskuje skuteczność prawną po podpisaniu go przez niego samego i posiadaniu gwarancji podpisu premiera. Gwarancją jest złożenie kontrasygnaty na projekcie aktu. Tryb uzyskiwania kontrasygnaty premiera w szczegółach różni się jednak w zależności od tego, czy akt urzędowy wydawany jest na wniosek właściwego podmiotu i kto jest podmiotem wniosku (premier, Rada Ministrów lub właściwy minister), czy dany akt wydawany jest przez samego prezydenta w wykonaniu postanowień ustawowych lub dotrzymania terminów określonych w ustawie zasadniczej lub ustawach⁴¹.

Niezależnie od tego, kto jest inicjatorem wydania aktu urzędowego, praktyka w tym zakresie winna kształtować się z uwzględnieniem zasad kultury politycznej. W praktyce polskiej to Prezes Rady Ministrów, po wcześniejszym upewnieniu się co do zgody Prezydenta RP na dany akt, pierwszy składa swoją kontrasygnatę. Projekt aktu opatrzonej podpisem premiera następnie przedkładać jest prezydentowi, który go podpisuje. Wydaje się, że ta praktyka nakierowana na współdziałanie prezydenta i premiera wskazuje na zachowanie spójności działania władzy wykonawczej jako całości i pozbawiona jest elementów dominacji, co pozwala na zachowanie autonomicznej pozycji w systemie organów państwowych.

40 Cyt. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 241.

41 Patrz: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 185–190.

Literatura

- Banaszak, B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Complak K., *System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11.
- Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934.
- Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1982.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Konstytucja 3 Maja*, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1981.
- Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1959.
- Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980.
- Mojak R., [w:] W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3.
- Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.
- Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 2, 5, 13 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Skotnicki K., *Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016.
- Szymczak T., *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, S. I, z. 38.
- Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- Wilga W., *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4(16).
- Winczorek P., *Problem bardziej polityczny i moralny niż prawny*, „Prawo co dnia” dodatek do „Rzeczypospolitej” z 18 lipca 2006 r.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wojtyczek K., *Zasada kontrasygnaty w Polskim prawie konstytucyjnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] S. Gebethner i R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustro-*

jowe w rozwiązaniach konstytucyjnych. Materiały XXXVI Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Jachranka 9–11 czerwca 1994 r., Warszawa 1997.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z 17 marca 1921 roku – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. R.P., nr 44, poz. 267 z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. R.P., nr 30, poz. 227.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku – *O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz.U., nr 84 z dnia 23 listopada 1992 r., poz. 426.

Ustawa konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U., nr 19, poz. 101.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 roku, sygn. akt K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 33, Dz.U. z 2006 r., nr 51, poz. 377.