

*Krzysztof Skotnicki\**

## Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej

Mianem Grupy Wyszehradzkiej, jak wiadomo, określane jest nieformalne zrzeszenie czterech państw Europy Środkowej – Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Węgier. O jej powstaniu w 1991 r., wówczas jako tzw. Trójkąta Wyszehradzkiego, gdyż miało to miejsce jeszcze przed rozpadem Czechosłowacji, zdecydowało nie tylko sąsiedztwo, co liczne podobieństwa, w tym doświadczenia z przeszłości (zwłaszcza z nieodległego okresu przynależności do bloku radzieckiego) i zbliżony poziom rozwoju gospodarczego, a głównie zbieżne cele polityki zagranicznej – przystąpienie do Unii Europejskiej i NATO. Służyć temu miała współpraca wyrażająca się w konsultacjach i koordynacji działań oraz wspieranie dążeń na arenie międzynarodowej. I wprawdzie wskazane pierwotnie cele Grupy już dawno zostały zrealizowane, to zapoczątkowana przed laty kooperacja z różnym nasileniem i efektami trwa nadal.

Dla konstytucjonalisty państwa Grupy Wyszehradzkiej są interesujące z tego względu, iż trudno jest znaleźć kraje bardziej do siebie podobne zarówno ze względu na przeszłość i doświadczenia, poziom rozwoju ekonomicznego, jak i współczesne procesy społeczno-polityczne i gospodarcze. Państwa te posiadają własne demokratyczne doświadczenia, w tym przywiązanie do demokracji parlamentarnej, nigdy formalnie nie były też włączone do Związku Radzieckiego, zachowując przez cały czas, w różnym zakresie, pewien stopień samodzielności. Konstruując swoje ustroje, niewątpliwie nawiązywały one do przeszłości, przez cały okres po 1989 r. mają w nich też miejsce przemiany wyraźnie ukazujące poszukiwanie rozwiązań najlepiej dostosowanych do ich realiów polityczno-społeczno-gospodarczych i pozwalające na szybki rozwój w zakładanym kierunku. Zrozumiałe, że skłania to do dokonywania porównań oraz refleksji nad własnymi i cudzymi rozwiązaniami.

---

\* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Nie wnikając w szczegóły i dyskusje odnośnie do systemów rządów w państwach Grupy Wyszehradzkiej, niewątpliwie należy uznać generalnie, że są to kraje z systemem rządów parlamentarnych, oczywiście modyfikowanym w każdym z nich i zmieniającym się na przestrzeni lat z uwagi na poszukiwanie konstrukcji optymalnych dla istniejących w każdym z nich realiów społecznych, politycznych i gospodarczych. Celem opracowania jest analiza instytucji kontrasygnaty w tych państwach. Jest to rozwiązanie uznawane za jeden z wyznaczników systemu parlamentarnego, chociaż jest niezwykle zróżnicowane, nie posiada jednego modelu, ewoluuje, a przez to nie jest też możliwe przypisanie jej jednolitego znaczenia ustrojowego, a w konsekwencji zbudowania jednolitej definicji<sup>1</sup>. Uogólniając, można jednak stwierdzić, że kontrasygnata jest niezbędną dla ważności prawnej aktów głowy państwa współpodpisu na nich najczęściej premiera, czasami również (bądź wyłącznie) odpowiedniego ministra, a sporadycznie nawet wszystkich członków rządu, za który odpowiadają oni politycznie przed parlamentem.

390

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy sposoby konstytucyjnej regulacji tej instytucji: generalny, który oznacza jej wymóg w przypadku wszystkich kompetencji głowy państwa (tak jest np. w Belgii), generalny z kazuistycznie wskazanymi wyłączeniami (tak jest np. w Niemczech i we Francji) lub polegający na taksatywnym pozytywnym wyliczeniu kompetencji wymagających kontrasygnaty (tak jest np. w Portugalii)<sup>2</sup>. Drugie i trzecie z tych rozwiązań w doktrynie określane jest jako konstrukcje kontrasygnaty pozytywnej i negatywnej<sup>3</sup>. Zrozumiałe zatem, że o pozycji ustrojowej głowy państwa w dużej mierze zależy to, czy posiada uprawnienia, do ważności których ów współpodpis nie jest wymagany, które określane są mianem „prerogatyw”; niesłychanie istotne jest również to, czego owe prerogatywy dotyczą. One decydują też o tym, czy prezydenta można uznać za arbitra i moderatora.

Badania prawno-porównawcze nad kontrasygnatą w państwach Grupy Wyszehradzkiej przeprowadziłem już przed blisko 20 latami. Dokonana wówczas analiza była jednak wyłącznie elementem szerszych rozważań o systemach rządów w tych państwach i nie uwzględniała przy tym Polski (zresztą w czasie ich prowadzenia obowiązywała jeszcze tzw. Małą konstytucja z 1992 r.)<sup>4</sup>. Od tego czasu miały też miejsce konstytucyjne zmiany

<sup>1</sup> Szerzej zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 11–16.

<sup>2</sup> Zob. P. Holländer, *Základy všeobecné státovědy*, A. Čeněk, Plzeň 2009, s. 319–320.

<sup>3</sup> Zob. np. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 127.

<sup>4</sup> Zob. K. Skotnicki, *Systemy rządów patovrlementarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków Polskich*, Warszawa 1997, s. 173–175.

w regulacjach prawnych odnoszących się do tej instytucji. W opracowaniu analizie poddaje: Konstytucję Republiki Czeskiej z dnia 19 grudnia 1992 r., Konstytucję Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., Ustawę Zasadniczą Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r. i Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w ich obecnych brzmieniach<sup>5</sup>.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest zakres kontrasygnaty. W każdym z omawianych państw uregulowane jest to odmiennie.

W Polsce, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, kontrasygnacie podlegają akty urzędowe Prezydenta wydawane w związku z jego konstytucyjnymi i ustawowymi kompetencjami, z wyjątkiem prerogatyw wyraźnie wymienionych w kolejnym ustępie. Jak wiemy, pojęcie „akt urzędowy” współcześnie nie jest w naszej doktrynie rozumiane jednolicie, co nawet może zaskakiwać, gdyż w okresie międzywojennym, gdy było użyte w Konstytucji kwietniowej z 1935 r., było poddane dogłębnej analizie i powszechnie uznawane za bardziej jednoznaczne niż pojęcie „aktów rządowych”, którym posługiwała się Konstytucja marcowa z 1921 r.<sup>6</sup> Obecnie możemy mówić o szerokim i wąskim rozumieniu pojęcia „akt urzędowy”.

W szerokim znaczeniu termin „akt urzędowy” oznacza „wszelkie uzewnętrznienie zadecydowania przez prezydenta co do określonego wykorzystania przysługujących mu kompetencji”<sup>7</sup>. Tym samym obejmuje akty prawne (np. rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia), akty nie mające charakteru aktów prawnych (np. akty powołania, nominacje), jak i akty, dla których nie jest przewidziana wyodrębniona forma aktu urzędowego (orędzia)<sup>8</sup>. Przy tak szerokim zakresie rozumienia tego pojęcia jest też zrozumiałe, że obejmuje ono działania mające formę pisemną, jak i inną umożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych lub ustawowych kompetencji<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> W pracy posługuję się przede wszystkim polskimi tłumaczeniami Konstytucji Republiki Czeskiej, Konstytucji Republiki Słowackiej i Ustawy Zasadniczej Węgier opublikowanym w zbiorze: W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

<sup>6</sup> Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 215–216.

<sup>7</sup> Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999. Tak samo uważają np. S. Patyra i R. Mojak. Zob. S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniowski (red.), *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 216; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 62.

<sup>8</sup> Zob. M. Minkiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, V. Jiráskova, K.M. Witkowska-Chrzczenowicz (red.), *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. I Polsko-Czeskie Seminarium Prawnicze, Toruń, 15–16 października 2008 roku*, Toruń 2009, s. 194.

<sup>9</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 388.

Autorzy opowiadający się za węższym rozumieniem pojęcia „akt urzędowy” stoją natomiast na stanowisku, że nie może ono obejmować czynności faktycznych, gdyż prawo nie wiąże z nimi żadnych specjalnych skutków. Ich zdaniem, aktami urzędowymi są zatem wyłącznie akty prawotwórcze, a z aktów nie mających takiego charakteru jedynie postanowienia<sup>10</sup>.

Sporne w polskiej literaturze jest również to, czy akty urzędowe Prezydenta to wyłącznie akty pisemne, czy również podejmowane w innej formie. Przypomina się bowiem, że w toku ewolucji instytucji kontrasygnaty wykształciła się również tzw. kontrasygnata obecności, określana inaczej mianem politycznej bądź materialnej<sup>11</sup>. Na gruncie obowiązującej konstytucji pogląd ten nie wydaje się jednak trafny. Jak słusznie zauważa Zbigniew Witkowski, „Ponieważ zatem kontrasygnata ma formę pisemną (tzw. kontrasygnata formalna), przeto dotyczy ona z istoty rzeczy także tylko aktów nadających się do formy pisemnej”<sup>12</sup>.

Przeprowadzona analiza polskiego piśmiennictwa pozwala, moim zdaniem, przywołać autonomiczną definicję pojęcia „akt urzędowy” Prezydenta stworzoną przez Annę Rakowską, której zdaniem oznacza on, że jest nim „każdy wydawany przezeń akt, w wykonywaniu jego kompetencji konstytucyjnych lub ustawowych, przybierający formę pisemną oraz wywołujący skutki prawne, niezależnie od nazwy, jaka zostanie mu nadana”<sup>13</sup>.

W Republice Czeskiej, zgodnie z art. 63 ust. 3 Konstytucji, kontrasygnacie podlegają decyzje (*rozhodnutí*) Prezydenta wydawane na podstawie jego kompetencji określonych w art. 63 ust. 1 i 2. Należy wyjaśnić, że w ust. 1 ma miejsce wyliczenie określonych kompetencji, zaś w ust. 2 ustanowione jest prawo nakładania kompetencji na głowę państwa ustawami<sup>14</sup>. W czeskiej doktrynie<sup>15</sup>, jak i w orzecznictwie różnych sądów podkreślane jest w związku z tym, że kontrasygnata nie jest wymagana w przypadku wszystkich kompetencji Prezydenta ustanowionych w konstytucji bądź w ustawach, lecz jedynie wówczas, gdy wiąże się to z podjęciem jakiejś decyzji; nie jest przy tym ważne, czy dotyczy ona sfery prawa

<sup>10</sup> Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 99. Podobnie A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 216–217.

<sup>11</sup> Zob. K. Complak, *System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 11, s. 14.

<sup>12</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prezydent...*, s. 389.

<sup>13</sup> Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 218.

<sup>14</sup> Szerzej na temat kontrasygnaty w Republice Czeskiej zob. K. Skotnicki, *Kontrasygnata decyzji Prezydenta w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, t. 6, s. 47–58.

<sup>15</sup> Zob. np. V. Pavliček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*, 1. díl, *Ústavní systém*, 2 doplněné a podstan rozšířené vydání, Praha 1998, s. 236.

publicznego, czy prywatnego<sup>16</sup>. Szczególnie wyraźnie podniósł to czeski Sąd Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 1994 r. w sprawie Pl. ÚS 43/93<sup>17</sup>. Analizując legitymację Prezydenta do wystąpienia z wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego bez kontrasygnaty premiera, Sąd Konstytucyjny stwierdził, iż dostrzega „różnicę w sformułowaniu ust. 2 i ust. 3 art. 63 Konstytucji. Artykuł 63 ust. 2 Konstytucji zawiera globalne określenie bliżej nieokreślonego zakresu (potencjalnych) kompetencji, które mogą zostać powierzone Prezydentowi Republiki ustawą. W przeciwieństwie do tego art. 63 ust. 3 Konstytucji stanowi, w których przypadkach korzystanie z tych kompetencji (przyznanych Prezydentowi Republiki na podstawie ust. 2) wymaga współpodpisu przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego innego członka rządu. Tak nie dzieje się jednak niezależnie od sposobu wykonywania kompetencji wskazanych w art. 63 ust. 2, ale tylko przy takim sposobie wykonywania tych kompetencji, które Prezydent Republiki realizuje w formie »wydanej decyzji« (art. 63 ust. 3 Konstytucji). Sformułowanie to podkreśla obiektywnie prawną istotę takiej decyzji: idzie o takie wykonanie kompetencji, poprzez które zmienia się lub potwierdza prawny status (nawet i indywidualnych osób). »Wydania decyzji« nie można dlatego rozumieć jako jakąkolwiek »decyzję« w stosunku do określonego zachowania”<sup>18</sup>. Rozumowanie to doprowadziło Sąd Konstytucyjny do wniosku, że kontrasygnaty nie wymagają wnioski, jakie Prezydent składa do Sądu Konstytucyjnego, gdyż jest to jedynie impuls do rozpatrzenia sprawy, a nie decyzja w tej sprawie. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że podobnie jest, gdy np. Prezydent składa wniosek do Sądu Najwyższego o rozwiązanie partii politycznej czy ruchu politycznego, zawieszenie i odwieszenie ich działalności, przedstawienie kandydatów na Publicznego Obrońcę Praw (ombudsmana) i jego zastępcę czy wystąpienie na międzynarodowej konferencji.

W bardzo specyficzny sposób uregulowana jest kontrasygnata na Węgrzech. Z jednej strony w art. 9 ust. 4 Konstytucji ustanowiony jest bowiem katalog kompetencji Prezydenta (w polskim tłumaczeniu tego aktu użyte jest określenie „czynności”) wymagających kontrasygnaty. Obejmuje on: ratyfikację na podstawie upoważnienia udzielonego przez Zgromadzenie Krajowe umów międzynarodowych, akredytację i przyjmowanie przedstawicieli obcych państw, mianowanie ministrów, prezesa i wiceprezesów Narodowego Banku Węgierskiego, kierowników samodzielnych organów regulujących, profesorów akademickich i rektorów uniwersytetów, mianowanie i awansowanie generałów, nadawanie określonych prawem

<sup>16</sup> Zob. K. Klíma a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, Pilzeň 2005, s. 328.

<sup>17</sup> Publikacja: Z.z. nr 91/1999

<sup>18</sup> <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-91#f4286193> (dostęp 10.07. 2015).

orderów, odznaczeń i tytułów, jak i zezwalanie na noszenie zagranicznych odznaczeń państwowych, prawo łaski oraz decydowanie w należących do jego kompetencji sprawach administracji terytorialnej, w sprawach związanych z uzyskaniem i utratą obywatelstwa, jak i w innych sprawach należących zgodnie z prawem do jego kompetencji. Jednocześnie stanowi jednak w art. 9 ust. 5, że ustawa może przewidzieć, że przypadku decyzji wydawanych przez Prezydenta w sprawach należących do jego kompetencji z mocy ustawy, kontrasygnata nie jest wymagana, co oznacza, że ustawą może zostać rozszerzony krąg prezydenckich prerogatyw<sup>19</sup>.

Niewątpliwie najwęższy jest zakres kontrasygnaty w Republice Słowackiej. Warto przypomnieć, że pierwotnie w ogóle nie była ona przewidziana w konstytucji, co było zaskakujące i to nawet w sytuacji jego mocno ograniczonych kompetencji. Przyczyn tego nie wyjaśniała słowacka doktryna, podkreślając jedynie, że była to modyfikacja pozycji głowy państwa w porównaniu do klasycznego modelu rządów parlamentarnych<sup>20</sup>. Do ustanowienia kontrasygnaty w tym państwie doszło dopiero w dniu 14 stycznia 1999 r., po zakończeniu ery tzw. madziaryzmu, kiedy została przyjęta ustawa konstytucyjna będąca drugą nowelizacją Konstytucji<sup>21</sup>; nowela ta m.in. wprowadziła powszechny i bezpośredni wybór głowy państwa przez obywateli Republiki Słowackiej. Zgodnie z art. 102 ust. 2 Konstytucji, kontrasygnacie podlegają decyzje Prezydenta w zakresie przyjmowania, wysyłania i odwoływania kierowników misji dyplomatycznych, udzielanie amnestii oraz podejmowanie decyzji jako naczelny dowódca sił zbrojnych. W słowackiej literaturze przedmiotu podkreśla się, że specyficznym rozwiązaniem przyjętym w tym państwie jest też to, że obowiązku kontrasygnaty nie może ustanowić ustawa, co wynika

<sup>19</sup> Jednocześnie w art. 9 ust. 6 i 7 stanowi również, że w przypadku akredytacji i przyjmowania przedstawicieli obcych państw, mianowania ministrów, prezesa i wiceprezesów Narodowego Banku Węgierskiego, kierowników samodzielnych organów regulujących, profesorów akademickich i rektorów uniwersytetów oraz mianowania i awansowania generałów Prezydent odmawia wykonania tych uprawnień, jeżeli brak jest podstaw prawnych lub ma uzasadnione powody, by sądzić, że spowodowałoby to poważne zakłócenia w demokratycznym funkcjonowaniu aparatu państwowego, a w przypadku nadawania określonych prawem orderów, odznaczeń i tytułów, jak i zezwalania na noszenie zagranicznych odznaczeń państwowych, jeżeli godziłoby to w system wartości ustawy zasadniczej. W polskiej literaturze przedmiotu Witold Brodziński podnosi jednak, iż z uwagi na to, że Prezydent nie ma mandatu udzielonego przez naród, lecz pochodzi z wyborów dokonywanych przez parlament, to „praktyczne możliwości skorzystania przez niego z prawa do odmowy wykonania postanowień wymienionych w art. 9 ust. 4 konstytucji w praktyce są mało realne”. Zob. W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Ustawa Zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012, s. 29–30.

<sup>20</sup> Zob. M. Posluch, *Štátne právo Slovenskej Republiky*, Bratislava 1993, s. 80.

<sup>21</sup> Z.z. nr 9/1999.

z faktu, iż kompetencje Prezydenta mogą być w tym państwie ustanowione jedynie w konstytucji lub w ustawach konstytucyjnych. Zdaniem Imricha Kanárika, fakt, iż ustawy określają uprawnienia Prezydenta w tym zakresie w przypadku mianowania i odwoływania kierowników organów centralnych, najwyższych funkcjonariuszy państwowych oraz innych funkcjonariuszy jest jedynie doprecyzowaniem kompetencji konstytucyjnej określonej w art. 102 ust. 1 lit. h<sup>22</sup>.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym analizy w przypadku przedstawiania instytucji kontrasygnaty w państwach Grupy Wyszehradzkiej jest przedstawienie podmiotów kontrasygnujących, jak i trybu udzielania kontrasygnaty. Jest to niesłychanie ważny element tej konstrukcji, należy też od razu zastrzec, że wprawdzie we wszystkich badanych krajach przyjęto formułę kontrasygnaty pojedynczej, to jednak są to różne rozwiązania, ponieważ w trzech spośród nich (Republice Czeskiej, Republice Słowackiej i na Węgrzech) wskazana jest w tym przypadku alternatywa rozłączna – premier albo (właściwy) minister, a tylko w Polsce jest nim premier.

Wprawdzie wykładnia językowa art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zdaje się jednoznacznie przesądzać o wyłącznej kompetencji Prezesa Rady Ministrów do podpisu pod aktami urzędowymi Prezydenta, to jednak w literaturze przedmiotu rozważane są również inne możliwości jego interpretacji. Zbigniew Witkowski nie dopuszcza wprawdzie możliwości przekazania tego prawa innemu organowi rządu, zastanawia się jednak, czy w przypadku nieobecności premiera nie mógłby czynić tego zastępujący go wówczas wiceprezes Rady Ministrów<sup>23</sup>. Możliwość upoważnienia wicepremiera do kontrasygnowania konkretnych aktów urzędowych (a więc nie generalnie) dopuszczają natomiast Paweł Sarnecki<sup>24</sup> i dzieląc ten pogląd Anna Rakowska<sup>25</sup>. Nie podzielam tych poglądów, uważam bowiem, że rację ma Anna Frankiewicz, której zdaniem prezes Rady Ministrów nie może zlecić złożenie współpodpisu żadnemu z ministrów i „Upoważnienie takie byłoby bezskuteczne, a podpis ministra nie wywarłby skutków, jakie ustawa zasadnicza wiąże ze złożeniem kontrasygnaty na akcie Prezydenta RP”<sup>26</sup>. Jest to bowiem jego kompetencja nie związana z funkcjonowaniem całej Rady Ministrów i tylko on ponosi za nią odpowiedzialność polityczną. Do sytuacji tej nie

<sup>22</sup> Zob. I. Kanárik, *Forma Vlády v Slovenskej republike (stan postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy*, [w:] L. Orosz a kol. (red.), *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice 2009, s. 237.

<sup>23</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prezydent...*, s. 357.

<sup>24</sup> Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*

<sup>25</sup> Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 240.

<sup>26</sup> Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 189.

może dlatego mieć zastosowanie dyspozycja art. 5 pkt. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów zezwalająca premierowi na upoważnienie ministra do wykonywania w wyznaczonym zakresie zadań i kompetencji określonych w konstytucji i ustawach<sup>27</sup>. Pamiętając, że odwołując się do ustaw, nie można dokonywać wykładni konstytucyjnej, należy jednak wskazać równocześnie, że w art. 6 ust. 1 przywołanej ustawy mowa jest jedynie o kierowaniu pracami Rady Ministrów przez wicepremiera (lub ministra, gdy wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany), gdy Prezes Rady Ministrów jest nieobecny lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków.

W Republice Czeskiej, zgodnie z art. 63 ust. 3 Konstytucji, decyzję Prezydenta podpisuje przewodniczący rządu albo upoważniony przez niego inny członek rządu<sup>28</sup>. Premier może to uczynić przed, jak i po złożeniu podpisu przez głowę państwa i zależy to wyłącznie od tego, jak się umówią<sup>29</sup>. W związku z faktem, że w ustroju tego państwa nie występuje indywidualna odpowiedzialność polityczna, a jedynie zbiorowa całego rządu, w tamtejszej literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że kontrasygnowanie powinno być poprzedzone podjęciem przez rząd uchwały w tej sprawie<sup>30</sup>. W praktyce uchwały takie są też podejmowane; nie jest to jednak reguła, a raczej wyjątek i na ogół dotyczą też spraw o zdecydowanie mniejszym (zwłaszcza politycznie) znaczeniu<sup>31</sup>. Przykładowo, nie dochodziło do ich podjęcia w przypadku zarządzenia wyborów parlamentarnych, amnestii czy odwołania przewodniczącej Sądu Najwyższego, miały natomiast miejsce przy mianowaniu rektorów uniwersytetów czy profesorów<sup>32</sup>. Zastanawia również, dlaczego jedne z tych uchwał zaczynają się od słów „Rząd zaleca” („Vlada pověřuje”), a inne od słów „Rząd zezwala” („Vlada doporučuje”), gdyż mają one przecież zupełnie inne znaczenie. Upoważniając innego członka rządu do złożeniu wspólnego podpisu na decyzji Prezydenta, premier, odmienne niż miało to miejsce w przeszłości, nie musi obecnie powierzać tego zadania ministrowi właściwemu mery-

<sup>27</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2012, poz. 392.

<sup>28</sup> W polskich tłumaczeniach konstytucji błędnie używany przy przekładzie tego przepisu jest spójnik „lub”, co może sugerować dopuszczalność kontrasygnaty podwójnej.

<sup>29</sup> Zob. Z. Koudelka, *Kontrasignace*, [w:] J. Jirásek (red.), *Dělba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní konferenci Olomoucké právnícké dny 2013*, Olomouc 2014, s. 131.

<sup>30</sup> Zob. V. Pavlíček, J. Hřebek, *Ústava...*, s. 237.

<sup>31</sup> Zob. Z. Koudelka, *Kontrasignace*, s. 131.

<sup>32</sup> Np. uchwała Rządu Republiki Czeskiej z dnia 4 stycznia 2015 r. nr 77 o wniosku o mianowanie rektora Uniwersytetu Śląskiego w Opawie, rektora Uniwersytetu Zachodnioczeskiego w Pilźnie i rektora Uniwersytetu Ostrawskiego w Ostrawie czy uchwała Rządu Republiki Czeskiej z 8 kwietnia 2015 r. nr 251 w sprawie wniosku o mianowanie profesorów.



torycznie. Treść art. 63 ust. 3 Konstytucji nie jest przy tym jasna, czy może to być upoważnienie generalne, czy jednorazowe. Problem ten jednoznacznie rozstrzygnęła jednak praktyka, upoważnienia takie są bowiem jednorazowe i dotyczą konkretnej decyzji Prezydenta. Do sytuacji takich dochodzi też jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy np. przewodniczący rządu przebywa za granicą. Generalnie należy dlatego stwierdzić, że czeska regulacja kwestii podmiotu kontrasygnującego i trybu udzielania współpodpisu nie jest jasna i zwłaszcza w przypadku rządu koalicyjnego może rodzić problemy.

W zasadzie takie samo rozwiązanie jak w Republice Czeskiej przewiduje w przypadku osób kontrasygnujących decyzje Prezydenta art. 102 ust. 2 Konstytucji Słowackiej. W tym państwie również czyni to premier, może on jednak upoważnić do tego ministra i nie musi być to minister właściwy merytorycznie. Z formalnego punktu widzenia nie może być to zatem wicepremier, co wydaje się być dosyć dziwne; na szczęście w praktyce wicepremierzy są też ministrami. Pokazuje to jednak, że formuła zawarta w Konstytucji Republiki Czeskiej o zastępstwie innego członka rządu jest lepsza. Anna Rakowska, omawiając rozwiązanie słowackie, wyraża przy tym pogląd, że wobec braku szczegółowych postanowień Konstytucji właściwe byłoby ogólne upoważnienie ministra do kontrasygnowania aktów należących do jego właściwości rzeczowej<sup>33</sup>. Nie podzielam tego poglądu i uważam, że upoważnienie takie nie powinno mieć charakteru stałego, nieprzypadkowo również pozostawiona jest swoboda dla premiera w zadecydowaniu o tym, który – jego zdaniem – minister najlepiej wykona to zadanie; wiąże się to bardziej z zaufaniem politycznym niż argumentacją merytoryczną związaną z zakresem zadań członka rządu. Omawiając kontrasygnatę w Republice Słowackiej, należy również wskazać, że w praktyce upoważnienia członków rządu do kontrasygnowania decyzji Prezydenta są znacznie częstsze niż ma to miejsce w Republice Czeskiej i dotyczą często bardzo istotnych spraw<sup>34</sup>.

Niewątpliwie najmniej precyzyjna w określeniu podmiotu kontrasygnującego czynności i postanowienia Prezydenta jest Ustawa Zasadnicza Węgier. W art. 9 ust. 5 stanowi ona bowiem, że dokonuje tego członek rządu. Przepisy nie dookreślają jednak nic więcej. Nie jest zatem jasne, jak jest ustalane, który z ministrów ma złożyć współpodpis, czy decyduje o tym premier, co wydaje się logiczne z uwagi na jego pozycję w rządzie, czy odbywa się to w jakiś inny sposób. Nawet gdyby przyjąć, że czyni

<sup>33</sup> Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 146–147. Nie wydaje się jednak, aby był to pogląd słuszny.

<sup>34</sup> Jako przykład można wskazać kontrasygnowanie przez ministra sprawiedliwości aktu amnestii z 18 czerwca 2004 r. *Ibidem*, s. 146.

to minister właściwy merytorycznie z uwagi na przedmiot czynności bądź postanowienia Prezydenta, to zawsze pozostanie i tak problem rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, co zaś leży w kompetencji premiera. Nie będzie zatem chyba błędem, jeżeli uzna się, że decydujące znaczenie zawsze ma głowa rządu, w pierwszej kolejności przed nią bowiem odpowiadają politycznie ministrowie.

We wszystkich analizowanych państwach nie budzi wątpliwości, że brak kontrasygnaty powoduje nieważność czynności dokonanej przez głowę państwa.

Dla pełnego obrazu kontrasygnaty w Republice Czeskiej, Republice Słowackiej, Rzeczypospolitej Polskiej i na Węgrzech niezbędne jest omówienie odpowiedzialności za jej dokonanie.

W Polsce, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, odpowiedzialność za współpodpis pod aktem urzędowym Prezydenta ponosi premier, a więc osoba, która go złożyła i jest to odpowiedzialność przed Sejmem, czyli odpowiedzialność polityczna. Podzielał pogląd Anny Rakowskiej, że nie jest właściwe mówienie w tym przypadku o przejęciu przez szefa rządu odpowiedzialności, gdyż nie można przejąć czegoś, co nie istnieje, gdyż głowa państwa politycznie nie odpowiada<sup>35</sup>. Ale są i dalej idące konsekwencje tego rozwiązania. W przypadku dezaprobaty Sejmu wobec kontrasygnowanego aktu urzędowego Prezydenta konsekwencję poniesie cały rząd, gdyż wotum nieufności dla premiera prowadzi do dymisji całej Rady Ministrów. Przychyłam się zatem do tych głosów, które opowiadają się za wprowadzeniem w Polsce kontrasygnaty właściwego ministra, gdyż umożliwi to pociągnięcie do odpowiedzialności politycznej jedynie tego członka rządu i nie doprowadzi do upadku całego kolegialnego organu.

W Republice Czeskiej oraz w Republice Słowackiej odpowiedzialność za kontrasygnowany akt ponosi zawsze rząd. Do konstrukcji tej można oczywiście czynić uwagi podobne do tych, jakie przed momentem sformułowałem w stosunku do rozwiązania polskiego, należy jednak pamiętać, że w tradycji konstytucjonalizmu czechosłowackiego nie jest znana odpowiedzialność indywidualna, a jedynie zbiorowa.

Podobnie jak w przypadku podmiotu kontrasygnującego również przy kwestii odpowiedzialności za współpodpis najmniej precyzyjnie jest to uregulowane w Ustawie Zasadniczej Węgier. Wprost nie stanowi ona nic na ten temat. Niewątpliwie można jednak przyjąć, że jest to odpowiedzialność na ogólnych zasadach przed Zgromadzeniem Krajowym. W przypadku całego rządu wynika ona z art. 15 ust. 1 ostatnie zdanie, zaś w przypadku członka rządu z art. 18 ust. 4. Tym samym, jeżeli kontrasygnowanie należy do kompetencji ministra, nie ma niebezpieczeństwa,

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 251.

że przy dezaprobatie parlamentu dla dokonania tej czynności może doprowadzić to do wyrażenia wotum nieufności jedynie dla niego, a nie dla całego rządu.

Dokonana analiza pozwala stwierdzić, że w państwach Grupy Wyszehradzkiej kontrasygnata jest typowa dla współczesnych konstrukcji tej instytucji w tym sensie, że czyni rząd głównym podmiotem władzy w państwie. Nie jest też ważne, czy z inicjatywą podjęcia czynności wymagającej kontrasygnaty wystąpi Prezydent czy rząd. Jest to instytucja potrzebna, gdyż wymusza współdziałanie dwóch ośrodków władzy wykonawczej. Istotna różnica występuje jednak w przypadku zakresu kontrasygnaty. Najszerszy jest on w Polsce, znacznie węższy jest natomiast w Republice Czeskiej i na Węgrzech, najwęższy zaś w Republice Słowackiej, przy czym trzeba pamiętać, że początkowo w państwie tym instytucja ta w ogóle nie była przewidziana. We wszystkich analizowanych państwach ma ona formę pisemną i jest to kontrasygnata pojedyncza. W Polsce dokonuje jej premier, w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej premier albo minister, przy czym nie musi być to minister, w zakresie działalności którego jest przedmiot kontrasygnowanego aktu. W Republice Czeskiej złożenie podpisu poprzedzone bywa podjęciem stosownej uchwały przez rząd, co ma znaczenie szczególnie w przypadku rządów koalicyjnych. Jedynie na Węgrzech współpodpisanie należy do ministra, ustawa zasadnicza nie precyzuje jednak sposobu ustalenia, który konkretnie minister ma to uczynić. Brak kontrasygnaty na czynności dokonanej przez Prezydenta czyni ten akt nieważnym. Za kontrasygnowanie ponoszona jest odpowiedzialność polityczna przed parlamentem. W Polsce ponosi ją premier, w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej rząd, zaś na Węgrzech minister, który złożył współpodpis. Ta ostatnia konstrukcja wydaje się przy tym najwłaściwsza, w przypadku dezaprobaty parlamentu dla dokonania tej czynności nie prowadzi bowiem do udzielenia wotum nieufności dla całego gabinetu, lecz jedynie dla ministra.

## Wykaz literatury

- Brodziński W., *Wstęp*, [w:] *Ustawa Zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.
- Complak K., *System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 11.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Holländer P., *Základy všeobecné státovědy*, A. Čeněk, Plzeň 2009.
- <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-91#f4286193> (dostęp 10.07. 2015).
- Kanárik I., *Forma vlády v Slovenskej republike (stan postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy)*, [w:] L. Orosz a kol. (red.), *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice 2009.

- Klíma K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, Pilzeň 2005.
- Koudelka Z., *Kontrasignace*, [w:] J. Jirásek (red.), *Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní konferenci Olomoucké právnícké dny 2013*, Olomouc 2014.
- Minkiewicz M., *Kontrasignata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, V. Jiráskova, K.M. Witkowska-Chrzczonek (red.), *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. I Polsko-Czeskie Seminarium Prawnicze, Toruń, 15–16 października 2008 roku*, Toruń 2009.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasignaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniowski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.
- Pavliček V., Hřebejk J., *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*, 1. díl, *Ústavní systém*, 2 doplněné a podstatně rozšířené vydání, Praha 1998.
- Posluch M., *Štátne právo Slovenskej Republiky*, Bratislava 1993.
- Rakowska A., *Kontrasignata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Sarnecki P., *Uwaga 2 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skotnicki K., *Kontrasignata decyzji Prezydenta w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6.
- Skotnicki K., *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków Polskich*, Warszawa 1997.
- Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Uchwała Rządu Republiki Czeskiej z dnia 4 stycznia 2015 r. nr 77 o wniosku o mianowanie rektora Uniwersytetu Śląskiego w Opawie, rektora Uniwersytetu Zachodnioczeskiego w Pilźnie i Rektora Uniwersytetu Ostrawskiego w Ostrawie, Z.z. nr 77/2015.
- Uchwała Rządu Republiki Czeskiej z 8 kwietnia 2015 r. nr 251 w sprawie wniosku o mianowanie profesorów, Z.z. nr 251/2015. .
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.