

*Anna Rakowska\**

**KONTRASYGNA TA I PREROGATYWY PREZYDENTA  
W DYSKUSJI USTROJOWEJ POPRZEDZAJĄCEJ  
UCHWALENIE KONSTYTUCJI KWIEŃNIOWEJ**

Konstytucja uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 17 marca 1921 r.<sup>1</sup>, zwana Konstytucją marcową, oparta na tradycyjnych zasadach systemu parlamentarnego, spotkała się już w pierwszej połowie lat 20. z krytyką. Rezultatem tej krytyki było przyjęcie 2 sierpnia 1926 r. noweli do konstytucji<sup>2</sup>, którą jednak uznawano za jedynie przejściowo reformującą ustrój. Dlatego właśnie już w połowie lat 20. ubiegłego wieku pojawiły się propozycje gruntownej reformy ustroju, a w Sejmie II kadencji (wybrany w 1928 r.) klub Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR) rozpoczął prace nad zasadniczą rewizją konstytucji. Ponieważ jednak klub ten nie dysponował większością, dyskusja toczyła się jedynie w kręgu członków Komisji Konstytucyjnej, której przewodniczył Wacław Makowski<sup>3</sup>. Z uwagi na napiętą sytuację polityczną, 29 sierpnia 1930 r. Prezydent wydał dekret rozwiązujący z dniem 30 sierpnia tego roku Sejm i Senat, motywując swą decyzję niezdolnością przeprowadzenia przez Sejm reformy ustroju<sup>4</sup>.

---

\* Dr, adiunkt w Centrum Studiów Wyborczych UŁ.

<sup>1</sup> Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 264.

<sup>2</sup> Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r., Dz.U.R.P. 1926, nr 78, poz. 442.

<sup>3</sup> Zgłoszoną przez BBWR propozycję prac nad reformą ustroju poparła w głosowaniu 22 stycznia 1929 r. większość sejmowa. W lutym 1929 r. rozpoczęła się debata nad zgłoszonym przez BBWR projektem zmian do Konstytucji marcowej, który odchodził od zasady podziału władz i na czołowe miejsce w systemie organów państwowych wysuwał Prezydenta. Konkurencyjny wobec propozycji BBWR projekt zgłosili posłowie PPS, PLS „Wyzwolenie” i Stronnictwa Chłopskiego. Oba projekty zostały przekazane Komisji Konstytucyjnej, w której dyskusja toczyła się przez niemal dwa miesiące, lecz nie doprowadziła do zbliżenia stanowisk; zob. więcej na ten temat: A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 288–298. Zob. też: A. Czubiński, *Dzieje najnowsze Polski do roku 1945*, Poznań 1994, s. 392; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1935, s. 13; J. Jaruzelski, *O genezie Konstytucji kwietniowej*, „Kwartalnik Historyczny” 1983, nr 2, s. 356–359; A. Garlicki, *Wint, szachy, pasjans*, „Polityka” 1985, nr 13, s. 1.

<sup>4</sup> Zob. na ten temat: A. Garlicki, *op. cit.*, s. 1.

W Sejmie wybranym 16 listopada 1930 r. BBWR (lista nr 1) uzyskał 46,8% głosów, co dało 249 mandatów. Liczba ta nie stanowiła jednak – zakładając obecność w trakcie głosowania wszystkich posłów lub ich znakomitej większości – wymaganej dla uchwalenia konstytucji większości kwalifikowanej 2/3 głosów (art. 125 ust. 1 Konstytucji marcowej). Mimo to 26 stycznia 1934 r. uchwalono projekt konstytucji, który następnie został przesłany do Senatu. Ostateczną wersję ustawy konstytucyjnej Sejm uchwalił – po rozpatrzeniu poprawek Senatu – 24 marca 1935 r. Prezydent podpisał ją 23 kwietnia i weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 24 kwietnia<sup>5</sup>.

W stosunku do instytucji kontrasygnaty Konstytucja kwietniowa oparła się na rozwiązaniach znacznie odbiegających od tych, które zostały przyjęte przez ustrojodawcę w 1921 r. Artykuł 14 nowo uchwalonej ustawy zasadniczej stanowił w ust. 1, że akty Prezydenta wymagały dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. W ust. 2 tegoż artykułu przyjęto jednak, że akty urzędowe, wypływające z prerogatyw Prezydenta, nie wymagały kontrasygnaty. Prerogatywy te, zwane przez ustrojodawcę także uprawnieniami osobistymi, zostały wymienione we wcześniejszym art. 13 ust. 2<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227. Klub BBWR wniósł nowy projekt pod obrady Sejmu w lutym 1931 r. Nad tym projektem pracowała Komisja Konstytucyjna pod przewodnictwem W. Makowskiego, posłowie BBWR stanowili 18 na 30 zasiadających w niej członków. Projekt w zasadniczym kształcie nie odbiegał od propozycji zgłoszonych przez klub BBWR w II kadencji. Prace doprowadziły do przygotowania też konstytucyjnych, które znalazły się w trzecim punkcie porządku dziennego obrad 26 stycznia 1934 r. i dzięki wybiegowi referującego, którym był S. Car, zostały uchwalone w drugim i trzecim czytaniu jako Projekt ustawy uchwalony przez Sejm na 108 posiedzeniu w dniu 26 stycznia 1934 roku. Ustawa konstytucyjna (druk nr 820 bis). Senat rozpatrywał projekt do stycznia 1935 r. Ponowne głosowanie w Sejmie przebiegło z naruszeniem art. 125 Konstytucji marcowej, ponieważ nie osiągnięto w nim wymaganej większości 2/3 głosów. Jak wskazywał A. Garlicki, naruszono ponadto art. 47 i 53 Regulaminu Sejmu. Pierwszy z nich zakazywał referentowi zgłaszania jakichkolwiek wniosków bez zgody komisji, drugi nakazywał przeliczenie głosów w przypadku konieczności ustalenia większości kwalifikowanej. Mimo to ustawę konstytucyjną uznano za przyjętą, posłowie opozycji złożyli w tej sprawie stosowne oświadczenie. Zob.: A. Garlicki, *op. cit.*, s. 15; A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 299–315; A. Czubiński, *op. cit.*, s. 392, D. Górecki, *op. cit.*, s. 12–15; J. Jaruzelski, *op. cit.*, s. 361–370; St. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, s. 4–5.

<sup>6</sup> Do prerogatyw tych należały: 1) wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i zarządzanie głosowania powszechnego; 2) wyznaczanie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej; 3) mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; 4) mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; 5) powoływanie sędziów Trybunału Stanu; 6) powoływanie senatorów, piastujących mandat z wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej; 7) mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej; 8) rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji; 9) oddawanie członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu; 10) stosowanie prawa łaski.

Niewątpliwie tło dla dyskusji ustrojowej, poprzedzającej uchwalenie Konstytucji kwietniowej, która doprowadziła do przyjęcia powyższej koncepcji kontrasygnaty, stanowiły przepisy Konstytucji marcowej. Ta natomiast przyjmowała, że władza zwierzchnia należała do Narodu, ustrój państwa opierał się na zasadzie trójpodziału władz, a organem władzy wykonawczej miał być Prezydent wraz z odpowiedzialnymi ministrami (art. 3). Prezydent sprawował władzę przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników (art. 43). W ślad za tym postanowieniem art. 44 ust. 4 przewidywał, że każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej dla swej ważności wymagał podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, czyli podwójnej kontrasygnaty<sup>7</sup>. Konstytucja z 1921 r. nie wymieniała przy tym żadnych wyjątków od kontrasygnaty, jedynym kryterium poddania kompetencji Prezydenta konieczności kontrasygnowania było więc zaliczenie ich do kategorii aktów rządowych. W art. 51 ust. 1 jako następstwa zasady kontrasygnaty przyjęto polityczną i cywilną nieodpowiedzialność głowy państwa wraz z uznaniem solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności ministrów za akty rządowe Prezydenta (art. 57 konstytucji).

W toku dyskusji nad zasadami ustroju, poprzedzającej uchwalenie Konstytucji kwietniowej, krytyce zostały poddane założenia systemu parlamentarnego, na których oparta była Konstytucja marcowa, w tym także niemal wszystkie elementy konstrukcji kontrasygnaty. Podawano bowiem w wątpliwość katalog kompetencji objętych kontrasygnatą, tryb jej udzielania (przede wszystkim konieczność uzyskania co najmniej dwóch współpodpisów), a także znaczenie tej instytucji dla odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej, jakie przypisał jej ustrojodawca w 1921 r.

Pierwsze z wymienionych zagadnień, czyli określenie katalogu kompetencji, które kontrasygnacie miałyby podlegać, było analizowane na dwóch płaszczyznach; z jednej strony poszukiwano bowiem właściwego terminu dla określenia kompetencji Prezydenta, wymagających współpodpisów i który mógłby zostać użyty w konstytucji. Z drugiej strony natomiast zastanawiano się nad ustrojową poprawnością i celowością zbudowania katalogu aktów spod kontrasygnaty wyłączonych.

Potrzeba zredefiniowania zakresu kompetencji głowy państwa podlegających kontrasygnacie w uchwalanej konstytucji wynikała przede wszystkim z krytycznej analizy pojęcia aktów rządowych, użytego w art. 44 ust. 4 Konstytucji.

---

<sup>7</sup> Od zasady podwójnej kontrasygnaty były jednak dwa wyjątki: pierwszy wynikał wprost z art. 45 ust. 3 Konstytucji marcowej, który stanowił, że akty nominacji urzędników Kancelarii Cywilnej Prezydenta kontrasygnowane były wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów. Drugi został wprowadzony na mocy art. 5 noweli sierpniowej i polegał na przyjęciu zasady, że rozporządzenia z mocą ustawy, wydawane przez Prezydenta zarówno z upoważnienia konstytucji, jak i ustawy, podlegały kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów (art. 44 ust. 7 Konstytucji marcowej po nowelizacji).

tucji marcowej<sup>8</sup>. Krótko po uchwaleniu ustawy zasadniczej w 1921 r. interesującą i pogłębioną analizę kategorii aktów rządowych przedstawił Stanisław Car<sup>9</sup>. Podkreślając, iż pojęcie to należy do najbardziej spornych<sup>10</sup>, jako punkt wyjścia rozważań zaproponował przeciwstawienie pojęcia aktów rządowych pojęciu „aktów prywatnych” i przyjęcie, że akt rządowy to „każdy akt Prezydenta Rzeczypospolitej z wyjątkiem jego aktów prywatnych”. Jednocześnie jednak od razu zauważył, że pojęcie aktów prywatnych należy raczej przeciwstawić pojęciu aktów urzędowych, a nie rządowych. Zakresy tych dwóch kategorii natomiast nie pokrywały się, każdy akt rządowy był jednocześnie aktem urzędowym, ale nie odwrotnie. Pojęcie aktów urzędowych było zatem szersze od pojęcia aktów rządowych<sup>11</sup>. Tym samym znacznie mniej wieloznaczne wydało się pojęcie aktów urzędowych i to zapewne ostatecznie przesądziło o wprowadzeniu tego pojęcia do art. 14 Konstytucji kwietniowej. Można więc domniemywać, że zmiana ta miała jedynie charakter porządkujący i usuwała licznie pojawiające się w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej wątpliwości interpretacyjne<sup>12</sup>.

Istotnym zagadnieniem, rodzącym dla ustroju szereg konsekwencji praktycznych, była sprawa szczegółowego określenia zakresu kompetencji, które miały podlegać obowiązkowi kontrasygnaty. Twórcy Konstytucji kwietniowej ostatecznie przyjęli w tym zakresie tzw. system enumeracji ograniczającej, polegający na sformułowaniu w ustawie zasadniczej katalogu aktów, które miały być spod konieczności kontrasygnaty wyłączone<sup>13</sup>. Same pomysły wyodrębnienia kompetencji głowy państwa niepodlegających kontrasygnacie sięgały jeszcze początków prac nad ustrojem odrodzonego w 1918 r. państwa i pojawiły się już

---

<sup>8</sup> Pojęcie aktów rządowych, z uwagi na swoją niejednoznaczność, doczekało się w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej głębokiej analizy. O znaczeniu, jakie ówczesni politycy i przedstawiciele nauki przypisywali dookreśleniu tego pojęcia, świadczy fakt zwołania w lutym 1923 r. przez Prezesa Rady Ministrów Władysława Sikorskiego konferencji w sprawie stosunku Prezydenta Rzeczypospolitej do rządu oraz stanowiska Prezesa Rady Ministrów, w której uczestniczyli najznamienitsi przedstawiciele doktryny. Znakomita część dyskusji tam przeprowadzonej dotyczyła właśnie zakresu aktów podlegających kontrasygnacie zgodnie z Konstytucją marcową, w tym przede wszystkim doprecyzowaniu pojęcia aktów rządowych. Protokół z tej konferencji znajduje się w Archiwum Akt Nowych [dalej AAN], Rkt. 25, t. 6.

<sup>9</sup> S. C a r, *Kontrasygnata*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 10–13.

<sup>10</sup> Za genezę polskiego rozwiązania przyjętego w art. 44 ust. 4 konstytucji uważał „pomieszczenie zasad prawa francuskiego z formami redakcyjnymi, wzorowanymi na wzorze austriackim”. Zaczerpnięte z ustawodawstwa austriackiego miało właśnie być pojęcie aktów rządowych (*Regierungsakten*). Pozostała część przepisu miała być wzorowana na prawie francuskim; *ibidem*, nr 10, s. 97.

<sup>11</sup> *Ibidem*, nr 11, s. 87–88; J. M a k o w s k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924, s. 53.

<sup>12</sup> Zob. S. C a r, *O kontrasygnacie. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 r.*, „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1, s. 98.

<sup>13</sup> Por. W. K o m a r n i c k i, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 222.

w projekcie autorstwa powołanej przez Ignacego Paderewskiego *Ankiety*<sup>14</sup>. Po raz pierwszy natomiast pojęcia „prerogatywa” w stosunku do kompetencji polskiego Prezydenta, które miałyby być wyłączone spod kontrasygnaty, użył w 1924 r. Stanisław Car w VIII tezie sformułowanych wówczas postulatów zmian konstytucji<sup>15</sup>.

W toku prac poprzedzających uchwalenie Konstytucji kwietniowej pojawiały się jednak głosy odmawiające słuszności temu rozwiązaniu. Wielu spośród przedstawicieli doktryny, przywiązanych do tradycji parlamentarnej, nie dopuszczało możliwości zwolnienia od kontrasygnaty jakichkolwiek aktów głowy państwa. Stanisław Starzyński wprost wyrażał przekonanie, iż na akty od kontrasygnaty zwolnione „nie ma miejsca [...] w żadnym normalnym ustroju konstytucyjnym, nawet monarchicznym”<sup>16</sup>. Wacław Komarnicki z kolei, wypowiadając się także przeciwko rozwiązaniu polegającemu na częściowym wyłączeniu aktów Prezydenta od kontrasygnaty, wyraził przekonanie, że „kontrasygnatę można w ogóle skasować albo utrzymać konsekwentnie dla wszystkich aktów głowy państwa; nie można zaś dowolnie dzielić tych aktów na wymagające i niewymagające kontrasygnaty”<sup>17</sup>. Znakomita większość przedstawicieli doktryny zgadzała się jednak co do konieczności zwolnienia niektórych aktów Prezydenta spod kontrasygnaty. Ostatecznie ustrojodawca, wyłączając szereg aktów z konieczności kontrasygnaty, w art. 13 ust. 1 konstytucji określił je zbiorczo mianem uprawnień osobistych – prerogatyw Prezydenta. Należy przy tym nadmienić, że samo użycie przez ustrojodawcę pojęcia „prerogatywa” zostało w literaturze konstytucyjno-prawnej przyjęte krytycznie. Wskazywano, iż jego znaczenie w polskich realiach ustrojowych stanowiło tylko

---

<sup>14</sup> Zwolnienie od kontrasygnaty miało dotyczyć aktów, które Prezydent wydawałby w charakterze Naczelnego Wodza; zob. E. G d u l e w i c z, A. G w i ź d z, Z. W i t k o w s k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 180. Także M. Bobrzyński w swoim projekcie z 12 marca 1919 r. przewidywał akty wyłączone spod kontrasygnaty; zob. G. L. S e i d l e r, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948, s. 75.

<sup>15</sup> S. C a r, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206; Pojęcie to doczekało się w literaturze przedmiotu szerokiego omówienia. W. Komarnicki wskazywał, iż przez polskiego ustrojodawcę „termin ten został zaczerpnięty z angielskiego prawa monarchicznego, w którym oznacza dyskrecyjną władzę królewską, to jest prawa korony po wyłączeniu sfery, do której ingeruje parlament”; W. K o m a r n i c k i, *Ustrój państwowy...*, s. 219; Podobnie genezę prerogatywy tłumaczył A. D e r y n g, wskazując, iż oznacza ona „pewien zakres praw zwierzchnich, zastrzeżonych wyłącznie koronie, w zakresie których współudział parlamentu jest zbędny”; A. D e r y n g, *Prawo polityczne*, cz. II, Lwów 1936, s. 110.

<sup>16</sup> *Odpowiedź S. Starzyńskiego na Ankiętę konstytucyjną Sejmu RP*, cz. I, Warszawa 1931, s. 64. Podobne przekonanie wyrażał L. Kulczyński, zob. *ibidem*, cz. II, s. 116.

<sup>17</sup> W. K o m a r n i c k i, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, t. VII, s. 19–20.

„oddaloną i nieściśłą historyczną analogię” w stosunku do pierwotnego znaczenia<sup>18</sup>. Także drugi z użytych przez ustrojodawcę terminów na określenie aktów niewymagających kontrasygnaty, tj. uprawnień osobiste, doczekał się licznych słów krytyki. W. Komarnicki, uzasadniając nietrafność użytego sformułowania, wskazywał, że przecież ustrojodawcy „nie chodzi o uprawnienia odnoszące się do osoby Prezydenta, lecz o jego władzę osobistą, czyli niezależną od współdziałania jakiegokolwiek czynnika państwowego”<sup>19</sup>. Nie zagłębiając się w analizę licznych wątpliwości co do prawidłowości użytych pojęć, stwierdzić można, iż mimo wszystko właściwie oddawały one istotę uprawnień, których dotyczyły.

Pomimo przytoczonych wątpliwości większość ówczesnych przedstawicieli nauki prawa państwowego zgadzała się co do konieczności sformułowania katalogu aktów spod kontrasygnaty wyłączonych. Jednak samych koncepcji sformułowania katalogu wyłączeń przedstawiono wiele. Szczególnie bogatego materiału dostarcza w tym zakresie *Ankieta Konstytucyjna Sejmu RP*, w której zagadnienie kontrasygnaty aktów Prezydenta stanowiło jeden z głównych tematów wypowiedzi<sup>20</sup>. Uczestniczący w tej *Ankiecie* przedstawiciele nauki prawa niemal zgodnie przyznawali, że art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej został sformułowany w sposób nieprzemyślany, wymagał więc istotnej zmiany. Jednym z jej założeń miało być właśnie wprowadzenie do ustroju katalogu kompetencji Prezydenta, w których nikt inny (w tym więc także rząd w formie kontrasygnaty) nie miałby prawa uczestniczyć. Propozycje co do poszczególnych wyłączeń spod kontrasygnaty zgłaszano co prawda różne, jednak pojawiły się wśród nich propozycje powtarzane zgodnie przez niemal wszystkich uczestników dyskusji, które w znakomitej większości zostały następnie wprowadzone przez ustrojodawcę do ostatecznego tekstu Konstytucji kwietniowej.

Jednym z uprawnień osobistych, którego zwolnienie z obowiązku kontrasygnaty zaczęto postulować niemal od razu po uchwaleniu Konstytucji marcowej, było prawo mianowania i odwoływania Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 pkt c Konstytucji kwietniowej). Propozycję tę zgłaszali w toku prac konstytucyjnych m. in.: Piotr Dunin-Borkowski, Władysław Grabski oraz Stanisław Estreicher<sup>21</sup>. Znalazł się on także w projektach konstytucji przedstawionych przez BBWR oraz Centrum (tj. Chrześcijańską Demokrację, PSL-„Piast” i Narodową Partię Robotniczą)<sup>22</sup>. Szerokie uzasadnienie dla wyłączenia aktów mianowania i odwołania Prezesa Rady Ministrów spod kontrasygnaty przedsta-

<sup>18</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 220; podobnie: E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 182.

<sup>19</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 220.

<sup>20</sup> *Ankieta Konstytucyjna Sejmu RP*, Warszawa 1931. Referat wstępny sporządził S. Car, który też sformułował poszczególne tematy do dyskusji.

<sup>21</sup> Zob. ich odpowiedzi na *Ankiety Konstytucyjną...*, cz. I, s. 37; cz. II, s. 22; cz. III, s. 28.

<sup>22</sup> Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 103 i 117.

wił Jan Tarnowski w projekcie konstytucji własnego autorstwa<sup>23</sup>. Maciej Starzewski zaś podnosił, że w świetle praktyki ustrojowej, rozwiniętej w okresie obowiązywania Konstytucji z 1921 r., kontrasygnowanie aktów mianowania i odwołania szefa rządu było tylko „pustą formalnością”, a zrezygnowanie zeń nie wprowadzałoby „żadnej istotnej zmiany”<sup>24</sup>. Na zbliżonym stanowisku stanął Władysław Leopold Jaworski, proponując w przedstawionej przez siebie w 1928 r. wersji projektu konstytucji wyłączenie aktów mianowania i odwołania premiera spod kontrasygnaty<sup>25</sup>. Jednocześnie jednak pojawiały się głosy przeciwnie. W obronie kontrasygnowania aktów powołania i odwołania premiera stało w toku prac nad nową konstytucją Towarzystwo Prawnicze w Warszawie. Specjalnie powołana przez to Towarzystwo Komisja większością głosów uznała za pożądaną konieczność kontrasygnowania tych aktów z uwagi na to, iż należały one do kategorii aktów rządowych<sup>26</sup>. Ostatecznie jednak ustrojodawca zdecydował się na uznanie w konstytucji tej kompetencji za prerogatywę, wiążąc ją z rolą Prezydenta jako arbitra w sporach między rządem a parlamentem. Prezydent w razie konfliktu między tymi organami uzyskiwał dzięki temu dwie możliwości: zdymisjonować rząd albo rozwiązać parlament. Utrzymanie kontrasygnaty w przypadku aktu odwołania premiera mogłoby hipotetycznie doprowadzić do sytuacji, w której szef rządu odmawiając złożenia podpisu na akcie go odwołującym, uniemożliwiłaby w ten sposób swoją dymisję i wymuszałyby na Prezydencie rozwiązanie Sejmu<sup>27</sup>.

Wśród uczestników dyskusji konstytucyjnej właściwie panowała także zgoda co do potrzeby wyłączenia spod kontrasygnaty upoważnienia Prezydenta do mianowania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Stanu i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Zwolnienie tych aktów z konieczności uzyskania ministerialnych współpodpisów miało z pewnością stanowić wyraz dążeń do zaakcentowania niezależności wymienionych urzędów od organu, który prowadził bieżącą politykę, czyli od rządu. W szczególności zwolnienie nominacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowiło symboliczny wyraz uznania niezawisłości sędziowskiej. Była to także konsekwencja zasady konstytucyjnej, w myśl której naczelne organy państwowe pozostawały pod zwierzchnictwem Prezydenta (art. 3 ust. 1 Konstytucji kwietniowej)<sup>28</sup>. W literaturze podkreślano ponadto, iż uzasadnione byłoby także wyłączenie spod kontrasy-

<sup>23</sup> J. Tarnowski, *Projekt nowej ustawy konstytucyjnej (z komentarzem)*, Kraków 1928, s. 30 i 68.

<sup>24</sup> M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 45–47.

<sup>25</sup> W. L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 49.

<sup>26</sup> Zob. *Opinia Towarzystwa Prawniczego w Warszawie w sprawie zmiany Konstytucji*, „Nowe Państwo” 1934, t. III, z. 2, s. 108–109.

<sup>27</sup> Zob. D. Górecki, *op. cit.*, s. 69.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 110–111.

gnaty nominacji Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, czego jednak ustrojodawca nie uczynił. Być może stało się tak wskutek uznania, iż Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, będący jednocześnie z urzędu przewodniczącym Trybunału Stanu i wchodzący jako wirylista w skład Zgromadzenia Elektorów, zajmował szczególne miejsce w sądownictwie, jakiego nie można przypisać żadnemu innemu sędziemu, w tym też Prezesowi Najwyższego Trybunału Administracyjnego<sup>29</sup>. Także w przypadku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli ustrojodawca uznał za konieczne podkreślenie jego niezależności od bieżącej polityki rządu. Co się zaś tyczy sędziów Trybunału Stanu, to pomimo ostatecznego wyłączenia ich nominacji spod kontrasygnaty, w literaturze pojawiały się głosy, że samodzielność Prezydenta przy ich powoływaniu została ograniczona przez samą procedurę wyłaniania kandydatów<sup>30</sup>. Ta prerogatywa jednak pozostawała w ścisłym związku z kolejnym osobistym uprawnieniem głowy państwa, jakim było prawo oddawania członków rządu pod sąd Trybunału Stanu. Wymienione kompetencje, skupione w ręku Prezydenta jako jego uprawnienia osobiste, silnie uzależniały odeń ministrów. W toku prac nad konstytucją proponowano także przyznanie Prezydentowi prerogatyw, polegających na mianowaniu sędziów i prokuratorów, a także Generalnego Komisarza Wyborczego<sup>31</sup>. Propozycji tych ustrojodawca jednak nie zdecydował się przyjąć.

Z przychylnością twórców konstytucji spotkała się natomiast zgłoszona propozycja przyznania Prezydentowi osobistego uprawnienia w postaci mianowania i zwalniania Naczelnego Wodza oraz Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. S. Car w toku prac konstytucyjnych postulował ponadto zwolnienie od kontrasygnaty aktów nominacji i odwołania oficerów wszelkich stopni, która to propozycja nie została ostatecznie przyjęta przez ustrojodawcę w 1935 r.<sup>32</sup> Jednak już w latach 30. podkreślano, że wprowadzenie prerogatywy polegającej na mianowaniu i zwalnianiu osób pełniących najwyższe stanowiska wojskowe było przede wszystkim wynikiem postulatów wysuwanych przez Józefa Piłsudskiego. Przesłankę merytoryczną stanowić zaś miała chęć wyłączenia tych ważnych decyzji od pośrednich choćby wpływów ugrupowań zasiadających w parlamencie, w przeciwnym razie bowiem – jak pisał M. Starzewski – Naczelnym Wódcą stawałby się „pupilem każdorazowej większości”, a także nie byłby samodzielny, za każdy jego akt odpowiedzialność ponosiłby bowiem Minister Spraw Wojskowych, który kontrasygnował nominację Naczelnego Wodza<sup>33</sup>. Ten ostatni argument jednak nie wydaje się wytrzymać krytyki,

<sup>29</sup> M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 53–54.

<sup>30</sup> Sędziowie ci byli bowiem mianowani spośród sędziów sądów powszechnych, przedstawionych w podwójnej liczbie po połowie przez Sejm i Senat. Prezydent ponadto musiał równomiernie uwzględniać kandydatów każdej z izb; *ibidem*.

<sup>31</sup> S. Car, *O kontrasygnacie...*, s. 103; oraz W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 143.

<sup>32</sup> S. Car, *O kontrasygnacie...*, s. 102.

<sup>33</sup> M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 52.



ponieważ mógłby on być jedynie aktualny na gruncie zasad systemu parlamentarnego, od których przecież Konstytucja kwietniowa odchodziła, uzależniając znacznie mocniej ministrów od Prezydenta aniżeli od większości sejmowej. Z pewnością jednak dzięki wprowadzeniu powyższej prerogatywy Naczelny Wódz pozostawał poza konfliktami, jakie mogłyby powstawać w parlamencie i przenosić się do rządu.

Prerogatywą dotyczącą kompetencji o szczególnym charakterze, która nie była co prawda szeroko postulowana w toku prac konstytucyjnych, ale którą to ustrojodawca ostatecznie zdecydował się przyjąć, stanowiło prawo powoływania senatorów, piastujących swój urząd z wyboru Prezydenta. Na mocy art. 47 ust. 1 konstytucji Prezydent powoływał 1/3 senatorów, art. 13 zaś ust. 2 lit. f kompetencję tę zaliczał do jego uprawnień osobistych. Prerogatywa ta w zasadzie nie pojawiała się w przedstawianych wcześniej projektach konstytucji, jej pomysłodawcą był Stanisław Car<sup>34</sup>. Jak wskazuje Dariusz Górecki, przyznanie takiego uprawnienia Prezydentowi nie było jednak wówczas czymś wyjątkowym<sup>35</sup>. Usunięcie aktu powoływania senatorów spod kontrasygnaty było natomiast związane z wizją pozycji ustrojowej Senatu w Konstytucji kwietniowej oraz przyznaniem Prezydentowi możliwości pośredniego oddziaływania na decyzje izby wyższej<sup>36</sup>.

Istotnym uprawnieniem Prezydenta, stanowiącym także jego prerogatywę, było rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji. Zwolnienie tej kompetencji od kontrasygnaty postulowali w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji kwietniowej m. in. Stanisław Estreicher oraz Maciej Starzewski<sup>37</sup>. Uzasadniano je rolą Prezydenta jako arbitra pomiędzy rządem a Sejmem, którego zadaniem było rozstrzyganie konfliktów politycznych na podstawie własnej oceny sytuacji politycznej, a nawet własnego przekonania. Rolę tę Prezydent powinien był pełnić samodzielnie, a miała się w niej wyrażać jego funkcja jako „najwyższego kierownika polityki państwowej i naczelnego regulatora zasad tej polityki”<sup>38</sup>. Wprowadzenie tej prerogatywy, w szczególności w świetle pozostałych przepisów Konstytucji kwietniowej regulujących pozycję ustrojową Prezydenta, wywoływało także uwagi krytyczne. Juliusz Makarewicz już po jej uchwaleniu wskazywał, że „rozwiązanie Sejmu jako prerogatywa nie pociąga za sobą ani odpowiedzialności parlamentarnej, ani konstytucyjnej, a wymaga podania powodu [art. 32 ust. 3 konstytucji – przyp. A. R.]. Po co więc

<sup>34</sup> Zob. też: S. C a r, *O kontrasygnacie...*, s. 104.

<sup>35</sup> Jeszcze przed I wojną światową konstytucje takich państw, jak: Austria, Węgry, Prusy i Rosja, przyznawały głowom państw prawo mianowania części składu izby wyższej parlamentu. Po wojnie czyniły to ustawy zasadnicze np. Jugosławii, Węgier czy Włoch; D. G ó r e c k i, *op. cit.*, s. 80–81.

<sup>36</sup> E. G d u l e w i c z, A. G w i ź d ź, Z. W i t k o w s k i, *op. cit.*, s. 184.

<sup>37</sup> Zob. ich odpowiedzi na *Ankiętę Konstytucyjną...*, cz. I, s. 22 i cz. III, s. 29.

<sup>38</sup> M. S t a r z e w s k i, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 47–48.

ten obowiązek, skoro za jego niedopełnienie nikogo do odpowiedzialności nie pociągniemy”. Zastanawiał się także, co by było, gdyby Prezydent podjął taką decyzję bez wskazania powodu<sup>39</sup>. Zagadnienie to jednak pozostawił bez odpowiedzi.

Warto ponadto wspomnieć, że w toku prac konstytucyjnych były zgłaszane – przez ustrojodawcę ostatecznie nieprzyjęte – postulaty wyłączenia spod kontrasygnaty wykonywania przez Prezydenta prawa weta. Propozycje takie zgłaszali m. in. S. Estreicher oraz W. L. Jaworski<sup>40</sup>. Pojawiły się jednak także propozycje zwolnienia z konieczności kontrasygnaty znacznie szerszej kategorii aktów dotyczących Sejmu i Senatu. Głównym orędownikiem zapewnienia Prezydentowi w stosunku do ciał ustawodawczych jak najszerzej samodzielności był W. Komarnicki, który sformułował postulat zwolnienia z obowiązku kontrasygnowania „orędzi i wszelkich aktów dotyczących Sejmu i Senatu”<sup>41</sup>. Ostatecznie jednak ustrojodawca zdecydował się zwolnić od kontrasygnaty jedynie akty rozwiązujące Sejm i Senat przed upływem kadencji (art. 13 ust. 2 pkt h).

W toku prac konstytucyjnych z krytyką spotkało się także inne rozwiązanie, funkcjonujące w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, a polegające na konieczności kontrasygnowania nominacji urzędników Kancelarii Cywilnej<sup>42</sup>. Wskazywano, że zasada ta powodowała, iż urzędnicy ci powinni dzielić losy zmieniających się gabinetów, czyli podawać się do dymisji wraz z ustąpieniem premiera, który ich nominację kontrasygnował. Dla zapewnienia samodzielności Prezydenta w powoływaniu swoich najbliższych współpracowników autorzy Konstytucji kwietniowej niemal jednogłośnie opowiadali się za zwolnieniem aktów mianowania i zwalniania Szefa oraz urzędników swojej Kancelarii Cywilnej od kontrasygnaty. Takie rozwiązanie postulowali m. in. W. Grabski oraz W. L. Jaworski<sup>43</sup>. Propozycja ta znalazła się także w projektach konstytucji przedstawionych przez BBWR i Centrum<sup>44</sup>. Argumentem przemawiającym za jej słusnością było przekonanie, że Prezydent powinien mieć swobodę

<sup>39</sup> J. Makarewicz, *Kodyfikacja konstytucji*, Lwów 1934, s. 2.

<sup>40</sup> Zob. odpowiedź S. Estreichera na *Ankiętę Konstytucyjną...*, cz. II, s. 22; W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 46. Więcej zob. D. Górecki, *op. cit.*, s. 88.

<sup>41</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 103; podobnie: S. Car, *O kontrasygnacie...*, s. 101–102.

<sup>42</sup> Kancelaria Cywilna Prezydenta była jedynym przewidzianym przez Konstytucję marcową organem technicznej pomocy dla głowy państwa. Stanowiła organ pośredniczący w kontaktowaniu się z rządem, innymi osobami i instytucjami, sprawowała pewne czynności reprezentacyjne oraz była organem informacyjnym Prezydenta; więcej zob. Z. Witkowski, *Kancelaria Cywilna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 1922–1935*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, z. 1, s. 95–109.

<sup>43</sup> Zob. odpowiedź W. Grabskiego na *Ankiętę Konstytucyjną...*, cz. I, s. 55; W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 51.

<sup>44</sup> Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 103 i 117; zob. też: *Opinia Towarzystwa Prawniczego...*, s. 109.

w doborze swych najbliższych współpracowników, którzy służyli mu pomocą przy wykonywaniu przyznanych mu kompetencji<sup>45</sup>. Ostatecznie ustrojodawca zdecydował się więc umieścić tę kompetencję w katalogu prerogatyw.

Warto wspomnieć, iż w dyskusji konstytucyjnej pojawiła się także koncepcja wyłączenia spod kontrasygnaty aktu ustąpienia samego Prezydenta. Zgłosił ją Jan Tarnowski, argumentując, że Prezes Rady Ministrów „mógłby odmówić swego podpisu, nie chcąc brać odpowiedzialności za ten akt”. W takiej sytuacji „Prezydent pozostawałby całkowicie w jego ręku, nie mogąc nawet ustąpić ze swego stanowiska bez jego na to zgody”<sup>46</sup>. Propozycja ta jednak nie znajdowała odzwierciedlenia w powstających wówczas projektach i w ustawie zasadniczej ostatecznie też się nie znalazła.

Tradycyjną kompetencją Prezydenta, także wymienioną w Konstytucji kwietniowej jako jego uprawnienie osobiste, było wykonywanie przezeń prawa łaski. Objęcie tych aktów obowiązkiem współpodpisu premiera i ministra zyskało w dyskusji poprzedzającej uchwalenie konstytucji w 1935 r. zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Za kontrasygnowaniem tych aktów opowiadał się Julian Makowski<sup>47</sup>. Także M. Starzewski uważał, że akty ułaskawienia winny podlegać kontrasygnacie, bowiem są one nie „wypływem uczuciowości ułaskawiającego, a wynikiem politycznych rozważań i nakazów racji życia zbiorowego”. W takiej sytuacji rząd nie powinien być odsunięty od wpływu na wykonywanie prawa łaski, ponieważ są to sprawy bieżącej polityki, a więc leżące w sferze jego zainteresowania. Za koniecznością kontrasygnowania aktów łaski Prezydenta z podobnych przyczyn opowiedzieli się także E. Roztworowski i Zygmunt Cybichowski<sup>48</sup>. Z drugiej strony jednak także zwolnienie aktów łaski od kontrasygnaty było szeroko postulowane jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji kwietniowej<sup>49</sup>. Do zwolenników takiego rozwiązania należeli m. in.: W. Komarnicki, S. Car, Piotr Dunin-Borkowski, S. Estreicher oraz Edmund Krzymuski, który przyjmował, że ułaskawienie jest „aktem możliwie najrozumniej pojętego wymiaru sprawiedliwości”, a nie kompetencją z zakresu władzy wykonawczej, tak więc nie powinno podlegać wymogowi kontrasygnaty<sup>50</sup>. Zaliczenie tej kompetencji do kategorii uprawnień osobistych w zasadzie nie budziło zastrzeżeń. Argument przywoływany na uzasadnienie tego stanowiska stanowiła okoliczność, że akt łaski był przede wszystkim „przejawem indywidu-

<sup>45</sup> M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 54; D. Górecki, *op. cit.*, s. 64–65.

<sup>46</sup> J. Tarnowski, *op. cit.*, s. 30–31.

<sup>47</sup> J. Makowski, *op. cit.*, s. 58.

<sup>48</sup> AAN, PRM, Rkt 25, t. 6, k. 50–51 i 60–61; zob. też: A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1927, s. 70.

<sup>49</sup> Zob. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie...*, s. 229.

<sup>50</sup> Cyt. za: *Ankieta Konstytucyjna...*, s. 134–135; zob. też: S. Car, *Kontrasygnata*, nr 14. Wyłączenie aktów łaski spod kontrasygnaty postulował także W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 48.

alnego odczucia i sumienia głowy państwa”, tak więc udział w nim członków rządu nie był uzasadniony<sup>51</sup>. H. Konic widział w nich natomiast pozostałość dawnych prerogatyw monarszych, stanowiących akty sumienia Prezydenta, do których „żaden minister nie ma prawa się wtrącać”<sup>52</sup>. Z podobnych względów postulowano także zwolnienie od kontrasygnaty aktów pieczy prawnej, którą to propozycję wykreślono z treści projektu ustawy konstytucyjnej dopiero w trakcie prac w Senacie. Zgłaszano także propozycje dotyczące wyłączenia od obowiązku kontrasygnaty innych tradycyjnych uprawnień głowy państwa, takich jak prawo nadawania orderów i odznaczeń, nie znalazły one jednak ostatecznie odzwierciedlenia w Konstytucji kwietniowej<sup>53</sup>.

Szczególną kompetencją Prezydenta, którą ustrojodawca zdecydował się zwolnić od kontrasygnaty, było prawo wskazywania jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej. Kompetencja ta nie była znana żadnej innej ustawie zasadniczej państwa republikańskiego współczesnej Konstytucji kwietniowej<sup>54</sup>. Zgodnie z poglądem prezentowanym w literaturze przyjęcie tego rozwiązania pozostawało w zgodzie z zamysłem politycznym uczynienia z Prezydenta Rzeczypospolitej organu „wcielającego w życie ideę ciągłości władzy, czynnik najbardziej stały w ustroju, wyniesiony ponad ustawiczność przemian odbywających się w łonie innych organów zasadniczych”. Argumentowano, że poddanie tej kompetencji kontrasygnacie pozbawiłoby ustrój skuteczności, albowiem doбором kandydatów na Prezydenta rządziłyby stosunki panujące w Sejmie. Ponadto jako fakt usprawiedliwiający przyznanie Prezydentowi tej prerogatywy M. Starzewski przywoływał wydarzenia z maja 1926 r., gdy to J. Piłsudski, zrzekając się wyboru na urząd Prezydenta (więc niby jako ustępujący Prezydent), wskazał jednocześnie swojego kandydata do sprawowania tej funkcji<sup>55</sup>. Konsekwencją przyznania Prezydentowi osobistego uprawnienia wskazywania jednego z kandydatów na urząd głowy państwa było połączenie z tą prerogatywą prawa do zarządzania głosowania powszechnego<sup>56</sup>. Jednak wprowadzono ją do tekstu projektu ustawy zasadniczej dopiero w trakcie prac

<sup>51</sup> M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 55–56. Zob. też: D. Górecki, *op. cit.*, s. 112–113.; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 103; G. L. Seidler, *op. cit.*, s. 81; S. Car, *O kontrasygnacie...*, s. 102.

<sup>52</sup> AAN, PRM, Rkt 25, t. 6, k. 66, wypowiedź H. Konica.

<sup>53</sup> Zob. W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 49.

<sup>54</sup> E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 183.

<sup>55</sup> M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 44. W wyborach, które odbyły się 31 maja 1926 r. J. Piłsudski otrzymał 292 głosy (jego kontrkandydat, Adolf Bniński, zebrał 193 głosy). Po głosowaniu jednak Prezydent-elekt przesłał Marszałkowi Sejmu M. Ratajowi pismo, w którym oświadczył: „przyjąć wyboru nie jestem w stanie”. Na fotel Prezydenta wysunął natomiast kandydaturę I. Mościckiego, którą w jego imieniu poparli M. Rataj i K. Bartel; zob. A. Czubiński, *op. cit.*, s. 288–289; H. Comte, *Zwierzenia adiutanta. W Behwederze i na Zamku*, Warszawa 1976, s. 126.

<sup>56</sup> G. L. Seidler, *op. cit.*, s. 81.

w Senacie. Przyjęcie tego rozwiązania było konieczne o tyle, że zgodnie z art. 16 ust. 1 uchwalonej konstytucji kandydata na urząd Prezydenta wskazywało obligatoryjnie Zgromadzenie Elektorów, w takiej sytuacji więc konieczny byłby wybór między dwoma kandydatami.

W zbliżony sposób tłumaczono przyznanie Prezydentowi prerogatywy, polegającej na wyznaczaniu na czas wojny swojego następcy. Uprawnienie to zostało przez twórców konstytucji pomyślane jako przejaw ostrożności w celu zapobieżenia nagłym wstrząsom na stanowisku głowy państwa w przypadku wojny oraz stanowiło zapewnienie ciągłości państwa, na którego czele stał Prezydent, skupiając jednolitą i niepodzielną władzę państwową (art. 2 ust. 1 i 4 konstytucji)<sup>57</sup>. Wyłączenie udziału w tym akcie czynnika rządowego było naturalną konsekwencją przeświadczenia, iż to sam Prezydent jako gwarant ciągłości władzy powinien przeciwdziałać kryzysom na najwyższych stanowiskach państwowych. Ponadto zwolnienie od kontrasygnaty ministra w tym przypadku miałoby kapitalne znaczenie, gdyby w czasie wojny Prezydent i rząd znaleźli się wskutek nieprzewidzianych okoliczności dziejowych w innych miejscach. Uzyskanie współpodpisu byłoby więc niemożliwe, a wyznaczenie następcy konieczne. Na marginesie wspomnieć jednak należy, iż prerogatywa ta spotkała się z krytyką części przedstawicieli doktryny, którzy uważali za słuszniejsze przyjęcie rozwiązania, w myśl którego w przypadku wojny działałyby ogólne przepisy o zastępstwie głowy państwa<sup>58</sup>.

Obok określenia katalogu kompetencji objętych kontrasygnatą zasadnicze znaczenie dla konstrukcji kontrasygnaty miało także wskazanie, czyje podpisy (poza podpisem samej głowy państwa rzecz jasna) powinny znaleźć się na akcie urzędowym Prezydenta. Zagadnienie to zresztą cieszyło się dużym zainteresowaniem przedstawicieli nauki prawa w okresie trwających wówczas prac nad reformą ustroju. Przypomnijmy, że Konstytucja marcowa wymagała co najmniej dwóch współpodpisów: premiera i ministra właściwego ze względu na przedmiot aktu (mogło ich być kilku). Oczywiście obowiązek uzyskania pod aktami rządowymi Prezydenta co najmniej dwóch współpodpisów doczekał się uwag krytycznych. Przeciwnikiem takiego rozwiązania był S. Car, który podwójną kontrasygnatę uważał za ewenement w skali co najmniej europejskiej, gdzie niemal powszechnie przyjmowano kontrasygnatę tylko odpowiedniego ministra. Wyjątkiem była Konstytucja Niemiec z 11 sierpnia 1919 r., która w art. 50 wprowadzała obowiązek współpodpisywania aktów Prezydenta przez Kanclerza Rzeszy lub właściwego ministra<sup>59</sup> – była to więc co prawda kontrasygnata podwójna, ale o rozłącznym charakterze. W szczególności podwójnej kontrasy-

<sup>57</sup> Zob. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 183; M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 44.

<sup>58</sup> Zob. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 183.

<sup>59</sup> Zob. też: S. Car, *Kontrasygnata*, nr 12, s. 97–98.

gnaty nie znano w ustroju republiki francuskiej (stanowiącym niewątpliwie wzór dla ustrojodawcy polskiego), w którym obowiązywała zasada kontrasygnowania aktów Prezydenta wyłącznie przez ministra<sup>60</sup>. Pomimo jednak, iż S. Car aktywnie uczestniczył w powstawaniu Konstytucji kwietniowej, w szczególności był autorem też konstytucyjnych, które Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego przyjęła na posiedzeniu 20 grudnia 1933 r. jako podstawę do dalszej pracy nad redakcją ustawy zasadniczej, zaś następnie pełnił funkcję referenta tejże Komisji w trakcie obrad plenarnych Sejmu, ustrojodawca nie zrezygnował w konstytucji z 1935 r. z kontrasygnaty podwójnej. Wręcz przeciwnie, to raczej S. Car zdecydował się odejść od propozycji rezygnacji z kontrasygnaty podwójnej; w tezach przyjął bowiem ostatecznie zasadę podwójnej kontrasygnaty i taką właśnie propozycję przedstawił Komisji Konstytucyjnej<sup>61</sup>.

Na zakończenie rozważań o kontrasygnacie w dyskusji ustrojowej, poprzedzającej uchwalenie Konstytucji kwietniowej, warto wspomnieć, iż pomimo utrzymania w 1935 r. pewnych istotnych elementów kontrasygnaty, które po raz pierwszy znalazły swój wyraz w Konstytucji marcowej, tj. wymogu co najmniej dwóch współpodpisów (kontrasygnaty podwójnej) oraz uznania kontrasygnaty za warunek ważności aktu (art. 14 ust. 1), wskutek przekształcenia innych jej elementów w istotny sposób zmieniła się jej rola ustrojowa. Głównymi okolicznościami, które spowodowały przypisanie tej instytucji nowego znaczenia, były przede wszystkim: z jednej strony wyłączenie szerokiego katalogu aktów urzędowych Prezydenta spod kontrasygnaty, a z drugiej – pominięcie przez ustrojodawcę w 1935 r. reguły, która dotychczas uważana była za istotę tej instytucji, iż przez złożenie podpisu Prezes Rady Ministrów i ministrowie ponoszą za akt kontrasygnowany odpowiedzialność przed Sejmem<sup>62</sup>. Ta ostatnia zmiana wiązała się jednak z ogólnymi założeniami przyjętymi w Konstytucji kwietniowej, w szczególności z ograniczeniem politycznej odpowiedzialności ministrów przed Sejmem i wprowadzeniem takiej ich odpowiedzialności wobec Prezydenta oraz ustaleniem, że on sam odpowiada za losy państwa jedynie wobec Boga i historii<sup>63</sup>. Dla przypisania nowego znaczenia instytucji kontrasygnaty w 1935 r. istotne było także powierzenie głowie państwa nowych, szerokich kompetencji, uznanie jego nieodpowiedzialności, postawienie go na czele państwa i uzależnienie odeń rządu.

<sup>60</sup> Art. 3 ust. 6 francuskiej Ustawy z 24 lutego 1875 r. stanowił, że „każdy akt Prezydenta powinien być kontrasygnowany przez ministra”.

<sup>61</sup> S. C a r, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 160.

<sup>62</sup> M. S t a r z e w s k i, *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. III, s. 241.

<sup>63</sup> Na temat odpowiedzialności Prezydenta i rządu w Konstytucji kwietniowej zob. art. 2 ust. 2, 15, 28 i 29; a także: S. C a r, *Na drodze ku...*, s. 160; K. W. K u m a n i e c k i, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 38.

---

*Anna Rakowska*

**THE INSTITUTION OF COUNTERSIGNATURE IN THE CONSTITUTIONAL  
DISCUSSION BEFORE THE RESOLUTION OF POLISH CONSTITUTION IN 1935**

This article presents the discussion about the institution of countersignature in Poland, which preceded the resolution of Polish Constitution in 1935. The author shows the opinions of major political parties and distinguished scientists about this institution. The discussion, which had been held before the Constitution was passed, seems to be very interesting for modern science.

During the discussion was presented the great variety of conceptions of understanding the institution of countersignature. Some scientists understood, that this is the institution according to which the head of state always follows the advice of government and without which the decisions of the president would be invalid. Others were the opinion, that the countersignature is the institution by which the member of government only accepts the political responsibility for the countersigned act, but the real decision is taken by the head of state.

Finally, the discussion and controversies caused a very important change in the way of understanding the institution of countersignature and its constitutional and political meaning, which helped to create the strong presidency in the Polish Constitution of 1935.