

BARTŁOMIEJ OPALIŃSKI

KONTRASYGNATA AKTÓW GŁOWY PAŃSTWA
W POLSKIM KONSTITUCJONALIZMIEKONTRASYGNATA W KONSTITUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Z 2 KWIETNIA 1997 R.
CZĘŚĆ II¹

1. Uwagi wprowadzające

Uchwalona 17 października 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym² z założenia stanowiła akt o charakterze tymczasowym. Zasadniczym jej celem było usprawnienie działalności władz państwowych w okresie przejściowym, tj. do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³.

W dniu 23 kwietnia 1992 r. Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Na podstawie zawartych w niej regulacji⁵ 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło

¹ Artykuł niniejszy stanowi drugą (ostatnią) część opracowania poświęconego instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa w polskich ustawach zasadniczych. Część pierwsza została ogłoszona drukiem w czasopiśmie „Ius Novum” 2011, nr 2. Rozważania przeprowadzone w niniejszej części koncentrują się na instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

² DzU z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.

³ Cel ten wynikał *expressis verbis* ze wstępu do ustawy. Wskazana regulacja stanowi dowód pragmatycznego podejścia ustrojodawcy do ważkiego zagadnienia, jakim było wówczas uchwalenie nowej konstytucji. Por. P. Sarnecki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Garlicki (red.), zestaw 1, uwagi nr 5 i 6 do wstępu, Warszawa 1995; S. Rogowski, *Male konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 42–43.

⁴ DzU z 1992 r., Nr 67, poz. 336 ze zm.

⁵ W art. 5 pkt 3 wskazano, iż tekst ustawy zasadniczej musi zostać uchwalony większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (tj. 374 głosy). W głosowaniu nad uchwaleniem Konstytucji udział wzięło 491 członków Zgromadzenia. 451 członków opowiedziało się za uchwaleniem Konstytucji RP, 40 było przeciwnych, zaś 6 wstrzymało się od głosu. Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 212; por. M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 276.

Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Po przyjęciu jej tekstu w referendum konstytucyjnym (25 maja 1997 r.)⁷, podpisaniu przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (16 lipca 1997 r.), ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP (17 lipca 1997 r.), oraz upływie trzymiesięcznej *vacatio legis*, Konstytucja RP weszła w życie w dniu 17 października 1997 roku.

2. Zakres kontrasygnaty

W wejście w życie Konstytucji RP zapoczątkowało okres obowiązywania nowych regulacji dotyczących kontrasygnaty aktów głowy państwa. Instytucji tej poświęcono art. 144 Konstytucji. Dwa pierwsze ustępy tego przepisu charakteryzują kontrasygnatę, określając jej zakres, tryb udzielenia, podmioty kontrasygnujące oraz zasadnicze znaczenie ustrojowe. Stanowią one, że: „1) Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. 2) Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”⁸.

Akty głowy państwa poddane kontrasygnacie ustrojodawca określił przeto mianem „aktów urzędowych”. Posłużono się więc terminologią znaną z Konstytucji kwietniowej⁹. Niemniej, pomimo wskazanej zbieżności terminologicznej, nie

⁶ DzU z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Wyniki referendum zostały następnie przedstawione w Obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r., DzU 1997 r., Nr 75, poz. 476. Ważność referendum stwierdził Sąd Najwyższy na mocy uchwały z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r., DzU z 1997 r., Nr 79, poz. 490.

⁸ Ostateczny kształt tego przepisu stanowi efekt licznych dyskusji przeprowadzanych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Początkowo postulowano, aby określić w nim zakres aktów, które miałyby podlegać kontrasygnacie. W pierwszym wariantcie zaproponowano, aby były to rozporządzenia, zarządzenia oraz postanowienia (zob. Biuletyn KKZN nr X, s. 211). Wskazywano wówczas, że pojęcie aktów urzędowych jest bardzo pojemną kategorią, gdyż zawierają się w nim zarówno akty prawne, jak i wszelkie inne czynności podejmowane przez prezydenta w ramach piastowanego urzędu (zob. wypowiedź P. Winczorka na posiedzeniu Komisji, Biuletyn KKZN nr XXI, s. 41–43). Zgodnie z kolejnym postulatem do aktów urzędowych głowy państwa należałoby zaliczyć rozporządzenia, zarządzenia, postanowienia z zakresu jego konstytucyjnych i ustawowych uprawnień oraz decyzje w sprawach indywidualnych (zob. wypowiedź M. Zielińskiego, Biuletyn KKZN nr XXXVIII, s. 79). W praktyce określenie zakresu aktów mających podlegać kontrasygnacie okazało się problematyczne. W związku z narastającymi trudnościami ekspert Komisji, prof. M. Kruk-Jarosz zaproponowała, aby nie precyzować w tym przepisie pojęcia aktów urzędowych, stanowiąc jedynie w sposób ogólny, że prezydent wydaje takie akty, wykonując w ten sposób swoje konstytucyjne i ustawowe zadania. Taką właśnie formułę zastosowano w ostatecznej redakcji art. 144 Konstytucji, zob. wypowiedź M. Kruk-Jarosz oraz przedstawiciela Trybunału Konstytucyjnego – J. Trzcienieckiego, Biuletyn KKZN nr XXXVIII, s. 81–82.

⁹ Zob. art. 14 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., DzU z 1935 r., Nr 30, poz. 227. Nie uwzględniono zatem nomenklatury przyjętej w Konstytucji marcowej, w świetle której kontrasygnatą objęte były „akty rządowe” głowy państwa (zob. art. 44 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 marca 1921 r., DzU z 1921 r., Nr 44, poz. 267). Bazując na doświadczeniach ustrojowych okresu międzywojennego, przyjętą regulację należy ocenić pozytywnie (Por. M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospo-*

można współcześnie nadawać kontrasygnacie znaczenia, jakie przypisywano jej w Konstytucji z 1935 roku¹⁰. Założeniem ówczesnego ustrojodawcy było odrzucenie zasady podziału władz i wprowadzenie modelu prezydencko-autorytarnego, na skutek koncentracji jednolitej władzy państwowej w rękach politycznie i konstytucyjnie nieodpowiedzialnego prezydenta¹¹. W konsekwencji, pomimo formalnego istnienia instytucji kontrasygnaty, wprowadzono bardzo szeroki zakres prerogatyw głowy państwa tj. uprawnień samodzielnych, wykonywanych przez prezydenta w sposób dyskrejonalny, bez konieczności współpodpisu prezesa Rady Ministrów¹².

Współczesny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, stosownie do regulacji przewidzianej w art. 10 Konstytucji, opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Szczegółowa analiza wzajemnych relacji między parlamentem, prezydentem i rządem skłania do konstatacji, iż u jego podstaw legł model rządów parlamentarnych¹³, jednak nie

litej Polskiej, Warszawa 1997, s. 65). Pojęcie „aktów urzędowych” doczekało się bowiem licznych analiz w ówczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego (zob. m.in. S. Car, *O kontrasygnacie. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 roku*, „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1, s. 98 i n.; M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 25 i n.; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 218 i n.). Natomiast wykładnia funkcjonującego na gruncie Konstytucji marcowej pojęcia „aktów rządowych” okazała się nader problematyczna. Ostatecznie przyjęto szeroką jego interpretację, wskazując, iż kontrasygnacie podlegały wszelkie akty wydawane przez Prezydenta w formie pisemnej, wywołujące skutki prawne i mające na celu wykonywanie jego kompetencji (zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 26; Por. J. Rogowicz, *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932, s. 170; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934, s. 54; tenże, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 258–286). Szerokie zastosowanie instytucji kontrasygnaty spowodowało, że w czasie obowiązywania Konstytucji marcowej polityczna samodzielność głowy państwa *de facto* w ogóle nie istniała. Ustrojodawca w pełni uzależnił stanowisko prezydenta od drugiego z organów dualistycznej egzekutywy, a w konsekwencji od większości sejmowej, której emanacją stanowi rząd. W tym stanie rzeczy prezydent nie dysponował możliwością znaczącego oddziaływania na życie polityczne państwa. Ponadto określenie aktów głowy państwa mianem „aktów rządowych” mogłoby nasuwać niekorzystne skojarzenia, jakoby Prezydent był organem stojącym na czele władzy wykonawczej. Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 58. W kontekście powyższych uwag wątpliwy wydaje się pogląd P. Sarneckiego, w ocenie którego trafniejszym byłoby zastosowanie określenia funkcjonującego w Konstytucji marcowej. Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2–3.

¹⁰ Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 85.

¹¹ Por. B. Opaliński, *Prawnoustrojowy status władzy wykonawczej na tle zasady podziału władz w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) *Z zagadnień współczesnego prawa polskiego*, (red.) A. Doczekalska, Warszawa 2011, s. 143.

¹² Nie wchodząc w szczegóły tej regulacji należy podkreślić, że ówczesna konstrukcja prerogatyw obejmowała w zasadzie wszelkie możliwe dziedziny aktywności głowy państwa. Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 219 i n.; A. Rakowska, op. cit., s. 86–91; Por. S. Car, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206; A. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.*, (w:) *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, (red.) M. Kallas, Warszawa 1990, s. 180.

¹³ Problematyka systemu rządów w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w jej projektach stanowi przedmiot licznych opracowań naukowych. Z konieczności ograniczę się do wskazania wybranych publikacji: M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, (w:) *Ustrój polityczny*

w wersji klasycznej, ale w postaci zmodyfikowanej (zracjonalizowanej)¹⁴. Prezydent, odmiennie niż miało to miejsce w Konstytucji kwietniowej, nie zajmuje dominującej pozycji w strukturze państwa. W związku z tym także zakres jego uprawnień osobistych, w porównaniu do regulacji z 1935 r. uległ zawężeniu.

Z konstytucyjnej formuły w sposób jednoznaczny wynika, że akty urzędowe prezydenta to wszelkie podejmowane przezeń decyzje nakierowane na wykorzystywanie przysługujących mu kompetencji (art. 144 ust. 1)¹⁵. Na tym tle pojawiają się dwie kwestie problematyczne. Pierwsza z nich dotyczy ustalenia, w jakiej formie akty urzędowe prezydenta powinny być podejmowane. Przyjmując na podstawie sformułowań zawartych w art. 144 ust. 1 i 2 Konstytucji szeroki zasięg pojęcia aktów urzędowych, można by wywodzić, iż do tej kategorii należą zarówno akty realizowane w formie pisemnej, jak i wszelkie inne działania prezydenta podejmowane wszak w granicach jego konstytucyjnych i ustawowych uprawnień, które jednak nie zostały utrwalone pismem¹⁶. Dodatkowym argumentem na rzecz takiej interpretacji jest fakt, że konstytucja nie wskazuje dopuszczalnych form, w jakich akty te powinny być podejmowane, a ponadto nie używa żadnego innego określenia w celu wskazania działań głowy państwa¹⁷. Pogląd ten nie jest jednak

Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, (red.) W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998; idem, *Parlament – prezydent – rząd: wybór modelu rządów*, (w:) *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995; K. Complak, *System rządu w projekcie Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 11; M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, (w:) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, (red.) K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007; M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP – Rada Ministrów)*, (w:) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, (red.) K. Działocha, Warszawa 2004; T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.

¹⁴ Wskazana racjonalizacja polega na stworzeniu mechanizmów mających zapewnić stabilność polityczną i sprawność funkcjonowania rządu ciągle parlamentarnego, a więc bez znoszenia jego odpowiedzialności przed parlamentem. Zob. A. Chorążewska, *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, (w:) *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, (red.) T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 29; M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 26; M. Kruk, *Przyczynki do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 13. Niemniej, ujęcie współczesnego polskiego systemu rządów w ramy doktrynalne nie jest zadaniem prostym. Słusznie bowiem zauważa się w piśmiennictwie, że jest on tworem hybrydalnym, posiadającym cechy charakterystyczne zarówno dla modelu parlamentarnego, jak i prezydenckiego. Por. B. Banaszak, *Prezydentura w projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Prawa i Administracji XXXIV, Wrocław 1996, s. 110; R. Baliński, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?* (w:) *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, (red.) B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 332.

¹⁵ Zob. A. Frankiewicz, op. cit., s. 86; D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Kraków 2007, s. 170 i n.; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 60.

¹⁶ Zob. K. Complak, op. cit., s. 14; S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) *Konstytucyjny urząd państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, (red.) T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 216.

¹⁷ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 3; A. Frankiewicz, op. cit., s. 86.

zasadny. Jak wynika z art. 144 Konstytucji, kontrasygnata polega na złożeniu przez premiera „podpisu”¹⁸ na akcie urzędowym głowy państwa, czego nie sposób uczynić w przypadku aktów nie posiadających formy pisemnej. W związku z tym przyjąć należy, że kontrasygnacie podlegają wyłącznie akty utrwalone pismem¹⁹.

Druga kwestia problematyczna jawiąca się na tle art. 144 ust. 1 Konstytucji dotyczy ustalenia, jakiego rodzaju akty składają się na konstytucyjny zakres pojęcia aktów urzędowych. W nauce prawa konstytucyjnego poglądy na ten temat są rozbieżne. Część autorów wskazuje, że przyjmując jako kryterium formę danego aktu należy wyróżnić „akty prawne” oraz „inne akty urzędowe”. Wynika z tego, że pojęcie „aktu urzędowego” ma szerszy zasięg, gdyż zawierają się w nim zarówno „akty prawne” prezydenta, jak i pozostałe czynności podejmowane przez niego w wykonywaniu przyznanych mu kompetencji²⁰. Zwolennicy tego poglądu pod pojęciem „aktów prawnych” rozumieją określone w konstytucji prawne formy działania prezydenta, tj. rozporządzenia, zarządzenia, postanowienia a także rozporządzenia z mocą ustawy²¹. Odmienny pogląd zakłada, że każdy „akt urzędowy” głowy państwa jest jednocześnie „aktem prawnym”. „Akt prawny” bowiem niekoniecznie musi ustanawiać normę prawną, wystarczy, że z jego wydaniem sprzężony jest skutek prawny²². Skutkiem może być np. powołanie osoby na

¹⁸ Wprawdzie w przytoczonym przepisie wskazany został wymóg „podpisu” premiera, niemniej w toku prac Komisji Konstytucyjnej alternatywnie zakładano bezpośrednie zastosowanie terminu „kontrasygnata”. Pomysłodawcy wskazywali na ugruntowany i jednoznaczny charakter tego pojęcia oraz przekonywali, że trwale wpisało się ono do polskiego języka prawnego. Nie jest to do końca trafna argumentacja, gdyż jedynym jak dotychczas aktem konstytucyjnym, w którym użyto *expressis verbis* pojęcia „kontrasygnaty” była Mała Konstytucja z 1992 roku. Z uwagi na fakt, że w historii konstytucjonalizmu wykształciła się także tzw. „kontrasygnata obecności”, można by wówczas domniemywać, że kontrasygnowane mają być także działania prezydenta podejmowane w innych formach niż pisemnie. Ostatecznie odstąpiono jednak od tego pomysłu, pozostając przy określeniu „podpisu”, co dodatkowo utwierdza w przekonaniu, iż współcześnie kontrasygnata dotyczy wyłącznie pisemnych aktów prezydenta. Zob. wypowiedź posła J. Ciemniewskiego na posiedzeniu podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, Biuletyn KKKZ nr X, s. 213; por. P. Sarnecki, *Uwaga nr 6 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 4–5; Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 99; S. Car, *O kontrasygnacie...*, s. 97; A. Rakowska, op. cit., s. 216–217.

¹⁹ Podobnie, zob. m.in. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 59; A. Frankiewicz, op. cit., s. 86; H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądowicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 133; A. Rakowska, op. cit., s. 217; Z. Witkowski, J. Galster, W. Szyszkowski, *Podstawy prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń–Warszawa 1999, s. 199 i n.

²⁰ Zob. S. Patyra, *Uwagi o kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, (red.) T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 216; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP...*, s. 60; A. Frankiewicz, op. cit., s. 87.

²¹ Por. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 54; A. Rakowska, op. cit., s. 217.

²² Zob. J. Ciapała, *Uwagi w sprawie prawnych form działania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, (red.) W. Skrzydło, R. Mojak, *XL Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego 4–6 czerwca 1998 r.*, Kazimierz Dolny nad Wisłą, Lublin 1998, s. 253 i n.

dane stanowisko, czy złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją. Samo następstwo w postaci wystąpienia skutku prawnego powoduje, że dany akt może być określany jako „akt prawny”²³.

Konkludując powyższe stanowiska trzeba zauważyć, że w obu przypadkach przy interpretacji pojęcia „aktu urzędowego” posłużono się terminem „akt prawny”, który wszakże nie występuje w obecnie obowiązującej regulacji ustrojowej²⁴. Tak więc problem zasadniczy, którym jest określenie rodzajów działań mieszczących się w zakresie pojęcia „aktu urzędowego” z normatywnego punktu widzenia pozostaje w zasadzie nadal nierozwiązany. Najbardziej zasadne wydaje się rozwiązanie, zgodnie z którym „akty urzędowe” prezydenta to wszelkie akty dokonywane w formie pisemnej, wydawane w wykonywaniu przysługujących mu konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wywołujące skutki prawne. Nie ma przy tym znaczenia, jaką nazwą zostaną opatrzone. Pozostałe czynności, które wprawdzie są wykonywane przez głowę państwa, ale nie wywołują skutków prawnych, albo nie są stwierdzone pismem, należy określić jako „czynności urzędowe”. W świetle art. 144 ust. 2 nie podlegają one kontrasygnacie premiera²⁵.

3. Akty wolne od kontrasygnaty

Nie wszystkie działania prezydenta podejmowane na podstawie art. 144 ust. 1 Konstytucji, określane mianem aktów urzędowych, podlegają obowiązkowi współpodpisania przez premiera²⁶. Ustrojodawca wyposażył prezydenta w uprawnienia samodzielne, tzw. prerogatywy, które zostały zwolnione z wymogu współpodpisu premiera. Są one ważne i prawnie doniosłe z tytułu samego ich podjęcia. W związku z tym, zgodnie z przyjmowaną w doktrynie klasyfikacją, instytucja kontrasygnaty ukształtowana w polskim systemie ustrojowym posiada wszelkie cechy kontrasygnaty negatywnej. *A contrario*, w przypadku taksatywnego wskazania przez ustrojodawcę aktów prawnych wymagających kontrasygnaty mowa jest o kontrasygnacie pozytywnej²⁷.

²³ Zob. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1992, cz. I, poz. 13.

²⁴ P. Sarnecki trafnie podkreśla, że poza określeniem „akt urzędowy” przepisy ustawy zasadniczej „nie operują żadnym innym terminem na oznaczenie działań prezydenta. Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 3.

²⁵ Zob. A. Rakowska, op. cit., s. 218–219; por. S. Car, *O kontrasygnacie...*, s. 100.

²⁶ Założenie, zgodnie z którym wszelkie akty głowy państwa wymagają dla swej ważności kontrasygnaty, jest charakterystyczne dla klasycznego parlamentarnego systemu rządów. W zmodyfikowanych modelach parlamentarnych przewidziano, że niektóre funkcje mogą być realizowane przez prezydenta samodzielnie, bez konieczności uzyskania podpisu właściwego członka rządu. W ten sposób narodziła się idea kontrasygnaty aktów głowy państwa. Por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 145–146.

²⁷ Szerzej w tym zakresie, zob. K. Wojtyczek, *Zasada kontrasygnaty w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, (red.) S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 154; A. Rakowska, op. cit., s. 219.

Katalog aktów dyskrejonalnych głowy państwa określony został w kolejnych trzydziestu punktach art. 144 ust. 3 Konstytucji²⁸. Nie oznacza to jednak, że prezydent dysponuje wyłącznie trzydziestoma aktami urzędowymi niewymagającymi kontrasygnaty premiera²⁹. Wiele z tych punktów skupia w sobie więcej niż jedną kompetencję, w związku z czym w rzeczywistości zakres wyłączeń spod kontrasygnaty jest bardziej obszerny³⁰. Tak więc przyjęcie, że akty dyskrejonalne prezydenta zamykają się w 30 aktach urzędowych stanowiłoby znaczne uproszczenie nie obrazujące rzeczywistego stanu rzeczy³¹.

Wymaga rozważenia, czy art. 144 ust. 3 Konstytucji stanowi taksatywne wyliczenie aktów, które dla swojej ważności nie wymagają kontrasygnaty premiera. Mając na względzie wykładnię gramatyczną tego przepisu, należałoby przyjąć, że do prerogatyw głowy państwa znajduje zastosowanie zasada *exceptiones non sunt extendendae*, a zatem niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej³². Takie stanowisko znajduje również uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 23 marca 2006 r. Trybunał stwierdził, 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”³³.

Niemniej uwzględnić należy, że na podstawie współczesnych przepisów ustrojowych prezydent nie wykonuje jedynie funkcji „głowy państwa” w ujęciu tradycyjnym³⁴. Ustrojodawca ukształtował koncepcję prezydentury aktywnej, w której prezydent, jako arbiter polityczny powinien wykazywać i wykazuje zaangażowanie

²⁸ Należy więc stwierdzić, że o ile art. 144 ust. 2 Konstytucji wprowadza zasadę domniemania kontrasygnaty aktów głowy państwa, to w art. 144 ust. 3 zostały wymienione wyjątki od tej zasady. W związku z tym należy przyjąć, że art. 144 ust. 3 stanowi *lex specialis* do art. 144 ust. 2 Konstytucji. Por. K. Wojtyczek, op. cit., s. 310. Śluszny jest więc pogląd, że „wymóg kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta stanowi zasadę, odnosi się w sposób generalny do wszystkich jego kompetencji, tak konstytucyjnych jak i ustawowych. Tam natomiast, gdzie wymogu tego się nie stosuje, musi być to wyraźnie stwierdzone”. Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 3 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 3.

²⁹ W porównaniu do regulacji przyjętej w Małej Konstytucji z 1992 roku, katalog ten uległ rozszerzeniu. Por. art. 47 pkt. 1–13 MK.

³⁰ Por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 159.

³¹ Tytułem przykładu w punkcie 8 art. 144 ust. 3 wymieniono kompetencję prezydenta do zwracania się z orędziem, które może być skierowane zarówno do Sejmu, do Senatu, jak i do Zgromadzenia Narodowego. Ustrojodawca skupił więc w jednym punkcie trzy odrębne uprawnienia głowy państwa. Podobnie w art. 19 mowa jest o nadawaniu obywatelstwa polskiego oraz wyrażeniu zgody na jego zrzeczenie się, co jednak stanowi odrębne uprawnienie.

³² Zob. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) *Institucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, (red.) T. Moldawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 80; idem, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, op. cit., s. 219.

³³ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 32, opublikowany w DzU z 2006 r., Nr 51, poz. 377.

³⁴ W piśmiennictwie wskazuje się, że bezwzględny zakaz stosowania wykładni rozszerzającej w stosunku do prerogatyw ma zastosowanie w takiej właśnie sytuacji, kiedy prezydent występuje jedynie w charakterze „głowy państwa”. Por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 159.

w procesy związane z realizacją bieżących zadań polityki państwa³⁵. Uwzględniając tę regulację, wskazuje się w doktrynie, iż możliwe jest przyjęcie pewnych odstępstw od bezwarunkowego stosowania rzeczony zasady³⁶. Mając jednak na względzie regulację zawartą w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Wydaje się, że możliwie najdalej idącym, dopuszczalnym odstępstwem od wspomnianej zasady 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 prerogatyw³⁷. Takie stanowisko nie pozostaje wszak w sprzeczności z przytoczonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdzie mowa jest o „kompetencjach analogicznych” a więc podobnych, zbliżonych swym kształtem do uprawnień wskazanych w art. 144 ust. 3. Z kolei kompetencje pochodne to takie, których wykonywanie jest niezbędne dla prawidłowej realizacji kompetencji zasadniczej, będącej prerogatywą³⁸. Tytułem przykładu można wskazać powołanie Marszałka Seniora Sejmu, jako akt pochodny w stosunku do zwołania pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu (art. 144 ust. 3 pkt 2 Konstytucji), wycofanie projektu ustawy przez prezydenta, jako akt pochodny w stosunku do przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej (art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji), czy wniosek o wycofanie weta Prezydenta RP, jako akt pochodny w stosunku do prawa odmowy podpisania ustawy³⁹.

³⁵ Zakres ingerencji prezydenta w tę materię pozostaje jednak ograniczony pozycją ustrojową rządu, jako podmiotu władzy wykonawczej właściwego w zakresie prowadzenia polityki państwa. Na temat funkcji arbitrażu politycznego prezydenta zob. J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, passim.

³⁶ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 57.

³⁷ W tej kwestii należy podzielić stanowisko A. Frankiewicz, zgodnie z którym członkowie KKZN „nie byli w stanie przewidzieć pewnych perturbacji, jakie mogą powstać w związku z realizacją niektórych kompetencji głowy państwa”. Zob. A. Frankiewicz, op. cit., s. 160.

³⁸ Niemniej, z uwagi na pewne trudności związane z jednoznacznym wskazaniem kryterium różnicującego „kompetencje pochodne” oraz „kompetencje podobne”, każdorazowa analiza w tym zakresie powinna być przeprowadzona w sposób możliwie wnikliwy, przy zachowaniu stosownej ostrożności w formułowaniu poglądów. Zob. A. Frankiewicz, op. cit., s. 159–160; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 221; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 82. Warto zwrócić uwagę na zbieżność wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z ukształtowaną w konstytucjonalizmie amerykańskim koncepcją *inherent powers*, tzn. teorią uprawnień immanentnych, nie pochodzących bezpośrednio z Konstytucji, lecz wynikających z samej natury danego uprawnienia. Por. E. Gibson, *The Presidents Inherent Emergency Powers*, 12 Federal Bar Journal, 1951, Vol. 12, s. 110; W.T. Reveley, *War Powers of the President and Congress*, Charlottesville 1981, s. 135.

³⁹ Zob. M. Zubik, *Opinia na temat konieczności kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniora*, Ekspertyzy i opinie prawne, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz” 2002, nr 1, s. 96 i n.; M. Granat, *Opinia prawna na temat: Czy powołanie przez Prezydenta RP Marszałka Seniora wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów?* Ekspertyzy i opinie prawne, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz” 2002, nr 1, s. 95–96. Jako inne przykłady tego typu kompetencji, można wskazać wycofanie z Sejmu projektu ustawy zgłoszonej przez prezydenta z racji przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej, czy zgłaszanie poprawek do takich projektów ustaw jako pochodne prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej (art. 144 ust. 3 pkt 4) oraz przekazanie Sejmowi wniosku o wycofanie weta prezydenta, jako pochodna prawa do odmowy podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6); A. Frankiewicz, op. cit., s. 160–161. Na temat weta prezydenta zob. R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 51.

Analizując katalog aktów dyskrecjonalnych głowy państwa, określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, iż jest on szeroki w skali niespotykanej w dotychczasowym polskim ustawodawstwie konstytucyjnym. Prerogatywy prezydenta powiązane zostały z niemal wszystkimi sferami jego aktywności⁴⁰. W doktrynie powstały liczne klasyfikacje aktów dyskrecjonalnych głowy państwa, z uwzględnieniem różnorodnych kryteriów ich podziału⁴¹. Odwołując się do podziału tych kompetencji zaproponowanego przez R. Mojaka, wyróżnić należy następujące ich kategorie: 1) kompetencje w stosunku do władzy ustawodawczej (art. 144 ust. 3 pkt 1–4, 6–8), 2) kompetencje w stosunku do rządu (pkt 11–15), 3) kompetencje w stosunku do władzy sądowniczej (pkt 17, 20–23), 4) uprawnienia organizacyjne i kreacyjne (pkt 24–25, 27–30), 5) tradycyjne uprawnienia głowy państwa (pkt 16, 18–19), 6) uprawnienia w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa (pkt 26) oraz 7) kompetencje arbitrażu niemieszczące się w żadnej z powyższych sfer (pkt 5, 9–10)⁴².

3.1. Prerogatywy w stosunku do władzy ustawodawczej

Stosownie do przedstawionej wyżej klasyfikacji, w pierwszej kolejności należy wyróżnić prerogatywy prezydenta wykonywane w odniesieniu do Sejmu i Senatu. Zaliczają się do nich: zarządzanie wyborów parlamentarnych, zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranych izb, skracanie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w konstytucji, inicjatywa ustawodawcza, a także podpisywanie i odmowa podpisania ustawy, zarządzanie ogłoszenia ustawy oraz zwracanie się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego (art. 144 ust. 3, pkt 1–4, 6–8 Konstytucji).

Pierwszą ze wskazanych powyżej kompetencji prezydenta zwolnionych z wymogu kontrasygnaty jest zarządzanie wyborów parlamentarnych. Jest to uprawnienie o charakterze organizacyjno-technicznym, które nie stwarza prezydentowi możliwości rzeczywistego wpływania na funkcjonowanie władzy usta-

⁴⁰ Jak zauważa A. Frankiewicz, „termin «prerogatyw» kojarzony jest często z dyskrecjonalnymi, bardzo konkretnymi uprawnieniami głowy państwa, których realizacja wywołuje znamienne skutki w zakresie stosunków z organami poszczególnych władz”. Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie akty zwolnione z kontrasygnaty mają tak decyzyjny charakter. W związku z tym pojawiły się postulaty, aby raczej stosować określenie uprawnień lub atrybutów „osobistych” głowy państwa. Pomimo tego pojęcie „prerogatyw” zyskało szerokie grono zwolenników w literaturze prawa konstytucyjnego i powszechnie uznaje się, że jego używanie w stosunku do wszystkich aktów z art. 144 ust. 3 Konstytucji jest prawidłowe i w pełni uzasadnione. Por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 146; podobnie zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 275.

⁴¹ Por. m.in.: T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 201; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej...*, s. 278–279; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 52 i n.; tenże, *Uwaga nr 10 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 7–8.

⁴² Por. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Polskie prawo konstytucyjne*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 316.

wodawczej⁴³. Z tego właśnie względu zwolnienie go z wymogu współpodpisu premiera nie wzbudza kontrowersji⁴⁴. Aprobująco należy odnieść się do poglądu, zgodnie z którym wymóg współpodpisu nie dotyczy także ustalenia przez prezydenta tzw. kalendarza wyborczego⁴⁵. Czynność tę należy bowiem uznać za akt pochodny w stosunku do zarządzenia wyborów, niezbędny do jego prawidłowego wykonania⁴⁶. Ponadto z art. 9 ust. 2 ordynacji wyborczej wynika wprost, że w postanowieniu o zarządzeniu wyborów prezydent, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w ustawie⁴⁷.

Również organizacyjno-techniczny charakter ma dyskrejonale uprawnienie prezydenta do zwołania pierwszych posiedzeń nowo wybranych izb parlamentu. Ustrojodawca wprowadził w tym zakresie sztywne ramy czasowe ograniczające swobodę decyzyjną głowy państwa (art. 109 ust. 2 oraz art. 98 ust. 5 Konstytucji)⁴⁸. Należy uwzględnić, że warunkiem *sine qua non* odbycia pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu, a co za tym idzie ukonstytuowania się parlamentu, jest powołanie przez prezydenta Marszałków Seniorów obu izb (art. 1 ust. 1 regulaminu Sejmu; art. 30 ust. 1 regulaminu Senatu⁴⁹). Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, kiedy w toku pierwszego posiedzenia przed formalnym wyborem marszałka nie ma w izbie osoby przewodniczącej obradom. W tym ujęciu uprawnienie do powołania Marszałków Seniorów Sejmu i Senatu należy uznać za stanowiące dalszy ciąg zwołania pierwszego posiedzenia izb parlamentarnych. Z tego względu zasadne jest rozciągnięcie katalogu uprawnień dyskrejonalnych prezydenta również na tą kompetencję⁵⁰.

⁴³ Znajduje to również odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 Trybunał orzekł, że przeprowadzenie dwudniowych wyborów parlamentarnych byłoby sprzeczne z literą Konstytucji. Tym samym prezydent nie posiada jakiegokolwiek pola manewru w tym zakresie.

⁴⁴ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 223; Por. K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, (w:) *Prawo Konstytucyjne RP*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 298.

⁴⁵ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 81; A. Frankiewicz, op. cit., s. 129; A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta...*, s. 75; idem, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, op. cit., s. 223.

⁴⁶ Niesłuszna jest natomiast opinia, iż zwolnienie z kontrasygnaty dotyczy także powołanie członków Państwowej Komisji Wyborczej oraz dokonywania zmian w jej składzie (zob. A. Frankiewicz, op. cit., s. 129; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 81). Kompetencje te mają wszak pewien (pośredni) związek z zarządzaniem wyborów parlamentarnych, bez wątplenia nie można ich jednak uznać za stanowiące dalszy ciąg tej czynności.

⁴⁷ Zob. ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2001 r., Nr 46, poz. 499 ze zm.

⁴⁸ W świetle wskazanych przepisów prezydent zwołuje pierwsze posiedzenie Sejmu na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów. Jeśli zaś pierwsze posiedzenie jest konsekwencją skrócenia kadencji poprzedniego Sejmu, musi ono zostać zwołane nie później niż na 15. dzień po dniu przeprowadzenia wyborów.

⁴⁹ Zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2009, nr 81, poz. 998 ze zm.; uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M.P. z 2010 nr 57, poz. 771 ze zm.

⁵⁰ Zob. M. Zubik, *Opinia na temat konieczności kontrasygnaty aktu Prezydenta...*, s. 96 i n.; M. Granat, *Opinia prawna na temat: ...*, s. 95–96. Por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 82; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 224.

Kolejnym dyskrejonaldnym uprawnieniem prezydenta względem parlamentu jest skracanie kadencji Sejmu⁵¹. Współcześnie dopuszczalne jest to w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeżeli w trzech konstytucyjnie przewidzianych procedurach (art. 154 i 155) nie uda się powołać Rady Ministrów. Wówczas prezydent pozostaje konstytucyjnie zobowiązany do skrócenia kadencji Sejmu. Drugi przypadek, to taki, kiedy w ciągu czterech miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, ustawa ta nie zostanie przedstawiona prezydentowi do podpisu (art. 225). Prezydent ma wówczas możliwość (nie zaś obowiązek, jak ma to miejsce w wariantcie pierwszym) skrócić kadencję izb parlamentarnych. Skorzystanie z tej możliwości zależy od jego uznania⁵². Zwolnienie tego uprawnienia z wymogu kontrasygnaty jest uzasadnione. W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do sytuacji, kiedy premier jako szef rządu (który jest wszak emanacją parlamentu) mógłby odmówić złożenia współpodpisu na stosownym akcie głowy państwa, blokując w ten sposób możliwość skrócenia kadencji izb parlamentarnych.

Ustrojodawca wyposażył prezydenta, oprócz pozostałych wskazanych w Konstytucji podmiotów, w dyskrejonaldne prawo inicjatywy ustawodawczej⁵³. Uprawnienie to nie podlega w zasadzie jakimkolwiek ograniczeniom zewnętrznym⁵⁴. W piśmiennictwie podkreśla się, że regulacja przyznająca głowie państwa możliwość inicjowania procesu legislacyjnego bez żadnych dodatkowych ograniczeń jest rozwiązaniem osobliwym i niezwykłym⁵⁵. Uprawnienie to z reguły nie występuje w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów. Przyjmuje się bowiem, że prowadzenie polityki państwa stanowi domenę rządu, co wyraża się również w uznaniu jego wyłączności do występowania z inicjatywami ustawodawczymi⁵⁶.

⁵¹ Wskazać należy na różnicę terminologiczną, jaka wystąpiła w stosunku do poprzedniej regulacji ustrojowej. Ustawodawca konstytucyjny odstąpił bowiem od określenia, zgodnie z którym prezydent „rozwiązuje Sejm”. Uzasadnieniem dla tej zmiany jest wyeliminowanie tzw. okresów międzykadencyjnych, powodujących swego rodzaju naruszenie zasady ciągłości władz państwowych. Należy ponadto wyjaśnić, że – stosownie do art. 98 ust. 4 Konstytucji *in fine* – wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje również kadencja Senatu.

⁵² Typowe cechy prerogatywy przejawiają się w uprawnieniu wykonywanym przez głowę państwa w drugiej ze wskazanych sytuacji. Przepis art. 225 Konstytucji nie ma bowiem charakteru imperatywnego. Stwarza on prezydentowi możliwość skrócenia kadencji Sejmu, nie nakłada jednak na niego takiego obowiązku.

⁵³ Poza głową państwa uprawnienie to przysługuje: grupie co najmniej stu tysięcy obywateli, posłom, Senatowi i Radzie Ministrów (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji).

⁵⁴ Jedynie odstępstwo w tym zakresie przewiduje art. 221 Konstytucji, przyznający Radzie Ministrów wyłączność „inicjatywną” w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowej przez państwo.

⁵⁵ Wielu autorów wskazuje jednak, że z uwagi na nieograniczony zakres przedmiotowy tego uprawnienia prezydent winien inicjować jedynie ustawy dotyczące kwestii najważniejszych, korespondujących z konstytucyjnie określonymi jego funkcjami. Zob. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta...*, s. 76; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 157. Por. K. Complak, *op. cit.*, s. 12.

⁵⁶ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 221. Por. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 323.

Jak już to wcześniej wzmiankowano, kontrasygnaty nie wymagają również uprawnienia pochodne w stosunku do prawa inicjatywy ustawodawczej prezydenta, tj. wnoszenie poprawek do własnych projektów, prawo wycofania projektu ustawy oraz prawo wystąpienia z inicjatywą zmiany konstytucji⁵⁷. Dwie pierwsze kompetencje stanowią swego rodzaju „przedłużenia prawa inicjatywy ustawodawczej”. W pewnym sensie wynikają one z tego uprawnienia, a zatem zwolnienie ich z wymogu kontrasygnaty nie budzi większych zastrzeżeń. Nieco bardziej kontrowersyjny jest jednak pogląd uznający za prerogatywę uprawnienie prezydenta do zainicjowania zmiany w konstytucji. Kompetencja ta bynajmniej nie stanowi dalszego ciągu prawa inicjatywy ustawodawczej, ma ona charakter odmienny⁵⁸. Z tego względu uznanie w stosunku do niej wymogu kontrasygnaty jako bezprzedmiotowego nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia⁵⁹.

Pośród samodzielnych uprawnień prezydenta ustrojodawca usytuował kompetencje związane z promulgacją aktów normatywnych, tj. podpisanie oraz odmowę podpisania ustawy, a także zarządzenie ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰. Na tej podstawie jawią się pewne wątpliwości związane z przyznaniem głowie państwa weta ustawodawczego, tj. uprawnienia do odmowy podpisania ustawy i przekazania jej z uмотywowanym wnioskiem Sejmowi celem ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Sejm może wprawdzie odrzucić weto głowy państwa większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁶¹. Trzeba jednak zauważyć, że jest to bardziej obostrzona większość, niż w przypadku większości bezwzględnej wymaganej do odrzucenia przez Sejm poprawek do ustaw proponowanych przez Senat (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Konkludując, dochodzi

⁵⁷ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 83–84.

⁵⁸ Wynika to chociażby z faktu, iż ustrojodawca wyodrębnił funkcję ustawodawczą i ustrojodawczą Sejmu. Por. A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 132.

⁵⁹ Niemniej, niewątpliwym argumentem na rzecz zwolnienia tej kompetencji kontrasygnaty jest fakt, iż prezes Rady Ministrów nie posiada inicjatywy w przedmiocie zmiany Konstytucji. W tym kierunku skłoniła się również praktyka ustrojowa. W 2006 r. prezydent Lech Kaczyński skierował do marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (projekt dotyczył art. 55 Konstytucji określającego przesłanki ekstradycji obywatela polskiego), nieopatrzonej stosownym współpodpisem premiera. Następnie Sejm powołał w drodze uchwały Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia rzezonego projektu. Podczas kolejnych posiedzeń Komisji żaden z jej członków nie podniósł zarzutu, jakoby projekt ustawy nie był opatrzonej kontrasygnatą premiera. Ustawa o zmianie Konstytucji została uchwalona 8 września 2006 r. (DzU z 2006 r., Nr 200, poz. 1471), zaś weszła w życie 7 listopada 2006 r.

⁶⁰ Jak słusznie zauważa A. Rakowska, wyeliminowana w ten sposób niekonsekwencja powstała na gruncie art. 18 ust. w zw. z art. 47 Małej Konstytucji. Literalna wykładnia wskazanych przepisów prowadziła do wniosku, że podpisanie ustawy przez prezydenta co prawda nie wymagało kontrasygnaty, jednak zarządzenie jej ogłoszenia winno zostać opatrzone stosownym współpodpisem. Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 227. Por. J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 38.

⁶¹ Jest to pewna modyfikacja w stosunku do przepisów Małej Konstytucji, w świetle której dla obalenia prezydenckiego weta niezbędna była większość 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 18 ust. 3 MK).

więc do swego rodzaju paradoksu, kiedy prezydent – będący wszak podmiotem władzy wykonawczej – posiada silniejsze możliwości wpływu na przebieg procesu legislacyjnego, niż ma to miejsce w przypadku Senatu, będącego organem władzy ustawodawczej. Z tego względu z aprobatą należy odnieść się do postulatów sugerujących ograniczenie swobody prezydenta w tym zakresie, na przykład przez objęcie tego uprawnienia wymogiem kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów⁶².

Alternatywnym uprawnieniem prezydenta wobec weta zawieszającego jest możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie stwierdzenia zgodności ustawy z konstytucją⁶³. Kompetencja ta stanowi ucieleśnienie jednej z głównych funkcji prezydenta, tj. strażnika przestrzegania Konstytucji RP (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Podobnie jak weto zawieszające, tak i to uprawnienie zostało zwolnione z wymogu kontrasygnaty⁶⁴.

Wymaga uwzględnienia, że z mocy art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji z kontrasygnaty zostały zwolnione wszelkie wnioski prezydenta skierowane do Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś jedynie wnioski o zbadanie konstytucyjności ustawy. W konsekwencji dyskrejonalny charakter należy również przypisać wnioskom w sprawach zgodności: umów międzynarodowych z konstytucją; ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; zgodności z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz ustawami przepisów prawa wydawanych przez centralne organy administracji rządowej; zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych, a także wnioskom o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 188 i 189 Konstytucji).

W świetle Konstytucji nie wymaga również kontrasygnaty uprawnienie prezydenta do zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego (art. 144 ust. 3 pkt 8). Rozwiązanie to nie wzbudza w literaturze kontrowersji. Orzędzie stanowi instrument służący prezydentowi do „porozumiewania się z parlamentem”. W konsekwencji byłoby dalece nieuzasadnione, aby wykonywanie tego uprawnienia zostało uzależnione od kontrasygnaty premiera. Z art. 140 Konstytucji zd. 2 wynika ponadto, że orzędzia nie czyni się przedmiotem debaty parlamentarnej. Przepis ten należy interpretować, jako zakaz bezpośred-

⁶² Zob. K. Complak, op. cit., s. 12. Por. A. Szmyt, *Stanowienie ustaw w Republice Federalnej Niemiec. Rozwiązania proceduralno-organizacyjne w prawie konstytucyjnym*, Gdańsk 1993, s. 223.

⁶³ Jest to tzw. uprzednia albo prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy. Skutkiem prawnym orzeczenia Trybunału jest powstanie powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Nie wyklucza to jednak możliwości skorzystania przez prezydenta z tzw. kontroli następczej, tj. skierowania ustawy do TK już po jej wejściu w życie. Z konstytucyjnej formuły wynika natomiast, że skorzystanie z prawa weta ustawodawczego wyłącza możliwość zainicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy i na odwrót. Analogiczne uwagi na tle ratyfikacji przez prezydenta umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji RP. Zob. B. Opaliński, *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 97–98.

⁶⁴ Nawiązując do przyjętej w wstępie klasyfikacji, rzeczony uprawnienie wpisuje się w katalog uprawnień dyskrejonalnych prezydenta związanych z przypisywaną mu funkcją arbitrażu politycznego.

niej debaty nad orędzim, na tym samym posiedzeniu. Orędzie ma wszak służyć mobilizacji pewnych działań, toteż brak stosownej debaty mógłby uniemożliwić wystąpienie pożądanego skutku⁶⁵.

3.2. Prerogatywy w stosunku do Rady Ministrów

Drugą grupę prerogatyw głowy państwa stanowią uprawnienia wykonywane w stosunku do Rady Ministrów. Część spośród nich ma charakter czysto formalny, należy do nich zaliczyć: desygnowanie i powołanie Prezesa Rady Ministrów, przyjmowanie dymisji Rady Ministrów i powierzanie jej dalszego sprawowania obowiązków do czasu powołania nowego rządu oraz odwoływanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Nie są to typowe prerogatywy, bowiem ich wykonywanie uwarunkowane jest bieżącym układem sił politycznych w Sejmie⁶⁶.

Choć nie wynika to z art. 144 ust. 3 Konstytucji, należy stwierdzić, że kontrasygnaty nie wymaga również uprawnienie prezydenta do odmowy przyjęcia rezygnacji prezesa Rady Ministrów (art. 162 ust. 4 Konstytucji). Nie mieści się ono co prawda w formule „kompetencji pochodnej” w stosunku do przyjęcia dymisji, stanowi raczej przeciwieństwo tego aktu. Sztywne reguły wskazanej wcześniej zasady *exceptiones non sunt extendendae* wykluczają więc taką interpretację. Niemniej, przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłyby do nieracjonalnych wniosków, że premier musi dokonać współpodpisu na akcie odmawiającym udzielenia wnioskowej przez niego dymisji. Ten tok rozumowania należałoby uznać za sprzeczny z podstawowymi zasadami prawoznawstwa i teorii prawa, w świetle których ustawodawca (a więc także, czy nawet w szczególności ustawodawca konstytucyjny) winien być racjonalny i kierować się dyrektywami logicznego rozumowania⁶⁷.

Kontrasygnaty nie wymaga również złożenie przez prezydenta wstępnego wniosku o postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu ministra za dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego lub popełnienie przestępstwa w związku z zajmowanym stanowiskiem⁶⁸. Zgodnie z art. 156 Konstytucji, ostatecznym decydem w tej kwestii będzie jednak Sejm, który może pociągnąć ministra do odpowiedzialności, podejmując w tym celu stosowną uchwałę.

Ostatnim uprawnieniem prezydenta względem rządu, niewymagającym dla swej ważności współpodpisu premiera, jest zwoływanie posiedzeń Rady Gabi-

⁶⁵ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 3 do art. 140 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 1.

⁶⁶ Zob. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta...*, s. 79; idem, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, op. cit., s. 229. Należy podkreślić, że jedynym uprawnieniem kreacyjnym głowy państwa w stosunku do Rady Ministrów wymagającym kontrasygnaty premiera jest powoływanie jej członków.

⁶⁷ Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 30 i n.

⁶⁸ Szerzej na temat odpowiedzialności konstytucyjnej oraz karnej przed Trybunałem Stanu zob. B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 111 i n.

netowej na podstawie i w trybie określonym w art. 141 Konstytucji⁶⁹. W myśl wskazanego przepisu prezydent może zwołać posiedzenie tego gremium „w sprawach szczególnej wagi”, przy czym wyłącznie do niego należy podjęcie decyzji o zakwalifikowaniu danej sprawy jako mającej taki charakter⁷⁰. Z tego względu istniejący w tym zakresie brak wymogu kontrasygnaty należy pozytywnie ocenić. Wprowadzenie odmiennej regulacji uzależniającej zwołanie Rady Gabinetowej od uprzedniej kontrasygnaty premiera mogłoby skutecznie uniemożliwić wykonywanie przez prezydenta przyznanej mu kompetencji, zwłaszcza w obliczu napiętej sytuacji wewnątrz władzy wykonawczej⁷¹.

3.3. Prerogatywy w stosunku do władzy sądowniczej

Trzecia grupa aktów prezydenta niewymagających dla swej ważności kontrasygnaty premiera odnosi się do władzy sądowniczej. W związku z tym nie wymaga współpodpisu powoływanie przez głowę państwa sędziów, pierwszego prezesa i prezesów Sądu Najwyższego, prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Choć pod względem formalnym uprawnienia te nie wymagają kontrasygnaty premiera, nie są one wykonywane przez prezydenta w sposób całkowicie autonomiczny. Dla ich realizacji niezbędna jest uprzednia aktywność innych konstytucyjnie lub ustawowo uprawnionych podmiotów. Jak wynika z art. 179 Konstytucji, sędziów prezydent powołuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Pierwszy prezes Sądu Najwyższego powoływany jest natomiast spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji), zaś prezesa tego sądu – na wniosek pierwszego prezesa (art. 13 § 2

⁶⁹ Szerzej na temat Rady Gabinetowej w polskim prawie konstytucyjnym zob. B. Opaliński, *Instytucja Rady Gabinetowej w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 84 i n.

⁷⁰ Zob. R. Głajcar, *Relacje Prezydenta z Radą Ministrów*, (w:) *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, (red.) R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 135; W. Skrzydło, R. Mojak, *The Presidency in Poland*, (w:) *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, (red.) K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz, Lublin 2001, s. 298. Por. P. Sarnecki, *Uwaga nr 1 do art. 141 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 1.

⁷¹ Choć uprawnienie prezydenta do zwołania Rady Gabinetowej stanowi prerogatywę, to jednak jego charakter ustrojowy został do pewnego stopnia ograniczony. Radzie Gabinetowej nie przysługują bowiem kompetencje Rady Ministrów (art. 141 ust. 2 Konstytucji). Przyjęta regulacja jest uzasadniona, a to z kilku powodów. Przede wszystkim to Rada Ministrów (a nie prezydent) jest odpowiedzialna za prowadzenie polityki państwa. Obecna konstrukcja zapobiega sytuacji, kiedy prezydent przy pomocy Rady Gabinetowej mógłby próbować wymusić na rządzie podjęcie pewnych decyzji, wywierając w ten sposób faktyczny wpływ na kierunki jego polityki. Rzeczona regulacja akcentuje również polityczną odpowiedzialność członków rządu za podejmowane decyzje. Jako że prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej, w sytuacji gdyby Radzie Gabinetowej zostały przyznane uprawnienia decyzyjne, cała odpowiedzialność za podjęte decyzje zostałaby skupiona w jednym segmencie władzy wykonawczej. Obecna regulacja pozostaje też koherentna wobec przyjętego na gruncie polskim systemu rządów, którego dynamika i ewolucja zdaje się zmierzać w kierunku rządów kanclerskich z ukształtowaną silną pozycją premiera. W toku posiedzenia Rady Gabinetowej nie jest możliwe przejęcie przez prezydenta kompetencji premiera, wszelkie bowiem ewentualne decyzje polityczne mogą zapaść dopiero po zakończeniu posiedzenia. Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 626.

ustawy o Sądzie Najwyższym⁷²). Prezydent powołuje również prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde z tych stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału (art. 194 ust. 2 Konstytucji i art. 15 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁷³), a także prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 185 Konstytucji) oraz wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na wniosek prezesa, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (art. 45 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁷⁴)⁷⁵.

Krytycznie należy natomiast odnieść się do ustanowionego wymogu kontrasygnaty względem uprawnienia prezydenta do powoływania jednego z członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Wszak z mocy art. 173 Konstytucji władza sądownicza pozostaje odrębna i niezależna od pozostałych władz⁷⁶. W szczególności odrębność ta winna zostać zachowana względem rządowego segmentu władzy wykonawczej⁷⁷, toteż *de lege ferenda* w pełni uzasadnione byłoby zwolnienie z kontrasygnaty również tego uprawnienia głowy państwa⁷⁸.

3.4. Pozostałe prerogatywy Prezydenta RP

Stosownie do przyjętej klasyfikacji, kolejną grupę prerogatyw głowy państwa stanowią uprawnienia organizacyjne i kreacyjne. Pierwszym z nich jest wnioskowanie do Sejmu o powołanie prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jako centralny bank państwa polskiego NBP winien pozostawać niezależny od Rady Ministrów będącej głównym ośrodkiem decyzyjnym w zakresie polityki państwa. Wskazane uprawnienie prezydenta stanowić ma dodatkową gwarancję w tym

⁷² Zob. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, DzU z 2002 r., Nr 240, poz. 2052 ze zm.

⁷³ Zob. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, DzU z 1997 r., Nr 102, poz. 643 ze zm.

⁷⁴ Zob. Ustawa z dnia 25 lipca 2005 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, DzU z 2002 r., Nr 153, poz. 1269 ze zm.

⁷⁵ Zob. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta...*, s. 81–82. Por. P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 144*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 3.

⁷⁶ Krajowa Rada Sądownictwa nie jest co prawda organem władzy sądowniczej, tą bowiem na mocy art. 10 ust. 2 Konstytucji tworzą sądy i trybunały. Niemniej, ustrojodawca ustanowił ją organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 konstytucji). Z tego tytułu przysługują jej liczne uprawnienia, które poza ustawą zasadniczą zostały określone w ustawie z dnia 11 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, DzU z 2011 r., Nr 126, poz. 714.

⁷⁷ Wprawdzie pierwszorzędną funkcją kontrasygnaty jest przeniesienie ciężaru odpowiedzialności politycznej z prezydenta na rząd. Niemniej, bez współpodpisu premiera akt głowy państwa nie uzyska prawnej doniosłości. W tym kontekście kontrasygnatę można postrzegać, jako instrument do pewnego stopnia uzależniający decyzję głowy państwa od uprzedniej aprobaty premiera, który wszak może odmówić jej udzielenia.

⁷⁸ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 9 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 7.

zakresie. Z podobnych względów z wymogu kontrasygnaty zwolniono powoływanie przez prezydenta członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 144 ust. 3 pkt 27) oraz trzech członków Rady Polityki Pieniężnej (art. 144 ust. 3 pkt 25).

W analizowanej grupie prerogatyw mieszczą się także uprawnienia organizacyjne w zakresie kierownictwa państwowego oraz wewnętrznego w Kancelarii Prezydenta RP. Zalicza się do nich powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii oraz nadawanie jej statutu, wydawanie zarządzeń na zasadach określonych w konstytucji, a także zrzeczenie się urzędu prezydenta. Wykonywanie tych uprawnień bez wymogu współpodpisu premiera należy ocenić pozytywnie. Choć współcześnie nie znajduje to uzasadnienia w przepisach prawa, nawet w przypadku nieuwzględnienia tych uprawnień w katalogu prerogatywy głowy państwa, z samej istoty należałoby przypisać im taki właśnie charakter⁷⁹.

Pośród samodzielnych kompetencji prezydenta można wyróżnić grupę tzw. klasycznych uprawnień głowy państwa. Pierwszym z nich jest nadawanie orderów i odznaczeń w trybie i na zasadach określonych w ustawie⁸⁰. Na potrzeby niniejszego artykułu warto jedynie zaznaczyć, że prezydent nadaje ordery i odznaczenia z inicjatywy własnej albo na wniosek podmiotów określonych we wskazanej ustawie (art. 2). Ustawodawca przyznał mu więc – do pewnego stopnia – możliwość prowadzenia samodzielnej polityki w tym zakresie⁸¹.

Drugim klasycznym uprawnieniem głowy państwa jest stosowanie prawa łaski. Polega ono na możliwości zastosowania wobec danej osoby złagodzenia lub całkowitego darowania kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu⁸². Procedura ułaskawienia została szczegółowo uregulowana w rozdziale 59 kodeksu postępowania karnego⁸³. Znaczące uprawnienia ustawodawca przyznał sądowi, którego pozytywna opinia stanowi warunek *sine qua non* przedstawienia wniosku głowie państwa (art. 565 k.p.k.). Niesłuszny wydaje się jednak pogląd, w świetle którego swoboda decyzyjna głowy państwa ulega w związku z tym ograniczeniu. Procedura sądowa służyć ma bowiem jedynie wstępnej weryfikacji wniosków oraz odmowie nadania biegu wnioskowi oczywiście bezzasadnym. Po przedłożeniu wniosku prezydentowi, podjęcie ostatecznej decyzji zależy wyłącznie od jego uznania⁸⁴.

⁷⁹ K. Complak, op. cit., s. 12. W istocie trudno byłoby sobie wyobrazić, aby zgodę na zrzeczenie się urzędu Prezydenta, będącego autonomicznym organem państwowym, wyrażał dodatkowo jakiś inny podmiot.

⁸⁰ Zob. ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach, DzU z 1992 r., Nr 90, poz. 450 ze zm.

⁸¹ Por. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta...*, s. 84.

⁸² Należy jednak odnotować jeden wyjątek w tym zakresie. Tradycyjnie już w polskim systemie ustrojowym prawa łaski nie można zastosować wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu (art. 139 Konstytucji). Por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 170.

⁸³ Zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego, DzU z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁸⁴ Odmienne zob. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta...*, s. 84.

Ostatnim klasycznym uprawnieniem głowy państwa niepoddanym kontrasygnacie jest nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgodny na jego zrządzenie się w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim⁸⁵.

Jedynym uprawnieniem prezydenta w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, zwolnionym z wymogu kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów jest powoływanie i odwoływanie członków Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Regulacja ta jest całkowicie uzasadniona. W świetle art. 11 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, BBN jest organem stanowiącym merytoryczno-organizacyjne zaplecze Prezydenta RP w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa⁸⁶. Z tego względu nie budzi również wątpliwości przyznanie prezydentowi uprawnienia do określania organizacji Biura i zakresu jego działania (art. ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP)⁸⁷.

Zgodnie z przyjętą na wstępie klasyfikacją, ostatnią grupę prerogatyw głowy państwa stanowią kompetencje związane z arbitrażem politycznym. Pierwszym tego typu uprawnieniem jest zarządzanie referendum ogólnokrajowego (art. 125 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 5 Konstytucji). Choć zostało ono ukształtowane jako prerogatywa, nie stanowi jednak całkowicie samodzielnej kompetencji głowy państwa. Pozostaje bowiem do dyspozycji prezydenta wyłącznie po uzyskaniu uprzedniej zgody Senatu wyrażonej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów⁸⁸.

Stosownie do art. 144 ust. 3 pkt 10 Konstytucji, dyskrecyjnym uprawnieniem prezydenta jest również inicjowanie przeprowadzenia kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli⁸⁹. W świetle konstytucji NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podległym Sejmowi (art. 202). W związku z tym Izba – jako fachowy podmiot kontroli zewnętrznej – skupia w swej kompetencji szereg uprawnień związanych z badaniem działalności organów administracji państwowej oraz współdziałających z nimi jednostek⁹⁰. Pośród uprawnień NIK usytuowano kontrolę działalności organów administracji rządowej. W tym kontekście Izba musi pozostawać niezależna od Rady Ministrów, która wszak administracją tą kieruje (art. 146 ust. 3 Konstytucji). Z tego względu wprowadzenie w tym zakre-

⁸⁵ Tekst jednolity DzU z 2000 r., Nr 28, poz. 353 ze zm.

⁸⁶ DzU z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 ze zm.

⁸⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*. T. III. *Bezpieczeństwo*, (red.) W. Sokolewicz, Warszawa 2010, s. 122.

⁸⁸ Alternatywnie do prezydenta działającego za zgodą Senatu, referendum ogólnokrajowe może również zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 125 ust. 2 Konstytucji).

⁸⁹ Podstawę tego uprawnienia stanowi art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jednolity DzU z 2001 r., Nr 85, poz. 937 ze zm.

⁹⁰ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 320–321.

sie wymogu kontrasygnaty czyniłoby regulację ustrojową wewnętrznie niespójną, podważając samodzielność i niezależną pozycję ustrojową NIK⁹¹.

4. Podmioty kontrasygnujące i tryb udzielenia kontrasygnaty

Na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku jedynym podmiotem uprawnionym do udzielenia kontrasygnaty jest prezes Rady Ministrów⁹². Ustrojodawca odstąpił więc od znanego z poprzednich regulacji ustrojowych wymogu kontrasygnaty podwójnej⁹³. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Z jednej strony eksponuje ono pozycję prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu. Tym samym – stosownie do wcześniejszych uwag – pozostaje koherentne wobec systemu rządów, którego współczesna dynamika i ewolucja zdaje się zmierzać w kierunku rządów kanclerskich z ukształtowaną silną pozycją premiera⁹⁴. Ponadto nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości co do tego, który członek rządu jest właściwy do złożenia współpodpisu na akcie głowy państwa.

Na marginesie tych uwag warto się zastanowić, czy na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. dopuszczalne jest zastąpienie premiera i dokonanie kontrasygnaty przez innego upoważnionego członka rządu. Sytuacja nie budziła w zasadzie wątpliwości na podstawie przepisów Małej Konstytucji, w świetle której kompetencję do współpodpisania aktu głowy państwa posiadał zarówno premier, jak i właściwy minister. W związku z tym dopuszczalne było, aby premier upoważnił tegoż ministra do złożenia podpisu w jego zastępstwie, a podpis taki nosił wszelkie znamiona kontrasygnaty. Współcześnie również można odnaleźć poglądy dopuszczające tego typu interpretację⁹⁵. Nie znajdują one jednak urzeczywistnienia w praktyce

⁹¹ Z uwagi na współczesną pozycję ustrojową NIK, a także ujęcie jej w odrębnym rozdziale ustawy zasadniczej poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony prawa, niekiedy w doktrynie wskazuje się, iż należy ona do czwartego segmentu władzy – władzy kontrolującej. Zob. A. Sylwestrzak, *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 87–94. Por. A. Bałaban, op. cit., s. 127.

⁹² Warto zauważyć, że spośród siedmiu projektów konstytucji przedłożonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, takie rozwiązanie przewidywały jedynie dwa spośród nich: projekt wniesiony przez Polskie Stronnictwo Ludowe oraz projekt Unii Demokratycznej. Zob. S. Patyra, op. cit., s. 217; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 238.

⁹³ Zob. art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1921 r., Nr 44, poz. 267; art. 14 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzU z 1935 r., Nr 30, poz. 227; art. 46 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, DzU z 1992 r., Nr 84, poz. 426.

⁹⁴ Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej*, (w:) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, (red.) M. Kudej, Katowice 1999; idem, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 244; M.G. Jarentowski, *System rządów polski a modele systemów rządów*, (w:) *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, (red.) M. Drzonek, A. Wołek, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 43; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 622–623.

⁹⁵ Zarówno Z. Witkowski jak i P. Sarnecki dopuszczają możliwość dokonania kontrasygnaty przez wicepremiera. Pierwszy z autorów wskazuje, że jest to możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy wicepremier zastępuje nieobecnego premiera. Drugi z autorów podkreśla natomiast, że takie zastępstwo możliwe jest

ustrojowej. Wszak ustrojodawca odstąpił od reguły „podwójnej kontrasygnaty” *ergo* dokonanie współpodpisu pozostaje wyłącznym uprawnieniem premiera. Niedopuszczalne jest więc scedowanie tej czynności na innego członka rządu. Dokonany na tej podstawie współpodpis nie nosiłby znamion kontrasygnaty, a akt nim opatrzone pozostawałby prawnie bezskuteczny.

W porównaniu do poprzednich regulacji ustrojowych istotnej zmianie uległ tryb udzielania kontrasygnaty⁹⁶. Współczesna regulacja konstytucyjna nie pozostawia wątpliwości co do tego, że prezydent w pełni samodzielnie – i to bynajmniej już nie tylko w sposób nieformalny – może inicjować wydawanie aktów urzędowych⁹⁷. Słusznie podkreśla się więc, że „Prezydent RP jest niewątpliwie samodzielnym, konstytucyjnym organem państwowym” i na tej zasadzie może na własny rachunek i na własną odpowiedzialność wykonywać przysługujące mu kompetencje⁹⁸. Trzeba także zauważyć, że prezydent wyłaniany jest w wyborach powszechnych. Mandat otrzymany od Narodu bez wątpienia wzmacnia jego legitymację polityczną i podnosi jego ustrojowy autorytet⁹⁹. W świetle powyższych rozważań nie sposób zgodzić się z wyrażonym w doktrynie poglądem, jakoby prezydent miał zachowywać wstrzemięźliwość – na rzecz Rady Ministrów – w samodzielnych działaniach nakierowanych na wydanie aktów urzędowych, z uwagi na pozycję rządu jako organu właściwego do prowadzenia polityki państwa¹⁰⁰. Należy wszak stwierdzić, że współpodpis prezesa Rady Ministrów na akcie urzędowym prezydenta świadczyć będzie o jednomyślności stanowisk obu organów władzy wykonawczej¹⁰¹.

jedynie co do konkretnie oznaczonych aktów, nigdy w sposób generalny. Żaden z autorów nie dopuszcza natomiast możliwości dokonania kontrasygnaty przez ministra wykonującego czynności w zastępstwie premiera. Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 5 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 4; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 357.

⁹⁶ W świetle Małej Konstytucji inicjatorem aktu, który miał następnie zostać opatrzone kontrasygnatą, mógł być wyłącznie prezes Rady Ministrów lub właściwy minister. Z literalnej wykładni art. 46 MK wynikało bowiem, że akty prawne wymagały kontrasygnaty premiera albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładali prezydentowi. W piśmiennictwie rozważano czy była to świadoma decyzja ustrojodawcy, czy jedynie błąd legislacyjny. R. Mojak dostrzegł w takiej regulacji poważną wadę legislacyjną i niespójność w konstytucji mechanizmów ustrojowych (zob. R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne...*, op. cit., s. 111). Powszechny był jednak pogląd dopuszczający możliwość podejmowania przez głowę państwa nieformalnych działań, zmierzający do wywołania określonej inicjatywy ze strony Rady Ministrów. Zob. P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w Małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 7, s. 9; tenże, *Kontrasygnata aktów prawnych...*, s. 36.

⁹⁷ Można wnioskować, że współczesna regulacja ustrojowa wzmocniła pozycję prezydenta, który obecnie, nie czekając na przedłożenie mu konkretnego aktu przez rząd, może samodzielnie wykonywać czynności zmierzające do wydania aktu urzędowego i opatrzenia go współpodpisem premiera. Odmienne w tej kwestii, zob. A. Frankiewicz, op. cit., s. 179.

⁹⁸ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 53.

⁹⁹ Zob. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 297–298.

¹⁰⁰ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 241.

¹⁰¹ P. Sarnecki bardzo mocno akcentuje samodzielność prezydenta w sytuacji, gdy wykonanie przez niego określonych kompetencji wymaga uprzedniej inicjatywy lub porozumień właściwych organów. Autor podkreśla, że chodzi tu zwłaszcza o sytuacje, „gdy ważność takiego wykonania uzależniona jest od późniejszej kontrasygnaty”. Zob. P. Sarnecki, op. cit. Por. S. Pityra, op. cit., s. 218.

W tym miejscu pojawia się istotne pytanie czy premier ma prawo odmowy współpodpisania przekazanego mu aktu. Odpowiedź na to pytanie wynika z brzmienia art. 144 ust. 2 Konstytucji *in principio*, gdzie mowa jest o wymogu kontrasygnaty, będącym warunkiem *sine qua non* ważności aktu głowy państwa. Można więc przypuszczać, że ustrojodawca nie nakazuje premierowi podpisania aktu rządowego, a jedynie wyposaża go w takie uprawnienie¹⁰². Również względy logiki wskazują na zasadność tego poglądu. W dalszej części wskazanego przepisu mowa jest o przejęciu przez premiera odpowiedzialności politycznej za kontrasygnowany akt. Należy jednak podkreślić, że Konstytucja z 1997 roku nie przewiduje możliwości wyegzekwowania indywidualnej odpowiedzialności politycznej premiera. Dymisja premiera jest bowiem jednoznaczna z dymisją Rady Ministrów *in corpore*. W konsekwencji odpowiedzialność za akt rządowy głowy państwa obarcza całą Radę Ministrów. Jeśli zatem premier uznałby, że dany akt może spowodować zakłócenie prawidłowego funkcjonowania gabinetu, ma pełne prawo odmowy jego podpisania¹⁰³.

Wydaje się, że z uwagi na swoją autonomiczną pozycję, również prezydent może odmówić wydania aktu rządowego w przypadku wystąpienia doń z taką inicjatywą. Należy jednak przyjąć, że odmowa taka nie mogłaby stanowić ingerencji prezydenta w konstytucyjne uprawnienie rządu, jakim jest prowadzenie polityki państwa¹⁰⁴.

Akt rządowy prezydenta uzyskuje walor obowiązywania z chwilą, gdy zostaną pod nim złożone dwa podpisy: jeden pochodzący od premiera, a drugi od głowy państwa. Sam podpis premiera nie stanowi zatem o ważności danego aktu¹⁰⁵.

¹⁰² W przypadku odmowy udzielenia kontrasygnaty W. Skrzydło, jako konsekwencję braku porozumienia wewnątrz władzy wykonawczej, przewiduje konieczność podania się premiera (wraz z całym gabinetem) do dymisji. W ten sposób dalsze losy Rady Ministrów będą uzależnione od decyzji prezydenta, który w oparciu o art. 162 ust. 4 Konstytucji może odmówić przyjęcia dymisji złożonej w tym trybie. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Kraków 2007, s. 148–149. Nieco mniej radykalny pogląd w tej kwestii prezentuje T. Borkowski, zdaniem którego taka praktyka – jaka wprawdzie nie ukształtowała się w polskim systemie ustrojowym – prowadziłaby do nadmiernego wzmocnienia pozycji głowy państwa. Powstałaby wówczas niebezpieczna sytuacja, kiedy prezydent mógłby prowokować sytuacje konfliktowe i mieć tym samym znaczny i realny wpływ na personalny skład rządu. Autor doszedł do słusznej konkluzji, że „lepiej potraktować odmowę kontrasygnaty nie jako kryzys, ale jako naturalny element gry politycznej”. Zob. T. Borkowski, op. cit., s. 76; podobnie P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 4.

¹⁰³ Jest to tym bardziej uzasadnione w sytuacji, gdyby wydanie danego aktu było sprzeczne z prawem lub zmierzało do obejścia prawa. Wówczas nie będzie to jedynie uprawnienie a wręcz obowiązek. Zob. K. Wojtyczek, *Zasada kontrasygnaty w polskim prawie...*, s. 209; A. Frankiewicz, op. cit., s. 193.

¹⁰⁴ Należy rozpatrzyć dwa aspekty tego zagadnienia. Z jednej strony – o czym była już mowa – to rząd prowadzi politykę państwa, a zatem co do zasady prezydent nie powinien odmawiać wydania postulowanego aktu. Po drugie, odmowa wydaje się uzasadniona wyłącznie w sytuacji, kiedy wydanie danego aktu zagrażałoby jednej z podstawowych wartości, do których ustrojodawca zobowiązał głowę państwa, tj. ciągłości władzy państwowej, suwerenności, bezpieczeństwu oraz integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 242; por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 113.

¹⁰⁵ Kontrasygnata nie przyjmuje bowiem obowiązkowo charakteru następczego. Oznacza to, że podpis premiera może widnieć na danym akcie jeszcze przed podpisaniem go przez prezydenta. Por. M. Granat,

W związku z tym warto zastanowić się nad problematyką kolejności składania podpisów na aktach urzędowych głowy państwa. Należy poddać pod rozwagę dwie możliwości. Prezydent mógłby jako pierwszy złożyć swój podpis pod danym aktem urzędowym, a następnie przesłać taki akt do Kancelarii premiera. Wydaje się jednak, że w tym trybie uzyskanie kontrasygnaty mogłoby być utrudnione. Premier otrzymywałby do podpisu akt urzędowy, z którym nie miał uprzedniej możliwości zapoznania się. W praktyce to prezes Rady Ministrów – po uprzednim upewnieniu się w kwestii zgody głowy państwa co do danego aktu – składa pierwszy swoją kontrasygnatę. Następnie projekt aktu opatrzony podpisem premiera przedkładany jest głowie państwa. Złożenie drugiego podpisu pozostaje wówczas w zasadzie kwestią formalną¹⁰⁶.

5. Wnioski końcowe

Instytucja kontrasygnaty ukształtowana na podstawie Konstytucji z 1997 r. pełni w polskim systemie ustrojowym dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze koncentruje odpowiedzialności za wydawane akty urzędowe prezydenta w „rządowym” segmencie władzy wykonawczej¹⁰⁷. Formalnie na skutek złożenia swojego podpisu na akcie głowy państwa odpowiedzialność tę przejmuje prezes Rady Ministrów. W praktyce spoczywa ona na Radzie Ministrów *in corpore*. Kolejna funkcja kontrasygnaty wyraża się w stworzeniu płaszczyzny współpracy pomiędzy organami władzy wykonawczej¹⁰⁸. W tym kontekście nie należy rozpatrywać instytucji kontrasygnaty z perspektywy dominującej roli któregoś z organów składających podpisy na akcie urzędowym głowy państwa. Nie takie było bowiem założenie ustrojodawcy. Zarówno prezydent, jak i Rada Ministrów posiadają do pewnego stopnia autonomiczną pozycję w systemie organów państwowych¹⁰⁹. Wprowadzenie elementu dominacji jednego z tych podmiotów stanowiłoby zaprzeczenie współdziałania prezydenta i premiera nakierowanego na wypra-

Opinia prawna w sprawie trybu udzielania kontrasygnaty na gruncie art. 144 Konstytucji RP, niepubl., materiał powielony, Biuro Kadr i Odznaczeń, Warszawa 2001, s. 3.

¹⁰⁶ Przyjętą praktykę należy ocenić pozytywnie, od początku obowiązywania Konstytucji z 1997 roku nie budzi ona wątpliwości. Zob. M. Pietrzak, *Opinia w sprawie kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP przez Prezesa Rady Ministrów*, (niepubl., materiał powielony), Warszawa 2001, s. 4–5.

¹⁰⁷ Wprawdzie nie wynika to *expressis verbis* z konkretnego przepisu Konstytucji (w przeciwieństwie np. do art. 90 Konstytucji Republiki Włoskiej), niemniej należy ją wyinterpretować z całokształtu postanowień ustawy zasadniczej poświęconych problematyce relacji pomiędzy organami władzy. Pierwszorzędny w tej kwestii jest przepis art. 144 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego premier, w konsekwencji podpisania aktu urzędowego prezydenta, ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Por. K. Wojtyczek, op. cit., s. 90; P. Sarnecki, *Uwaga nr 13 do art. 144 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 9–10; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 249–253.

¹⁰⁸ W doktrynie przypisuje się jej rolę „specyficznego spoiwa władzy wykonawczej”. Zob. S. Patyra, op. cit., s. 213.

¹⁰⁹ Doskonałym przejawem tej autonomii jest wspomniana możliwość odmowy złożenia podpisu, która przysługuje zarówno premierowi, jak i głowie państwa. Por. A. Frankiewicz, op. cit., s. 280.

cowanie wspólnych ustaleń i jednomyślnego stanowiska w ramach całej władzy wykonawczej¹¹⁰.

Kontrasygnatę można również postrzegać jako instrument rozdzielający sferę uprawnień prezydenta wykonywanych samodzielnie bez udziału Rady Ministrów od tych podejmowanych wspólnie z rządem. Nie oznacza to jednak, że atrybuty prezydenta określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji wykonywane są przy wyłącznym udziale głowy państwa. Jak wykazano w toku wywodu, wiele z nich podejmowanych jest na wniosek określonego organu lub w warunkach, w których prezydent jest zobligowany do dokonania konkretnych czynności¹¹¹.

Podsumowując rozważania na temat instytucji kontrasygnaty w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., uzasadnione wydaje się przedstawienie uwagi *de lege fundamentalis ferenda*. W art. 144 ust. 3 Konstytucji został ustanowiony katalog prerogatyw głowy państwa. Jak zostało wyjaśnione, w stosunku do tych aktów znajduje zastosowanie zasada *exceptiones non sunt extendendae*, zgodnie z którą nie jest dopuszczalne przyjmowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej. Niemniej, w piśmiennictwie coraz częściej pojawiają się w tym zakresie wątpliwości¹¹². O ile niektóre z przedstawionych w toku wywodu postulatów rozszerzenia zakresu prerogatyw głowy państwa mają logiczne uzasadnienie, to jednak nie mieszczą się we współczesnej regulacji ustrojowej. W związku z tym uzasadnione wydaje się dokonanie w tym zakresie pewnych zmian. Tytułem przykładu, ustrojodawca mógłby nadać kontrasygnacie postać instytucji pozytywnej, poprzez określenie w ustawie zasadniczej jedynie rodzajowo katalogu aktów prawnych wymagających dla swej ważności współpodpisu premiera. Szczegółowy katalog tych aktów urzędowych winien zostać precyzyjnie określony w ustawie zwykłej. Innym godnym przemyślenia rozwiązaniem mogłoby być rozszerzenie katalogu prerogatyw głowy państwa, stosownie do przedstawionych wcześniej postulatów, tj. o kompetencje pochodne w stosunku do aktów dyskrecjonalnych. Bez względu na to, które z tych rozwiązań ustrojodawca przyjąłby jako właściwe, wydaje się, że powinien równocześnie w sposób wyraźny i jednoznaczny wskazać, że nie jest dopuszczalne

¹¹⁰ W związku z powyższym nie można dowodzić, że prawne formy działania prezydenta, tj. rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia, są wyłącznie pod względem formalnym jego kompetencjami, zaś materialnie stanowią akty Rady Ministrów. Należy bowiem zauważyć, że ustrojodawca przyznał prezydentowi możliwość aktywnego uczestnictwa w procedurze ich wydawania. Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 254; K. Complak, op. cit., s. 11. Por. T. Słomka, op. cit., s. 183.

¹¹¹ Tytułem przykładu można wskazać powoływanie sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na jego zrzeczenie się – na wniosek zainteresowanego; zarządzanie wyborów parlamentarnych – w konkretnie wskazanych w Konstytucji przypadkach (tj. nie później niż na 90 dni przez upływem kadencji parlamentu – art. 98 ust. 2; jeśli nie uda się uchwalić nowo powołanej Radzie Ministrów wotum zaufania w konstytucyjnie przewidzianych do tego trybach – art. 155 ust. 2; fakultatywnie w sytuacji, gdy prezydent podejmie decyzję o skróceniu kadencji parlamentu na podstawie art. 225 Konstytucji), etc. Zob. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa...*, s. 62.

¹¹² Liczne przykłady takich wątpliwości zostały przedstawione w części 3 niniejszego artykułu, poświęconej aktom prezydenta wolnym od kontrasygnaty. Por. m.in. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 57; A. Frankiewicz, op. cit., s. 159.

rozszerzanie katalogu aktów głowy państwa, niezależnie od tego, czy będzie on zawierał prerogatywy, czy akty wymagające dla swej ważności współpodpisu premiera. Byłby to zdecydowany krok naprzód w stosunku do obecnej regulacji ustrojowej, która stosownie do przeprowadzonych rozważań wzbudza rozbieżności interpretacyjne. Racjonalny wydaje się też pogląd, zgodnie z którym pozostałe kompetencje nieobjęte kontrasygnatą powinny podlegać albo innym procedurom współpracy prezydenta i Rady Ministrów, albo też winny być pozostawione do samodzielnego wykonywania przez głowę państwa¹¹³. Taka regulacja byłaby koherentna wobec autonomicznej pozycji każdego z organów władzy wykonawczej przy jednoczesnym zachowaniu istoty instytucji kontrasygnaty.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi drugą część opracowania poświęconego instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa w konstytucjach polskich. Przedmiotem rozważań tej części jest regulacja kontrasygnaty w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Na wstępie określono zakres kontrasygnaty, wyjaśniając konstytucyjne pojęcie aktów urzędowych prezydenta. W dalszej części poddano analizie katalog dyskrejonalnych aktów prezydenta zwolnionych z wymogu kontrasygnaty. W tym zakresie osobno rozważono uprawnienia względem władzy ustawodawczej, wobec Rady Ministrów, w stosunku do władzy sądowniczej, a także pozostałe samodzielne uprawnienia głowy państwa. Wyjaśniono, iż jedynym podmiotem uprawnionym do udzielenia współpodpisu na akcie urzędowym prezydenta jest współcześnie prezes Rady Ministrów. Analizie poddano tryb udzielenia kontrasygnaty, rozważając możliwość odmowy jej udzielenia przez premiera. Na podstawie całokształtu przeprowadzonych rozważań zaprezentowano wnioski końcowe, formułując stosowne uwagi *de lege ferenda*.

SUMMARY

The article is the second part of the work devoted to the institution of countersignature on the Acts issued by the head of state in accordance with the Polish Constitutions. The subject matter of this part is the regulation of countersignature in the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997. The introduction presents the limits of countersignature and explains a constitutional concept of acts issued by the head of state. Next, a catalogue of the president's discretionary acts exempt from countersignature is analyzed. Within this range of study there is a separate discussion of the rights in connection with the legislative, the executive and the judiciary powers,

¹¹³ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 263.

and other independent rights of the head of state. It is explained that the only body authorized to countersign an act issued by the president is actually the prime minister. There is also an analysis of the mode of giving countersignature and possibilities of the prime minister's refusal to countersign an act. The conclusions are based on the overall discussion of the issue and formulate comments *de lege ferenda*.