ANNA FRANKIEWICZ¹

Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów²

Sens instytucji kontrasygnaty polega na tym, że każdy akt prezydenta wymaga podpisu członka rządu. Z podpisem tym wiążą się różnego rodzaju skutki. Zapewnia on ważność aktom głowy państwa, umożliwia jej zachowanie stanu braku odpowiedzialności politycznej wskutek przesunięcia tej odpowiedzialności na podmiot kontrasygnujący, pozwala na przejęcie aktu do realizacji przez kontrasygnującego członka rządu, umożliwia kontrolowanie władzy wykonawczej przez parlament, kontrolowanie rządu przez prezydenta, a nawet kontrolowanie kontrasygnującego ministra przez premiera. Kontrasygnata gwarantuje również jednolitość działania władzy wykonawczej. Do niektórych z wymienionych cech znajdziemy odniesienia w dalszej części artykułu. W tej chwili chciałabym natomiast podkreślić, że ze względu na różnorodność funkcji kontrasygnata stanowi istotny element, współgrający z pozostałymi elementami parlamentarnego systemu rządów. Jest ona niezbędnym detalem, którego sposób uregulowania może być swoistym „papierkiem lakmusowym” wyznaczającym model systemu rządów. Zakres aktów poddanych kontrasygnacie, obszerność katalogu wyjątków od kontrasygnaty, grupa organów ponoszących odpowiedzialność w związku z kontrasygnatą czy też władnych pociągnąć do tej odpowiedzialności kształtują się w określony sposób w zależności od tego, czy mamy do czynienia z klasycznym systemem parlamentarnym, z racjonalizacją tego systemu,

¹ Autorka jest adiunktem w Zakładzie Prawa Ustrojowego i Praw Człowiek Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na II Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Gdyni w dniach 5–7 października 2010 r.

czy też z systemem mieszanym. W prawoznawstwie zwraca się uwagę, że „system jest to całość złożona z powiązanych ze sobą, uporządkowanych według pewnych zasad elementów i mająca określoną strukturę. Wewnętrzne powiązanie elementów systemu powoduje zwykle wzajemny wpływ jednej części systemu na inne, to znaczy funkcjonowanie jednego elementu sprawia, że inny element funkcjonuje w określony sposób. Zmiana, uszkodzenie lub usunięcie jednego elementu wywołuje zmiany innych elementów”³. Zatem takie elementy systemu rządów, jak pozycja głowy państwa (arbiter/neutralna), struktura egzekutywy, ukształtowanie odpowiedzialności politycznej zaliczanych do niej organów, potrzeba wotum zaufania przy obsadzie rządu, są nierozzerwalnie związane z kontrasygnatą.

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy to system rządów decyduje, jaki kształt ustrojodawca powinien nadać kontrasygnacie, czy też kontrasygnata wyznacza model rządów jest wbrew pozorom trudne. Wydaje się natomiast, że bez obaw można stwierdzić, iż konstrukcja kontrasygnaty oraz powiązane z nią elementy świadczą o systemie rządów.

Nie wydaje mi się trafna, prezentowana w literaturze opinia o decydującym znaczeniu zasad ustrojowych dla przyjęcia określonego kształtu kontrasygnaty⁴. Zasady konstytucyjne mają znaczenie dla kontrasygnaty o tyle, że wyznaczają w bardzo ogólny sposób warunki funkcjonowania konkretnego systemu rządów, a dopiero ten jest rzeczywistą, bezpośrednią determinantą

³ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 93.

⁴ Patrz: A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 200 i 212. W odniesieniu do stanu prawnego pod rządami Konstytucji RP i w odpowiedzi na fakt, że na określenie polskiego systemu rządów używane są wykluczające się niejednokrotnie nazwy. Autorka ta pisze, że nie warto przejmować się rozbieżnościami co do nazwy systemów rządów. Ważne jest, że Konstytucja RP wymienia takie zasady, jak: suwerenność narodu, demokratyczne państwo prawne, podział i równowaga władz oraz dualizm egzekutywy. „Te zasady mają bowiem najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia wzajemnych stosunków między organami władzy i funkcjonowania kontrasygnaty”. Z prezentowanym poglądem można zgodzić się jedynie o tyle, że dualizm egzekutywy – jako cecha parlamentarnego systemu rządów – warunkuje istnienie kontrasygnaty. Wymieniony on został wśród zasad ustrojowych, jednakże zasadą nie jest. W tym miejscu warto nadmienić, że w literaturze przedmiotu prezentowane są poglądy, zgodnie z którymi wyklucza się możliwość przypisania systemowi rządów cech zasady ustrojowej i traktuje się go jedynie jako jeden z dopuszczalnych mechanizmów realizacji zasady trójpodziału władz. Zob. M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 8.

kształtu kontrasygnaty. Nie dookreślają one reguł warunkujących istnienie i funkcjonowanie kontrasygnaty. Zwróćmy uwagę, że na podstawie zasady suwerenności narodu funkcjonuje zarówno system parlamentarny, jak i system rządów zgromadzenia; w oparciu o zasady państwa demokratycznego i podziału władz działać może system parlamentarny, jak i system prezydencki. W odniesieniu do każdej z trzech wymienionych zasad ustrojowych należy więc stwierdzić, że pozwala ona na przyjęcie kontrasygnaty wyłącznie wówczas, gdy na ich gruncie w danym państwie utworzono parlamentarny system rządów.

Potwierdzenie tego toku myślenia odnajdujemy w stwierdzeniu M. Domagały, który pisząc o rozpoczęciu w latach dziewięćdziesiątych prac nad nową konstytucją stwierdza: „Przyjęcie zasady suwerenności narodu, zasady przedstawicielstwa i zasady podziału władz, które co do swej głównej idei nie budzą większych wątpliwości, nie rozstrzygnęło podstawowego problemu, jakim jest wybór określonego układu stosunków pomiędzy trzema podstawowymi organami państwa”. „Wszystkie modele podstawowe (modele systemów rządów – A. F.), jak i ich modyfikacje i rozwiązania pośrednie oparte są na tych samych zasadach ustrojowych, jeżeli rozpatrujemy podstawowe i najbardziej ogólne rozstrzygnięcia konstytucyjne”⁵. Ze słów W. Brodzińskiego, zdaniem którego w większości demokracji parlamentarnych zasada podziału władz została przyjęta w wersji zakładającej istnienie pozytywnych powiązań między legislatywą a egzekutywą⁶, wnioskuję, że kontrasygnata – jako powiązanie pozytywnego typu – nie występuje w każdej demokracji, a jedynie w demokracji parlamentarnej.

Stwierdzenie zasadności pierwszego z przedstawionych na wstępie stanowisk wymaga ustalenia czym jest w rzeczywistości system rządów, jakie jego

⁵ M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Materiały konferencji Gdańsk, 7–9 marca 1997 r., pod red. K. Działochy i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 34. Autor ten konsekwentnie lansuje powyższy pogląd, wyrażał go bowiem już we wcześniejszych swoich publikacjach, zob. idem, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Program badawczy: Podstawowe dylematy teoretyczne nowej Konstytucji RP, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 113 i 120.

⁶ W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 42.

cechy powodują, że jedynie grupa systemów parlamentarnych gwarantuje istnienie kontrasygnaty, a następnie wykazania jak kształtuje się kontrasygnata i instytucje nierozdzielnie z nią związane w razie przyjęcia określonej modyfikacji systemu rządów.

W literaturze przedmiotu spotykamy się z poglądem, że system rządów to relacje pomiędzy wszystkimi władzami. Biorąc pod uwagę fakt, że „pozycja i kompetencje władzy sądowniczej są w istocie podobne we wszystkich państwach stojących na gruncie zasady podziału władz” największym zainteresowaniem cieszy się układ stosunków między legislatywą a egzekutywą⁷. Z tego względu większość autorów określa system rządów jako relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą oraz wewnątrz władzy wykonawczej, czyli relacje między głową państwa a rządem i jego szefem⁸. Natomiast „znaczenie istnienia sądów często polega tylko na tym, że są, a pozostałe władze gwarantują ich niezależność”⁹. Niektórzy autorzy pisząc o systemach rządów posługują się zamiennie określeniami „reżim polityczny”, czy „forma rządów”¹⁰, „koncepcja rządów” czy „model ustrojowy”¹¹, jednak ostatnia z tych nazw nie wydaje mi się najtrafniejsza ze względu na możliwość skojarzenia z zasadami ustrojowymi lub ustrojem państwowym czy politycznym, których znaczenie jest znacznie szersze¹².

Dopuszczalna różnorodność wzajemnych stosunków pomiędzy władzami umożliwia rozróżnienie wielu modeli systemów rządów¹³. Ich liczba jest

⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 342.

⁸ D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...* s. 7.

⁹ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 28.

¹⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 307–346.

¹¹ J. Galster, *System organów państwowych*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2009, s. 50.

¹² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 14–16.

¹³ W literaturze prawa konstytucyjnego podkreśla się, że opisywane systemy rządów stanowią jedynie teoretyczne modele, które w praktyce mogą być modyfikowane w zależności od ukształtowania struktury organizacji politycznej, tradycji ustrojowej, czy innych czynników. Fakt ten nie dyskwalifikuje jednak potrzeby budowania takich wzorców i nie obniża ich wartości naukowej oraz przydatności jako punktu odniesienia dla ustrojodawcy; M. Domagała, *Problematyka systemu rządów...*, s. 35; S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 77.

zróznicowana w zależności od tego, czy uwzględniamy jedynie klasyczne modele, czy też formy pośrednie¹⁴. W wersji najobszerniejszej wyróżniamy: system rządów zgromadzenia, klasyczny system parlamentarny, zmodyfikowane (zracjonalizowane) systemy parlamentarne, systemy mieszane, system prezydencki.

W pierwszej kolejności wskazać należy, w których spośród wymienionych modeli kontrasygnota nie występuje i uwypuklić te z ich cech, które decydują o braku interesującej nas instytucji.

System rządów zgromadzenia jest najtrudniejszym chyba do scharakteryzowania modelem¹⁵. Określany jest on też różnorodnymi nazwami, uwydatniającymi znaczenie określonych relacji pomiędzy władzami. W literaturze przedmiotu spotyka się takie nazwy, jak: system konwentu, model komitetowy, czy system parlamentarno-komitetowy¹⁶. Trafnie komentuje ten stan rzeczy J. Galster twierdząc, że „spieranie się o onomastyczne kategorie modelu ma drugorzędne znaczenie wobec prób ustalenia jego *signum specyficum*”¹⁷.

Wbrew potocznym opiniom dla prawidłowego funkcjonowania tego systemu niezbędne jest przyjęcie zasad państwa prawnego i państwa demokratycznego, co stawia pod znakiem zapytania możliwość zaliczania do niego byłych krajów socjalistycznych¹⁸. Dla tej koncepcji rządów charakterystyczne

¹⁴ B. Banaszak i R. Balicki nie dokonują rozróżnienia na system parlamentarny klasyczny i zmodyfikowany, a cechy tych systemów ujmują łącznie i opatrują wspólnym komentarzem. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 348–353; R. Balicki, *Pozycja prawna głowy państwa w różnych systemach rządów*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XLIII, 2000, s. 139. A. Pułło stwierdza, że wyróżnianie dalszych systemów, oprócz parlamentarno-gabinetowego, prezydenckiego i parlamentarno-komitetowego, zawsze wywołuje kontrowersje, zob. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych...*, s. 28.

¹⁵ Jak podkreśla P. Sarnecki wynika to z zazębiania się jego cech z systemem parlamentarnym (ukształtowany jest bowiem na gruncie systemu parlamentarnego, aczkolwiek w wersji monistycznej – A.F.), z braku konkretnego ustroju państwowego, który mógłby pełnić funkcję wzorca oraz z efemeryczności tego zjawiska w historii konstytucjonalizmu przy jednoczesnej jego różnorodności; zob. P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej Konstytucji RP...*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 138.

¹⁶ Propagatorem ostatniej z wymienionych nazw zdaje się być F. Siemieński, zob. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 223–226.

¹⁷ J. Galster, op.cit., s. 54.

¹⁸ Jakkolwiek pomiędzy autorami publikacji traktujących o tym systemie rządów panuje zgoda co do potrzeby funkcjonowania opisywanego modelu w oparciu o zasady państwa prawnego i demokratycznego, nie ma tej zgodności jeśli chodzi o charakterystykę państw

jest poddanie się wpływom zasady suwerenności narodu, której zwolennicy opowiadali się za uzależnieniem egzekutywy od władzy ustawodawczej¹⁹. Parlament przyjmuje zatem pozycję najwyższego organu władzy państwowej. Jednocześnie doszło w tym modelu do odrzucenia „konieczności organizacyjnego podziału władzy jako niezbędnej konsekwencji funkcjonalnego podziału władzy”²⁰. Przeważnie jednoizbowy parlament (wyjątek dotyczyć może państwa o strukturze federacji²¹) skupia więc w swym ręku zarówno funkcję prawodawczą, jak i niektóre funkcje z zakresu władzy wykonawczej, a nawet sądowniczej. W literaturze zwraca się uwagę, że cechą tego systemu powinno być takie ukształtowanie relacji między organami, aby preponderancja parlamentu nie przeważała nad koniecznością zapewnienia względnej koncentracji jego władzy²². O zwierzchniej kompetencji władzy ustawodawczej w stosunku do władzy wykonawczej świadczy prawo do samodzielnego decydowania o składzie rządu (głowa państwa jest pozbawiona kompetencji nominacyjnych w tym zakresie), prawo wyboru głowy państwa oraz ograniczone możliwości władzy wykonawczej wywierania wpływu na funkcjonowanie parlamentu (rząd może jedynie zgłosić inicjatywę ustawodawczą i zażądać zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu, prezydent nie dysponuje prawem rozwiązania parlamentu)²³. Parlament przejmuje ini-

socjalistycznych jako systemu rządów zgromadzenia. P. Sarnecki – na podstawie rzetelnej analizy – wyklucza taką możliwość, zob. P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia”...*, s. 146–148 i 150. Przeciwnie na ten temat zdaje się wypowiadać J. Galster, który wniosek o uniwersalności założeń systemu parlamentarno-komitetowego opiera na fakcie, iż „znajdował on swoją praktyczną ilustrację stwarzając konstytucyjnoprawne ramy dla kierowniczej roli partii marksistowsko-leninowskiej”, zob. J. Galster, op.cit., s. 55. J. Wasiniewska zajmuje chyba stanowisko pośrednie pisząc, iż idea demokracji ludowej „wyrodziła się” z tego nurtu ideowego, a władza w rzeczywistości należała do partii rządzącej, zob. J. Wasiniewska, *System rządów zgromadzenia (Konfederacja Szwajcarska)*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Repetytorium*, pod red. M. Wystrychowskiego, Kraków 2003, s. 265, 267.

¹⁹ Zob. D. Górecki, op.cit., s. 7.

²⁰ P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia”...*, s. 148.

²¹ Ibidem, 141–144, 152–153.

²² Tak m.in. P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia”...*, s. 147 oraz A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 331. Zdecydowanie innego zdania zdaje się być R. Balicki, który przywołuje koncepcję S. Rozmaryna, twierdzącego, że system rządów zgromadzenia to „ustrój państwowy, w którym parlament stale i w szerokim zakresie sprawuje bezpośrednią gestię w dziedzinie administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości albo też może w każdym czasie poszczególne sprawy z tej dziedziny przejąć do swej bezpośredniej gestii”; zob. R. Balicki, *Konstytucyjna pozycja prawna głowy państwa...*, s. 152.

²³ J. Galster, op.cit., s. 54–55.

cjatywę ustawodawczą w zdecydowanej większości spraw oraz samodzielnie ustala linie polityki. W kwestii odpowiedzialności politycznej na linii parlament – rząd zauważamy rozwiązanie typowe dla parlamentaryzmu, a polegające na możliwości odwołania rządu, po pierwsze – nie przyjmuje ono nazwy „wotum nieufności”, a po drugie – zazwyczaj nie jest wykorzystywane, ponieważ w razie krytyki rząd błyskawicznie dostosowuje swoją działalność do sformułowanych potrzeb. Jeśli chodzi o odpowiedzialność polityczną prezydenta, to w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych rozwiązań modelowych, omawiany system pozwala na jej egzekwowanie²⁴. Głównie z tego powodu instytucja kontrasygnaty nie ma w tym systemie racji bytu. Głowie państwa nie gwarantuje się funkcji neutralnego mediatora, czy arbitra wzorem rozwiązań parlamentaryzmu dualistycznego²⁵. Jest on podporządkowany parlamentowi.

Ze względu na odrzucenie zasady podziału władz w doktrynie wskazuje się, że pomimo stosowania nazw typu: „rząd” i „prezydent” nie można też mówić o dualizmie egzekutywy lecz o egzekutywie monokratycznej i kolegialnej²⁶. Oczywiście niejednokrotnie zachodzą ściśle związki pomiędzy tymi organami wynikające np. z przyjętej procedury powoływania. Nie towarzyszy temu przejmowanie odpowiedzialności jednego organu za działania drugiego. Kontrolowanie prawidłowości realizacji ich kompetencji dokonuje się z wykorzystaniem innych mechanizmów niż w tzw. parlamentaryzmie

²⁴ J.w. P. Sarnecki wyjaśnia, że stosowanie pojęcia „odpowiedzialność polityczna” nie jest w pełni adekwatne w warunkach omawianego systemu rządów. Wszystkie poza parlamentem urzędy państwowe nie mają charakteru władzy publicznej, a jedynie charakter ściśle urzędniczy. Ich odpowiedzialność odnosi się zatem do sfery działań publicznych, a nie stanowi odpowiedzialności za realizację kierunków polityki, wypracowaną w celu rozróżnienia od odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, zob. P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia”...*, s. 153–155.

²⁵ Również w przeciwieństwie do systemu parlamentarnego charakter i struktura tego urzędu nie funkcjonują w oparciu o jakiś uniwersalny wzorec. W odniesieniu do liczebności urzędu głowy państwa w systemie rządów zgromadzenia dopuszczalne są różne warianty. Równie dobrze może to być urząd jedno- co i wieloosobowy. Dopuszczalne jest ustanowienie urzędu wiceprezydenta. Czasami ustrojodawca może uznać też, że urząd ten nie jest w ogóle w systemie organów naczelnych potrzebny. Tytułem przykładu można wymienić konstytucję Estonii z 15 czerwca 1920 r., w której nie przewidywano istnienia prezydenta, a jego funkcje spełniał premier, P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia”...*, s. 140–143.

²⁶ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 330; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 359; A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 332.

dualistycznym i każdy z organów wykonawczych ponosi odpowiedzialność przed parlamentem za swoją działalność.

Drugą koncepcją rządów, w której nie występuje instytucja kontrasygnaty jest system prezydencki. Jako że klasycznym systemem prezydenckim okazuje się być niezmiennie system Stanów Zjednoczonych Ameryki, w literaturze utrwaliło się, że podstawowe cechy tego modelu omawiane są na przykładzie USA. Realizacja założeń systemu prezydenckiego w tym kraju odbywa się w warunkach funkcjonowania zasady demokracji, państwa prawnego, suwerenności ludu i podziału władz. Najczęściej przekonuje się, że podział realizowany jest w wersji separacji władz. Można spotkać się z bardziej rozbudowanym opisem sytuacji panującej w systemie Stanów Zjednoczonych, w myśl którego w ramy podziału wpleciono „system hamulców i równowagi”, działających na daną władzę jedynie niejako z zewnątrz, bez ingerencji w proces realizacji właściwej funkcji tej władzy. Wynika to z faktu, że w systemie prezydenckim istotą wzajemnych relacji pomiędzy władzami jest podział, a równowaga pełni jedynie funkcję posiłkową²⁷.

W związku z powyższym można oryginalność systemu prezydenckiego scharakteryzować w następujący sposób. Władza wykonawcza jest jednocłonowa, ponieważ w urzędzie prezydenta skupiają się funkcje głowy państwa i szefa rządu. Nie funkcjonuje gabinet na wzór europejski, a sekretarze departamentów są urzędnikami administracji wykonującymi polecenia prezydenta. Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, co wiąże się z przyjętym sposobem obsadzenia tego urzędu w drodze wyborów powszechnych i pośrednich. Parlament nie egzekwuje odpowiedzialności również od sekretarzy departamentów, jako że powoływani są przez prezydenta i przed nim odpowiadają. W tym systemie nie dopuszcza się możliwości połączenia w jednej osobie funkcji władzy ustawodawczej i wykonawczej. W celu zachowania reguł zasady podziału władz – odrzuceniu odpowiedzialności parlamentarnej towarzyszy wykluczenie możliwości rozwiązywania izb przez egzekutywę, czy zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej²⁸.

O braku kontrasygnaty w prezydenckim systemie rządów decyduje usytuowanie prezydenta na równi z parlamentem pod względem źródła legitymacji demokratycznej i w konsekwencji odrzucenie zasady jego politycznej

²⁷ A. Pułło, *System prezydencki*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 61–63.

²⁸ Ibidem, s. 63–64; J. Galster, op.cit., s. 52–53.

odpowiedzialności przed parlamentem. Nie bez znaczenia jest tu również fakt funkcjonowania monistycznej egzekutywy, w warunkach której prezydent nie musi szukać poparcia dla swych decyzji u innych członów władzy wykonawczej. Pełnia kompetencji z zakresu władzy wykonawczej, jakimi dysponuje głowa państwa „czynią z niego prezydenta władczego (*executive president*)”²⁹. S. Gebethner na zasadzie przeciwieństwa w stosunku do systemu parlamentarnego stwierdził, że prezydent i panuje, i rządzi, a z takim statusem nie koresponduje instytucja osłabiająca dyskrecjonalność w podejmowaniu decyzji³⁰.

Analiza cech systemu prezydenckiego wskazuje, że o istnieniu kontrasygnaty nie decyduje funkcjonujące „samodzielnie” założenie, że głowa państwa nie może ponosić odpowiedzialności politycznej. Dopiero przyjęcie tego założenia w warunkach dwuczłonowej egzekutywy rodzi potrzebę wpisania interesującej nas instytucji w mechanizm sprawowania władzy.

Ponieważ takie elementy systemu rządów, jak brak odpowiedzialności politycznej głowy państwa i dwuczłonowa egzekutywa występują łącznie w systemie parlamentarnym, istotne jest ustalenie cech tego systemu. Ma to ogromne znaczenie dla określenia znaczenia prawnego kontrasygnaty, funkcji kontrasygnaty i jej niezbędnych właściwości.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że system parlamentarny kształtował się w sposób ewolucyjny w Anglii wskutek stopniowego uniezależnienia się rządu od monarchy i ograniczania tego ostatniego w sprawowaniu władzy wykonawczej. Proces ten następował jednocześnie z podporządkowywaniem rządu parlamentowi, do czego dochodziło wskutek przyjęcia, że gabinet powinien posiadać zaufanie parlamentu. W związku z tym udzielenie zaufania rządowi sprawiało, że mógł on skutecznie działać, a jego cofnięcie stanowiło realizację odpowiedzialności politycznej. A. Pułło przyjmuje, że klasyczny system parlamentarny datuje się od 1784 r., kiedy monarcha nie ma już prawa zdymisjonowania ministra³¹. Oczywiście ministrowie podlegają już wówczas władzy parlamentu. Przyjęcie założenia, że „król nie może działać sam” oraz „król nie może czynić źle” powoduje, że „prerogatywy

²⁹ S. Gebethner, op.cit., s. 84.

³⁰ Ibidem, s. 80.

³¹ A. Pułło, *System prezydencki...*, s. 61.

królewskie”³² podlegają wymogowi kontrasygnaty. Był to instrument umożliwiający egzekwowanie odpowiedzialności od ministrów, którzy podpisali akt królewski. Tym samym władza monarchy została ograniczona. Nominalnie był on wciąż legitymowany do działania, a więc osadzony był we władzy wykonawczej, jednak realnie odsunięty był od sprawowania władzy przez członków gabinetu³³. Pozycja monarchy w tym systemie sprowadza się zatem do określenia, że „król panuje, a nie rządzi”.

Założenia klasycznego systemu parlamentarnego recypowane były na kontynencie europejskim, co nastąpiło z pewnym opóźnieniem w stosunku do pierwowzoru z wysp. Przykładowo we Francji Karta Konstytucyjna z 1814 r. i wprowadzone do niej poprawki w 1830 r. stanowiły jedynie próby wplatania założeń parlamentaryzmu w realia monarchii ograniczonej. Wykształcona wówczas podwójna odpowiedzialność polityczna ministrów, którzy musieli zdobyć zaufanie monarchy oraz większości parlamentarnej, wyklucza określenie tego systemu jako klasycznie parlamentarnego. Za taki można uznać dopiero ustrój III Republiki Francuskiej, stanowił on połączenie parlamentaryzmu z republikańską formą państwa³⁴. W literaturze przedmiotu przekonuje się, że proces rozwoju systemu parlamentarnego podzielić można na dwa etapy: pierwszy przebiegał przed powstaniem masowych partii politycznych, drugi po ich powstaniu. Pierwszy etap zwany również klasycznym objął takie kraje Europy Zachodniej, jak Anglia, Francja, Holandia, Belgia, Luksemburg, Szwecja i Dania. Natomiast w państwach Europy Środkowej – np. Niemcy – system parlamentarny rozwinął się dopiero przed I wojną światową³⁵.

Klasyczny system parlamentarny odznacza się zatem następującymi cechami:

- władza wykonawcza jest dualistyczna i składa się z głowy państwa (monarcha lub prezydent) oraz z rządu z premierem,
- w przypadku wprowadzenia republikańskiego prezydenta wybierany jest on przez parlament; bez względu na sposób wyboru głowy pań-

³² W systemie brytyjskim przez to pojęcie rozumiemy kompetencje monarchy służące urzeczywistnianiu jego funkcji jako głowy państwa, a nie kompetencje wykonywane przez niego dyskrecyjnie. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 26.

³³ Ibidem, s. 20–24.

³⁴ Ibidem, s. 31–33; W. Brodziński, op.cit., s. 37–38.

³⁵ Idem, s. 38.

stwa (wybieralna/dziedziczna) jej pozycja jest zneutralizowana, nie ponosi ona odpowiedzialności politycznej, a aby osiągnąć to założenie wszystkie akty głowy państwa powinny być dla swojej ważności kontrasygnowane przez członka rządu, który przejmuje tę odpowiedzialność przed parlamentem;

- realna władza wykonawcza skupiona jest w rządzie, na którego czele stoi premier mający pozycję pierwszego wśród równych (*primus inter pares*);
- istnienie rządu uzależnione jest od uzyskania zaufania od parlamentu (inwestytura), a utrata zaufania wyraża się w uchwaleniu wotum nieufności, odpowiedzialność parlamentarną ponosi rząd wyłącznie przed parlamentem, grozi ona również za kontrasygnowane akty głowy państwa;
- odpowiedzialność polityczną członkowie rządu ponoszą indywidualnie, jak i solidarnie;
- władza wykonawcza dysponuje uprawnieniami równoważącymi polityczną odpowiedzialność gabinetu (np. prawo rozwiązywania parlamentu)³⁶.

Klasyczny system parlamentarny jako model idealny jest bardzo trudny do osiągnięcia zwłaszcza uwzględniając, że państwa funkcjonują w zróżnicowanych warunkach ustrojowych, uwzględniających historię, tradycję, kulturę polityczną. Dlatego też w jego obrębie daje się zauważyć proces polegający na wprowadzaniu pewnych racjonalizacji, czy też modyfikacji. W Wielkiej Brytanii proces ten rozpoczął się już w XIX w., natomiast w poszczególnych państwach europejskich po I i po II wojnie światowej. Modyfikacja polegała przede wszystkim na wzmacnianiu uprawnień gabinetu w ramach władzy wykonawczej. Jako że system ten funkcjonuje w warunkach wielopartyjności lub dwupartyjności, premierem zostaje najczęściej przywódca najsilniejszej spośród partii koalicyjnych lub przywódca partii zwycięskiej. Złaszcza w drugiej spośród wymienionych sytuacji dochodzi do wzmocnienia jego pozycji. Premier przestaje być już *primus inter pares*, a staje się rzeczywistym szefem egzekutywy. Nie bez znaczenia dla tego procesu jest też solidarna odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem.

Z tego typu modyfikacją spotykamy się współcześnie w Wielkiej Brytanii, w Polsce i w Niemczech, w których szef rządu ma prawną swobodę w doborze

³⁶ S. Gebethner, op.cit., s. 50–51.

jego członków. Przekłada się to na wykształcenie się – obok odpowiedzialności parlamentarnej – odpowiedzialności politycznej przed premierem, który może w trakcie kadencji parlamentu zdecydować o odwołaniu ministra. W warunkach niemieckich powyższe mechanizmy funkcjonują ponadto w obliczu wykształcenia się wręcz „trialistycznej” egzekutywy obejmującej głowę państwa, kanclerza i rząd³⁷.

W razie ukształtowania się stabilnej większości parlamentarnej może dojść do zdominowania parlamentu przez rząd, co przejawia się np. w procentowym wzroście ustaw uchwalanych z inicjatywy rządowej, przy nadaniu im priorytetowego znaczenia³⁸. W wyniku dążenia do zapewnienia jeszcze większej stabilizacji zracjonalizowanego parlamentaryzmu, w niektórych krajach (Niemcy, Polska) wprowadzono konstruktywne wotum nieufności, którego skutkiem jest uniemożliwienie wyrażenia wotum nieufności szefowi rządu, czy też całemu rządowi przez tzw. większość negatywną, efemeryczną. Warunek przedstawienia wraz z wnioskiem o wotum nieufności imiennej kandydatury na przyszłego szefa rządu i potrzeba łącznego głosowania obydwu wniosków sprawia, że obecny rząd obalić może jedynie koalicja dysponująca bezwzględną większością izby³⁹.

Racjonalizacja systemu możliwa jest również w odniesieniu do urzędu republikańskiej głowy państwa, co przejawia się w przyjęciu metody jej wyboru w drodze głosowania powszechnego. W literaturze głosy na temat znaczenia wyborów powszechnych są podzielone. R. Mojak przekonuje, że kontrasygnata i sposób wyboru prezydenta stanowią wyznaczniki systemu ustrojowego⁴⁰. Inaczej na ten temat zdaje się zapatrywać S. Gebethner, który twierdzi, że sposób wyboru prezydenta nie ma znaczenia konstytucyjnego, czyli nie rozstrzyga o ustanowieniu instytucjonalnych podstaw dla systemu rządów prezydenckich. Autor ten twierdzi, że system rządów, w którym zastosowano takie wybory przy zachowaniu politycznej odpowiedzialności ministrów i premiera przed parlamentem zaczyna nazywać się modelem rządów prezydencko-parlamentarnych⁴¹. Tymczasem doświadczenie pokazuje,

³⁷ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 204.

³⁸ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 351–352; W. Brodziński, op.cit., s. 39.

³⁹ S. Gebethner, op.cit., s. 83–84.

⁴⁰ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 117.

⁴¹ S. Gebethner, op.cit., s. 77–78.

że wybór głowy państwa w wyborach powszechnych nie współgra wyłącznie z klasycznym parlamentarnym systemem rządów, ale dopuszczalny jest tak w systemach parlamentarnych zracjonalizowanych, jak i mieszanych. Zgadzam się więc z poglądem T. Słomki, według którego kojarzenie sposobu wyboru prezydenta z określonym systemem rządów nie odpowiada praktyce ustrojowej współczesnych państw⁴².

Przyjęcie metody wyborów powszechnych prezydenta nie pasuje go może jako równoważny człon egzekutywy, ale stanowi ułatwienie w sprawowaniu – tak często konstruowanej w parlamentarystyce – funkcji arbitra⁴³. Wiąże się z tym z kolei konieczność wydzielenia do jego samodzielnej sfery pewnej grupy kompetencji, dzięki którym może tę funkcję sprawować. W zależności od konkretnej modyfikacji systemu rządów zakres kompetencji realizowanych samodzielnie i rodzaj samodzielności mogą być różne. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prezydentowi przyznano prawo decydowania o podjęciu pewnych kompetencji bez potrzeby oczekiwania na wniosek właściwego podmiotu, które są wykonywane za kontrasygnatą lub też bez kontrasygnaty oraz kompetencje podejmowane na wniosek, za kontrasygnatą lub też bez kontrasygnaty. Oczywiście najpełniejszą samodzielność ma prezydent podejmując akty wykonywane z inicjatywy własnej bez kontrasygnaty, jak np. prawo inicjatywy ustawodawczej. Zakres aktów wyjętych spod wymogu kontrasygnaty obejmuje w Polsce kilkadziesiąt kompetencji, które pozwalają prezydentowi spełniać funkcję arbitra⁴⁴. Co ciekawe wyłączenia

⁴² T. Słomka, *Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, pod red. T. Mołdawy, Warszawa 2003, s. 115.

⁴³ S. Gebethner, *op.cit.*, s. 83.

⁴⁴ Skonstruowanie zakresu prezydenckich prerogatyw, tak aby dzięki nim prezydent mógł realizować funkcję arbitra było zabiegiem przeprowadzonym świadomie przez członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Już na początku prac ustrojodawczych – w styczniu 1994 r. Komisja Konstytucyjna ZN opowiedziała się w wyniku tzw. 'głosowania kierunkowego' za przyjęciem w przyszłej konstytucji koncepcji prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej, co utożsamiane było przez członków komisji z zaaprobowaniem parlamentarnego systemu rządów. Tym samym zarówno komisja, jak i wszystkie jej podkomisje powinny mieć na uwadze, aby opracowywane przez nie postanowienia pozostawały w zgodzie z podstawowymi założeniami tego systemu. Dotyczy to również procesu konstruowania wykazu uprawnień osobistych prezydenta. Części kompetencji przyznano walor samodzielnych atrybutów ponieważ są one typowe dla systemu parlamentarnego. Jednak w wielu przypadkach, członkowie Komisji Konstytucyjnej ZN, dyskutując nad zakresem wyłączeń, stawali w obliczu poważnych dylematów. Wątpliwości co do zaliczenia pewnych uprawnień do wykazu prerogatyw uzasadniano tym, iż nie są to atrybuty charakterystyczne

stosuje się nawet w tych zrationalizowanych systemach parlamentarnych, które stoją na gruncie koncepcji prezydenta neutralnego, jak np. Niemcy⁴⁵.

Kolejną grupą systemów są tzw. systemy mieszane, które powstają w wyniku przyjęcia w warunkach systemu parlamentarnego elementów prezydenckiego systemu rządów. Różnorodności wzajemnych relacji towarzyszy różnorodność terminologiczna. W razie przewagi cech systemu prezydenckiego nad parlamentarnym spotykamy nazwy: premierowsko-prezydencki, semiprezydencki, półprezydencki, prezydencjalny, natomiast przy przewa-

dla modelu parlamentarnego, A. Frankiewicz, op.cit., s. 115. Ostatecznie Komisja Konstytucyjna postanowiła, iż obowiązek kontrasygnaty nie będzie dotyczył: 1) zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu, 2) zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, 3) skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji, 4) inicjatywy ustawodawczej, 5) zarządzania referendum ogólnokrajowego, 6) podpisywania albo odmowy podpisania ustawy, 7) zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 8) zwracania się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego, 9) wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, 10) wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, 11) desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów, 12) przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków, 13) wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów, 14) odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, 15) zwoływania Rady Gabinetowej, 16) nadawania orderów i odznaczeń, 17) powoływania sędziów, 18) stosowania prawa łaski, 19) nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, 20) powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, 21) powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, 22) powoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, 23) powoływania prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, 24) wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, 25) powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej, 26) powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, 27) powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, 28) nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powoływania i odwoływania Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, 29) wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93, 30) zrzeczenia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 144 ust. 3 Konstytucji RP).

⁴⁵ Wyjątki od kontrasygnaty dają się w tym kraju policzyć na palcach jednej ręki i obejmują kwestie, które w oczywisty sposób nie powinny być uzależnione od zgody czynnika rządowego: wystąpienie do kanclerza bądź ministra z prośbą o pełnienie obowiązków do czasu mianowania ich następców, zgłaszanie kandydata na kanclerza, mianowanie i odwołanie kanclerza. Arbitrem, czy też mediatorem – jak to się częściej określa prezydenta Niemiec – byłby on jedynie w sytuacji, gdyby Bundestag nie był w stanie udzielić zaufania kanclerzowi bezwzględną większością członków swej izby i w trzecim głosowaniu wyraził je jedynie większością zwykłą. Wówczas prezydent rozstrzyga – bez kontrasygnaty – czy mianować wybranego kandydata na kanclerza, czy odwołać Bundestag.

dze elementów parlamentarnych – parlamentarno-prezydencki⁴⁶. Zachowana jest tu zasada dualizmu egzekutywy, jednakże każdy z jej elementów czerpie legitymację do działania z innych źródeł. Rząd uzyskuje zaufanie od organu przedstawicielskiego narodu, prezydent – od narodu.

W omawianym modelu nie ma możliwości obrania innego sposobu wyboru głowy państwa, aczkolwiek wybory powszechne nie mają tu tak decydującego znaczenia dla pozycji prezydenta jak suma przypisanych mu kompetencji i ich siła sprawcza. O ile w systemie zmodyfikowanym mieliśmy – w zakresie pozycji tego urzędu – do wyboru między prezydentem neutralnym a arbitrem, to w systemach mieszanych stajemy wobec alternatywy: prezydent arbiter a rzeczywisty szef egzekutywy. Prezydent jest zatem odpowiednio albo powściągliwy w stosunkach z rządem znajdującym oparcie w większości parlamentarnej, albo uzyskuje pozycję dominującą we władzy wykonawczej⁴⁷. Doświadczenie Francji pod rządem Konstytucji V Republiki pokazuje, że w zależności od układu sił politycznych między parlamentem a prezydentem, w oparciu o tę samą konstytucję, mogą spełnić się obydwa scenariusze.

W modelach mieszanych w obrębie władzy wykonawczej dochodzi do dalszych zapożyczeń z systemu prezydenckiego. Znacząco mogą wzrosnąć uprawnienia prezydenta przy dobieraniu składu rządu i jego powoływaniu. W skrajnej sytuacji nie musi on uwzględniać opinii większości parlamentarnej, nawet jeśli zgodnie z konstytucyjną procedurą wymaga się wotum zaufania lub zgody parlamentu (Rosja). W wersji bardziej proparlamentarnej konstytucje przewidują określony czas na wyrażenie tak powołanemu rządowi wotum nieufności, po bezskutecznym upływie którego gabinet może działać.

Całokształt modyfikacji przyjmowanych w systemach mieszanych wpływa na funkcjonowanie kontrasygnały. Przestaje ona być gwarancją braku odpowiedzialności politycznej głowy państwa, nie stanowi też instrumentu kontroli nad prezydentem. Demokratyczna legitymacja pozwala uznać, że odpowiada on jedynie za zdradę stanu, czy popełnienie poważnego przestęp-

⁴⁶ J. Galster, op.cit., s. 56. Na temat różnorodności systemów kwalifikujących się jako semiprezydencjalizm i rosnącej „popularności” tego systemu w Europie zob. E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 2005, s. 62–63.

⁴⁷ S. Gebethner, op.cit., s. 86–87.

stwa. Silna pozycja prezydenta decyduje również o przyjęciu powszechnej praktyki odstępowania od wymogu składania kontrasygnaty na tych aktach, za pomocą których realizuje on część ze swoich władczych kompetencji.

Skrajnym przykładem jest Konstytucja Federacji Rosyjskiej, która w ogóle nie przewidziała instytucji kontrasygnaty. Ponieważ w Rosji funkcjonują takie elementy systemu rządów, jak dwuczłonowa władza wykonawcza i brak odpowiedzialności politycznej prezydenta, rodzi się pytanie, czy regulacja konstytucyjna tego państwa zaprzecza przedstawionemu w niniejszym artykule wnioskowi, że wymienione elementy determinują istnienie kontrasygnaty. Aby rozstrzygnąć, czy przykład Rosji podważa zasadność tak sformułowanej tezy należy rozważyć, jaki system rządów został w rzeczywistości skonstruowany w konstytucji tego państwa. W literaturze napotykamy poglądy, że w Rosji ukształtował się system semiprezydencki, albo też system neoprezydencki⁴⁸. Brak jednolitej opinii w tej kwestii nie może dziwić, biorąc pod uwagę trudności z wyznaczeniem granic między wymienionymi systemami⁴⁹. Wydaje się, że system semiprezydencki ukształtował się w efekcie modyfikacji parlamentaryzmu, a o taki wniosek trudno w przypadku Rosji⁵⁰. Rozwiązania konstytucyjne tego kraju opierają się na odmiennych wzorcach ustrojowych⁵¹. Wobec tego system rządów Federacji Rosyjskiej potraktowany jest jako przykład systemu, którego rozwiązania idą niejako

⁴⁸ J. Zalesny, *Prezydent a Rząd w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, pod red. J. Zalesnego, Warszawa 2010, passim.

⁴⁹ Zob. E. Zwierchowski, op.cit., s. 63.

⁵⁰ B. Dziemidok-Olszewska stwierdza, że w Rosji powstał nowy, nieistniejący dotychczas system, zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 126–127.

⁵¹ Car, któremu tradycyjnie przysługiwała władza absolutna, sekretarz generalny zajmujący w okresie socjalistycznym pierwsze miejsce w systemie politycznym kraju nie byli w jakikolwiek sposób w swej władzy ograniczeni. Trudno więc było spodziewać się, że przyjęcie wzorców państw demokratycznych nastąpi z „dobrodziejstwem inwentarza”. Wprowadzenie urzędu prezydenta w marcu 1990 r. stanowiło właśnie próbę prawnego określenia kompetencji sekretarza generalnego, który do tej pory był niekonstytucyjnym szefem państwa; *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r.*, tłum. A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2000, s. 23–24. Wydaje się też, że dla ostatecznego ukształtowania pozycji tego organu (a w konsekwencji odrzucenie instytucji kontrasygnaty) w konstytucji z 1993 r. ogromne znaczenie miało dążenie Borysa Jelcyna do przyjęcia takiego wariantu modelu rządów, który oscylować będzie między wzorcem francuskim a amerykańskim, a prezydentowi gwarantować będzie jak największy zakres samodzielności, J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa–Poznań 2009, s. 286–288, 300–310.

w poprzek zasadom parlamentaryzmu. Dlatego też system ten nie został wzięty pod uwagę jako jeden z systemów, w oparciu o które wyprowadzono wnioski dotyczące kontrasygnaty⁵².

Analiza cech przyjętych w rozpatrywanych systemach rządów utwierdza nas w przekonaniu, że istnienie kontrasygnaty świadczy o tym, iż mamy do czynienia bądź z systemem parlamentarnym, parlamentarnym zrationalizowanym bądź z parlamentarnym mieszanym. Przy czym mówiąc o parlamentaryzmie mamy na myśli parlamentaryzm w wersji dualistycznej, w którym wyróżnia się zrównoważone ze sobą władze: ustawodawczą i wykonawczą, czyli klasyczny parlamentaryzm⁵³. Brak kontrasygnaty odnotowujemy natomiast w systemie prezydenckim.

Podsumowaniem dotychczasowych wywodów na temat kształtowania się kontrasygnaty i elementów systemowych pozostających z nią z ścisłym związkiem w ramach wymienionych trzech modeli, niech będzie prezentowana poniżej tabela. Po jej prześledzeniu zauważalne staną się prawidłowości w regulowaniu przez ustrojodawców obserwowanych elementów, w sposób odzwierciedlający charakterystykę i odrębności danej modyfikacji systemu. W klasycznym systemie parlamentarnym i w systemie prezydenckim interesujące nas mechanizmy i instytucje uregulowane są według skrajnie odmiennych metod⁵⁴. Natomiast w systemach „pośrednich” stanowią określoną kombinację konstrukcji zaczerpniętych z systemów opozycyjnych, uzupełnioną cechami wyjątkowymi⁵⁵.

⁵² Przedmiotem rozważań w ramach bieżącego artykułu nie jest ustalenie, czy brak kontrasygnaty w systemie o dwuczłonowej władzy wykonawczej, w ramach której prezydent nie podlega odpowiedzialności politycznej nie prowokuje zagrożeń dla stabilności ustrojowej, ani też ustalenie, czy system ten mieści się w granicach rozwiązań demokratycznych.

⁵³ W parlamentaryzmie monistycznym (rządy zgromadzenia) instytucja ta występować może, lecz jest to raczej sytuacja wyjątkowa, co znajduje wyjaśnienie w fakcie przyjęcia jako zasady mechanizmów podporządkowujących parlamentowi całą egzekutywę. Przykładem ustroju, w którym w warunkach takiego reżimu przyjęto kontrasygnatę są ustroje pod rządami konstytucji Turcji z 20 kwietnia 1924 r. i Uchwały Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa z dnia 20 lutego 1919 r. (tzw. Mała konstytucja), P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia”...*, s. 141, 144. A. Rakowska wydaje się zaliczać system Małej konstytucji z 1919 r. do klasycznego parlamentaryzmu. Zauważa ona jednak, że przyjęta w niej konstrukcja kontrasygnaty odbiegała od tradycyjnego rozumienia tej instytucji, A. Rakowska, op.cit., s. 58–59.

⁵⁴ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych...*, s. 29.

⁵⁵ Idea ujęcia w tabeli systemu rządów zgromadzenia z góry była skazana na niepowodzenie ze względu na niewypracowanie w prawie konstytucyjnym powszechnie uznanej

Tabela 1.

Lp.	ELEMENTY SYSTEMU RZĄDÓW ZMIENIAJĄCE SIĘ WRAZ ZE STOPNIEM MODYFIKACJI ¹	SYSTEM PARLAMENTARNY			SYSTEM PREZYDENCKI
		A) KLASYCZNY	B) ZRACJONALIZOWANY	C) MIESZANY	
1	Egzekutywa jest dualistyczna	TAK	TAK	TAK ²	NIE
2	Kandydata na premiera typuje ³	Większość parlamentarna	Większość parlamentarna	Większość parlamentarna/Prezydent	–
3	Wotum zaufania dla rządu jest niezbędne	TAK	TAK/NIE ⁴	TAK ⁵ /możliwość przyjęcia dorozumianego zaufania, wskutek bezskutecznego upływu terminu na udzielenie wotum nieufności nowo powołanemu rządowi	NIE
4	Niepołączalność stanowiska ministra i parlamentarzysty	NIE	NIE/TAK	TAK	TAK
5	Prezydent jest szefem egzekutywy	NIE	NIE	NIE/TAK	TAK
6	Rząd/minister ponosi odpowiedzialność polityczną przed... (1) pojedynczą, (2) podwójną	Parlamentem/parlamentem (1)	Parlamentem/parlamentem lub premierem (2)	Parlamentem lub prezydentem/prezydentem ⁶ (2)	Prezydentem (1)
7	Prezydent neutralny	TAK	TAK ⁷ lub NIE	NIE	NIE
8	Kontrasygnata występuje/Zakres kontrasygnaty	TAK/Podlegają jej wszystkie lub większość aktów – zakres szeroki	TAK/Podlegają jej akty bieżącej egzekutywy – zakres szeroki	TAK/zakres wąski	NIE
9	Prezydent arbitrem	NIE	NIE ⁸ /TAK	TAK	–

definicji tego systemu oraz jego różnorodność. Ponadto nawet jeśli przyjmujemy, że cechą charakterystyczną tego modelu jest zapewnienie przewagi parlamentu nad pozostałymi władzami, to do przyjęcia, że w danym państwie panują rządy zgromadzenia nie jest niezbędne występowanie wszystkich mechanizmów gwarantujących tę przewagę, a jedynie część z nich, P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia”...*, s. 138 i 147.

Lp.	ELEMENTY SYSTEMU RZĄDÓW ZMIENIAJĄCE SIĘ WRAZ ZE STOPNIEM MODYFIKACJI ¹	SYSTEM PARLAMENTARNY			SYSTEM PREZYDENCKI
		A) KLASYCZNY	B) ZRACJONALIZOWANY	C) MIESZANY	
10	Zakres wyjątków od kontrasygnaty	Brak wyjątków lub wąski zakres	Wąski lub średni zakres wyjątków obejmujący akty arbitrażu	Szeroki zakres wyjątków, obejmujący akty o istotnym znaczeniu	–
11	Konieczność dymisji z powodu odmowy kontrasygnaty lub w razie odmowy wykonania polecenia prezydenta	NIE	NIE	NIE/TAK	TAK

¹ Wśród poniższych elementów nie znajdziemy mechanizmów polegających na desygnowaniu, czy powoływaniu premiera, jak również na typowaniu kandydatów na członków rządu i ich powoływaniu. Nie stanowią one cech odróżniających od siebie poszczególne systemy. Kompetencja powoływania premiera i członków rządu tradycyjnie przyznana jest głowie państwa, podobnie jak desygnowanie na szefa rządu. Natomiast wskazywanie kandydatów na ministrów należy do premiera, ewentualnie do kandydata na premiera.

² Normatywnie dualizm, faktycznie możliwe zdominowanie władzy wykonawczej przez prezydenta (V Republika Francuska).

³ W przeciwieństwie do większości elementów systemowych niniejszy mechanizm odnosi się do praktyki politycznej, a nie do rozwiązań konstytucyjnych.

⁴ W systemie kanclerskim rząd powoływany jest przez kanclerza bez potrzeby uzyskania zaufania, jednakże zaufanie musi zdobyć kanclerz.

⁵ Na Litwie, gdy rząd nie uzyska wotum, prezydent może rozwiązać Sejm.

⁶ We Francji brak jest indywidualnego wotum nieufności dla ministra.

⁷ Dotyczy systemu kanclerskiego Niemiec.

⁸ Dotyczy systemu kanclerskiego Niemiec.

Źródło: opracowanie własne.

Głębokie różnice pomiędzy systemem parlamentarnym a prezydenckim wynikają z faktu, że system Stanów Zjednoczonych powstał w wyniku poszukiwania takiej metody uwzględnienia koncepcji monteskiuszowskiej, która nie stanowiłaby odzwierciedlenia systemu brytyjskiego. W tym kontekście warto powtórzyć opinię A. Pułło, który twierdzi, że „najważniejsze dla całej konstrukcji systemu rządów konkretnego państwa jest jednak to, czy struktura jego organów opiera się na idei równoważenia, czy na podziale (ściśłym rozdziale – A. F.) władzy połączonym z dążeniem do zapewnienia równowagi”⁵⁶. Uwagi te mają znaczenie dla kontrasygnaty z tego względu, że

⁵⁶ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych...*, s. 28.

wpisuje się ona w system rządów jedynie tych państw, których organy funkcjonują w oparciu o wzajemne powiązania. Z powyższej tabelki wynika, że silne związki występują głównie między pozycją prezydenta, kontrasygnatą, sposobem powoływania organów władzy wykonawczej a ich odpowiedzialnością polityczną. A. Rakowska stwierdza, że najważniejszą kwestią dla oceny systemu ustrojowego jest istnienie bądź nieistnienie odpowiedzialności politycznej rządu przed głową państwa⁵⁷. Rzeczywiście – jeśli będziemy rozumieć zastosowany przez tę autorkę zwrot „system ustrojowy” jako „system rządów” – należy stwierdzić, że jest to słuszna sygestia. Doprowadza ona jedynie do rozróżnienia systemów rządów na dwie grupy, przy czym w jednej znajdzie się system parlamentarny klasyczny i zmodyfikowany, a w drugiej prezydencki i parlamentarny mieszany. Kwestia odpowiedzialności zdaje się być zatem dużo bardziej skomplikowaną, w praktyce dochodzi do ukształtowania się odpowiedzialności politycznej jako pojedynczej lub podwójnej, a to wpływa znacząco na zmianę znaczenia prawnego kontrasygnaty. W klasycznym systemie parlamentarnym, w którym rząd uzyskuje wotum zaufania od parlamentu, a ministrowie mogą rekrutować się z grona posłów, w grę wchodzi wyłącznie odpowiedzialność parlamentarna. Wskutek podpisania aktu prezydenta przez członka rządu, poddaje się on kontroli parlamentu, z tytułu zgodności aktu z założeniami politycznymi, którym hołduje większość parlamentarna. Przyjmuje się też, że pośrednia kontrola obejmuje samego prezydenta – pozornie od odpowiedzialności wolnego, jednak w jakiś sposób obowiązane go liczyć się z opinią członków rządu⁵⁸. W tym systemie premier funkcjonuje jako *primus inter pares*. W wersji

⁵⁷ A. Rakowska, op.cit., s. 200.

⁵⁸ Stanowczo sprzeciwiam się zatem wyrażanym często w literaturze przedmiotu opiniom, że pod rządem Konstytucji marcowej z 1921 r. w razie odmowy kontrasygnowania aktu prezydenta doszłoby do konfliktu między prezydentem a ministrem, który powinien ustąpić ze stanowiska. Gdyby natomiast odmawiającym był premier jedynym wyjściem z sytuacji byłoby podanie się do dymisji wraz z całą Radą Ministrów. System rządów przyjęty pod rządami Konstytucji marcowej określany był często jako system parlamentarny, absolutyzm parlamentarny, bądź system pośredni między koncepcją parlamentaryzmu dualistycznego a monistycznego. W takim systemie rząd istnieje dzięki inwestyturze udzielonej przez parlament i ponosi przed nim odpowiedzialność polityczną. Nie ma tu moim zdaniem miejsca na zobowiązanie ministra do podania się do dymisji, z powodu odmowy złożenia kontrasygnaty na akcie prezydenta, notabene również powołanego przez parlament i nie dysponującego kompetencjami władczymi. Minister, czy też premier, który miałby do wyboru, albo ponieść odpowiedzialność polityczną za kontrasygnowany akt, albo podać się do dymisji za odmowę jego kontrasygnowania stawałby się moim zdaniem przysłowiowym „chłopcem do bicia”.

parlamentaryzmu zrationalizowanego szef rządu na równi z parlamentem dyscyplinuje „swoich” ministrów. Jest on władny zdymisjonować ich bez względu na to, czy parlament wyraził indywidualne wotum nieufności. Odpowiedzialność polityczna może być zastosowana przez każdy z tych organów chociażby w związku z kontrasygnowaniem przez ministra aktu prezydenta, który kontrasygnowany być nie powinien. W Rzeczypospolitej Polskiej o stanowczym wzmocnieniu pozycji premiera świadczyć mogą dwa argumenty. Po pierwsze, jest on jedynym podmiotem władnym złożyć kontrasygnatę⁵⁹. Po drugie, gdy Prezes Rady Ministrów występuje o dymisję, akt dymisji dotychczasowego i akt powołania nowego ministra powinny być kontrasygnowane przez premiera, podczas gdy kontrasygnaty nie wymaga desygnowanie i powołanie premiera, przyjmowanie dymisji RM, czy akt odwołania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Całkowicie odmienne znaczenie prawne zyskuje kontrasygnata w systemach mieszanych zbliżonych do prezydenckiego. Kompetencje głowy państwa w powoływaniu rządu i waga jej uprawnień o charakterze wykonawczym powodują zmniejszenie zakresu kontrasygnaty i przypisanie jej wręcz zadania instrumentu pozwalającego prezydentowi kontrolować rząd. Konieczność podpisywania aktów prezydenta umożliwia mu stosowanie politycznej odpowiedzialności wobec ministrów. Wystarczy, że w obliczu odmowy kontrasygnaty aktu prezydent oznajmi ministrowi, iż nie widzi możliwości dalszej współpracy. Odpowiedzialność członków rządu częstokroć kształtuje się więc jako odpowiedzialność podwójna – i przed parlamentem, i przed prezydentem. Groźba wotum nieufności ze strony parlamentu może być skutecznie przez prezydenta oddalona. Zaznaczyć należy, że w tym modelu głowa państwa dysponuje prawem rozwiązania parlamentu, które w przeciwieństwie do warunków systemu parlamentarnego ma dyskrecyjny charakter⁶⁰. Tym sposobem głowa państwa może gwarantować stabilność funkcjonowania rządu. W oparciu o powyższe ustalenia stwierdzić można, że w warunkach systemu parlamentarnego kontrasygnata umożliwia kontrolę, jednak w zależności od stopnia zmodyfikowania tego systemu jest to kontrola różnych organów władzy nad różnymi. Pojedyncza odpowiedzialność polityczna przed prezydentem – podobnie jak brak kontrasygnaty – świadczy o funkcjonowaniu

⁵⁹ Wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej podobne uregulowanie zastosowano w Rumunii, T. Słomka, *op.cit.*, s. 119.

⁶⁰ J. Galster, *op.cit.*, s. 57.

systemu prezydenckiego, w którym głowa państwa samodzielnie dobiera sobie pracowników administracji państwowej, a parlamentowi nie przysługują żadne instrumenty wpływu na władzę wykonawczą.

W związku z odchodzeniem przez ustrojodawców od kształtowania ustroju ściśle według zasad klasycznego parlamentaryzmu, zauważalne są również inne zmiany w zakresie funkcji kontrasygnaty. Tradycyjne zadania przypisywane kontrasygnacie polegały na zapewnieniu głowie państwa politycznej nieodpowiedzialności, przy jednoczesnym przyjęciu, że to rząd jest odpowiedzialny za realizację zadań z zakresu bieżącej egzekutywy. Wraz z przyjęciem, że kompetencją głowy państwa nie jest tylko wypełnianie funkcji reprezentacyjnych, doszło do nadawania kontrasygnacie cechy gwarancji jednolitości działania władzy wykonawczej. W idealnym modelu parlamentarnym nie było potrzeby takiego traktowania tej instytucji. Prezydent nie podejmował żadnych aktów dopóki nie wystąpił o to odpowiedni członek gabinetu, a treść aktu zazwyczaj odpowiadała zasugerowanej we wniosku. Współcześnie prezydent realizuje przypisaną mu funkcję arbitrażu, pozwalającą na aktywne sprawowanie władzy, stąd też nowe znaczenie kontrasygnaty⁶¹.

Podczas różnych spotkań naukowych zdarzało mi się słyszeć wątpliwości, czy kontrasygnata jest współcześnie potrzebna i czy nie nastąpi jej zanik. Nie wydaje mi się to prawdopodobne, prognozuję natomiast możliwość zanikania tej funkcji kontrasygnaty, która polega na zapewnianiu głowie państwa politycznej nieodpowiedzialności. Jest to tradycyjna funkcja kontrasygnaty. Zwracam uwagę, że w systemie prezydenckim wystarcza sama wola uczynienia głowy państwa wolnej od tego typu odpowiedzialności. Uzasadnia się to ideą separacji władz i – co istotne – ideą powszechności wyborów prezydenckich. Zaadoptowanie tej idei w warunkach systemu parlamentarnego wraz z przyznaniem głowie państwa funkcji arbitra powoduje, że z tytułu wydania przez nią aktów osobistych nikt nie ponosi odpowiedzialności politycznej. Tłumaczy się to tym, że przecież w systemie parlamentarnym prezydent nie może tej odpowiedzialności ponosić. A zatem kontrasygnata nie jest instytucją, która jako jedyna może uzasadnić, że prezydent nie jest odpowiedzialny. W systemie parlamentarnym zadanie to z powodzeniem może przyjąć również legitymacja demokratyczna piastuna tego organu.

⁶¹ A. Frankiewicz, *op.cit.*, s. 194–195.

Pozostaje rozważenie za jakiego rodzaju akty prezydent nie ponosi odpowiedzialności, pomimo braku kontrasygnaty. W systemach o tzw. „słabej” głowie państwa będą to akty, za pomocą których realizuje ona funkcję arbitra. Taka sytuacja może dać asumpt do uczynienia z głowy państwa organu czwartej władzy – władzy arbitrażu politycznego⁶². W systemie o „silnej” prezydenturze brak potrzeby kontrasygnaty objąć może akty bieżącej egzekutywy, a podpis ministra potrzebny będzie jedynie na aktach, które pozwolą sprawować nad nim kontrolę prezydentowi. W tym kontekście przydatne mogą okazać się wyrażane w literaturze uwagi *de lege ferenda* o przyjęciu zasad kontrasygnaty pozytywnej w miejsce negatywnej⁶³.

Ponieważ wszelkie zmiany w zakresie cech charakterystycznych systemów rządów zachodzą w sposób ewolucyjny, do czasu kiedy nie ugruntują się, a kontrasygnata nie okrzepnie w swym nowym znaczeniu, warto przestrzegać podstawowych reguł rządzących ustalonymi modelami systemów rządów. Pominięcie tych zasad przez przedstawicieli nauki doprowadzić może do niewłaściwych wniosków, co do tego jakie są skutki określonych zależności między kontrasygnatą a elementami z nią powiązanymi. Zbagatelizowanie teoretycznych ustaleń przez ustrojodawcę danego państwa prowadzi do kryzysów i zmusza do zmian konstytucji. Niedopracowanie elementów systemu pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r. doprowadziło do sytuacji, w której do 1926 r. utworzono 11 gabinetów⁶⁴. W okresie istnienia Republiki Weimarskiej – działającej w oparciu o konstytucję z 1919 r. – wynoszącym 14 lat powstało aż 26 gabinetów⁶⁵. W każdym z tych krajów doszło w praktyce do nadzwyczajnego wzmocnienia pozycji czy to parlamentu, czy prezydenta, które nie znajdowało podstaw w treści konstytucji. Instytucja kontrasygnaty albo przyjmowała zmutowaną postać kontrasygnaty obecności, albo została zdeprecjonowana do stopnia nieistotnej instytucji. Również współcześnie można wskazać przykłady skutków ewidentnych niedociągnięć ustrojodawców w zakresie konstrukcji systemu rządów. Konstytucja Republiki Słowacji z 1992 r. w swej pierwotnej wersji stanowiła połączenie

⁶² P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z. 7, 1995, s. 12.

⁶³ A. Rakowska, op.cit., s. 262–263.

⁶⁴ D. Górecki, op.cit., s. 11.

⁶⁵ M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 118.

cech wielu systemów rządów⁶⁶ oraz powiązała koncepcję trójpodziału z doktryną jednolitości władzy. Konstrukcje konstytucyjne były mało przejrzyste a przepisy niejednoznaczne, co doprowadziło do otwartej walki pomiędzy prezydentem a szefem rządu. Konstytucjonaliści słowaccy nie byli jednomyślni w ocenie pozycji tych organów, a Sąd Konstytucyjny wydał w tej kwestii dość zaskakujący wyrok. Instytucji kontrasygnaty nie przewidziano, co było traktowane jako ukłon w stronę systemu prezydenckiego i wzmocnienia pozycji prezydenta. Jednak głowa państwa była wybierana przez jednoizbową Radę Narodową i ponosić mogła przed nią odpowiedzialność w przypadku naruszenia określonych wartości konstytucyjnych. Te i inne regulacje doprowadziły do konfliktów a potrzeba zmiany konstytucji stała się oczywista⁶⁷. Jakkolwiek w literaturze podkreślano, iż podłożem tych sporów były również osobiste aspiracje osób piastujących najwyższe urzędy, a premierowi zarzucano autorytarny styl sprawowania władzy. Należy jednak podkreślić, iż konstytucja starannie skonstruowana z punktu widzenia systemów rządów sama w sobie powinna stanowić barierę dla tego typu zjawisk. Co do kontrasygnaty stwierdzić należy, iż niespójne działania ustrojodawcy doprowadzają do wypaczenia jej funkcji i prawnego znaczenia.

Summary

The countersignature as a determinant of the system of government

The task undertaken by the Author of the article is to demonstrate that the countersignature is such a significant element of the system of government established in a given state that the existence or lack of the countersignature, as well as the method of incorporating it into the procedure of a given model of government, determines which particular system or which of its modifications had been accepted on the grounds of a given constitution.

In the article it has been also proved that the constitutional principles have only general influence on the regulation of the countersignature. Many of them are necessary for the countersignature to function, however their establishment

⁶⁶ Została ona oceniona jako konstytucja zawierająca największą ilość rozwiązań odbiegających od zasad parlamentaryzmu wśród konstytucji państw Europy Środkowo-Wschodniej, zob. B. Dziemidok-Olszewska, op.cit.

⁶⁷ *Konstytucja Republiki Słowackiej*, tłum. i wstęp K. Skotnicki, Warszawa 2003, s. 18–39.

in the constitutional law do not determine the existence of the countersignature. The most important factors that decide whether this institution exist are components of the system of government, such as the dualism of the executive power and the assumption of lack of political responsibility of the head of the state. These features occur together within the parliamentary system.

In order to prove the aforementioned thesis, a typology of the systems of government has been presented, then – after indicating the systems in which the countersignature does not exist and presenting the reasons of such situation – the countersignature and the form in which it has been adopted, in regard to the degree of the modification of the system, has been systematized.