

Jerzy Kruk

"Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich", Anna Rakowska, Toruń 2009 : [recenzja]

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 17/2, 104-105

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy Kruk, rec. [Anna Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, ss. 305.]

Anna Rakowska, doktor nauk prawnych, adiunkt w Centrum Studiów Wyborczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, prowadząca indywidualną kancelarię adwokacką, w swej pracy *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, opracowanej na podstawie rozprawy doktorskiej¹, stara się przybliżyć instytucję kontrasygnaty na przykładzie rozwiązań przyjętych w wybranych państwach europejskich. Publikacja jest kompleksowym studium prawnoustrojowym na temat instytucji kontrasygnaty. Zawiera w swej treści rozważania na temat genezy kontrasygnaty oraz analizuje rozwiązania ustrojowe, w zakresie instytucji kontrasygnaty, przyjęte w Polsce (II i III Rzeczpospolita), a także w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Włoszech, Francji, Rumuni, Słowacji i Ukrainie.

Celem opracowania – jak stwierdza autorka – jest ukazanie wielości znaczeń kontrasygnaty, jakich nabrała ta instytucja w trakcie swej ewolucji oraz w rozwiązaniach ustrojowych poszczególnych państw. W rezultacie, celem analizy jest próba wyodrębnienia istoty kontrasygnaty².

Rozdział I – historyczno-teoretyczny – poświęcony jest pojęciu kontrasygnaty, genezie i ewolucji kontrasygnaty w Anglii i Wielkiej Brytanii (kolebce tej instytucji prawnej) oraz we Francji, Hiszpanii, Portugalii, Belgii, Holandii, Finlandii państwach niemieckich (np. Bawarii, Prusach, II Rzeszy, Republice Weimarskiej), a także XVIII i XIX-wiecznych konstytucjach polskich (Ustawie Rządowej 23 maja 1791 r., Ustawie Konstytucyjnej Księstwa Weimarskiego z 22 lipca 1807 r., Ustawie Konstytucyjnej Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r.).

W rozdziale II autorka analizuje znaczenie instytucji kontrasygnaty w polskich aktach konstytucyjnych z lat 1918-1989. Szczególnie wiele uwagi poświęca ona w swej pracy rozwiązaniom przyjętym w zakresie instytucji kontrasygnaty w Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Polem jej zainteresowań są między innymi zasady naczelné analizowanej konstytucji, a także zakres, tryb udzielania, skutki oraz znaczenie kontrasygnaty w przyjętych rozwiązaniach ustrojowych.

Rozdział III poświęcony jest roli kontrasygnaty oraz przyjętym rozwiązaniom ustrojowym w tym zakresie w wybranych państwach współczesnej Europy. Autorka analizuje ustawy zasadnicze Niemiec, Włoch, Francji, Rumuni, Słowacji i Ukrainy, a także instytucję kontrasygnaty w ustroju współczesnej Wielkiej Brytanii. W powyższym rozdziale, podobnie jak w rozdziale II, analizie zostało poddane znaczenie kontrasygnaty jako elementu składowego ustroju państwa. Anna Rakowska dokonuje określenia ogólnej charakterystyki systemu konstytucyjnego, a następnie bada zakres, wpływ instytucji kontrasygnaty lub jej braku na wykonywanie wybranych kompetencji. Analizuje również podmioty kontrasygnujące i tryb udzielania kontrasygnaty, a także skutki braku i znaczenie kontrasygnaty.

W rozdziale IV autorka analizuje rozwiązania, jakie zostały przyjęte w aktach konstytucyjnych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, w latach 1989-1997, w zakresie instytucji kontrasygnaty. Analizowane są więc w tym rozdziale: Konstytucja z 1952 r.

¹ Rozprawa doktorska nosiła tytuł: *Kontrasygnata aktów głowy państwa. Analiza prawnoporównawcza*.

² A. Rakowska, *op.cit.*, s. 6.

w brzmieniu noweli 7 kwietnia 1989 r. oraz Mała konstytucja z 17 października 1992 r.. Podobnie jak w rozdziale III, tak i w tym autorka dokonuje ogólnej charakterystyki ustroju i pozycji prezydenta w analizowanych aktach normatywnych, a następnie bardziej szczegółowo bada zakres, podmioty kontrasygnujące i tryb udzielania kontrasygnaty, a także skutki braku i znaczenie tej instytucji.

Ostatni rozdział poświęcony jest rozwiązaniom w zakresie instytucji kontrasygnaty, jakie ukształtowały się w Polsce w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Podobnie jak w poprzednich rozdziałach, tak i w tym autorka analizuje instytucję kontrasygnaty, począwszy od zaprezentowania ogólnej charakterystyki ustroju i pozycji prezydenta, a następnie bada zakres, podmioty kontrasygnujące i tryb udzielania kontrasygnaty, a także skutki braku i znaczenie tej instytucji w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. Autorka prezentuje także koncepcje kontrasygnaty prezentowane w projektach konstytucji zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Reasumując, praca Anny Rakowskiej jest próbą całościowego spojrzenia na instytucję kontrasygnaty, która kształtowała się na przestrzeni wieków, przybierając w różnych państwach odmienne cechy oraz role (zadania), jakie miała do spełnienia w danym ustroju. Autorka, analizując instytucję kontrasygnaty z perspektywy norm prawnych, odwołuje się jednocześnie do praktyki stosowania tych norm. Anna Rakowska w rezultacie swych rozważań konstatuje, iż instytucja kontrasygnaty wykształciła się w praktyce ustrojowej, a proces jej kodyfikowania miał w stosunku do praktyki charakter następczy³. W konsekwencji instytucja kontrasygnaty przybrała odmienne cechy w różnych państwach. Jednakże nie oznacza to, że rozwiązania prawne w zakresie tej instytucji w poszczególnych państwach nie posiadają cech wspólnych, przeciwnie, one istnieją i autorka je zauważa.

Na uwagę zasługuje także stwierdzenie autorki, iż istotę kontrasygnaty należy upatrywać w przejmowaniu przez rząd kompetencji od głowy państwa, a nie samej tylko odpowiedzialności za treść wydawanego aktu. Jak zauważa Rakowska „kontrasygnata to instytucja przenosząca kompetencje z rąk nieodpowiedzialnej głowy państwa w ręce odpowiedzialnego rządu. Rząd odpowiada za akty głowy państwa nie dlatego, że je kontrasygnuje, a dlatego, że – poprzez kontrasygnatę – faktycznie je co najmniej współwykonuje, a czasem nawet w klasycznym ustroju parlamentarnym – wykonuje niemal samodzielnie. Tym samym więc odpowiada nie za akty głowy państwa, a za własny udział powstawaniu aktu”⁴.

Autorka, analizując ewolucję kontrasygnaty, stwierdza więc, iż istotą tej instytucji jest przeniesienie ciężaru decyzyjnego za kontrasygnowany akt z organu politycznie nieodpowiedzialnego (głowy państwa) na członka rządu, który akt kontrasygnuje. Rakowska konstatuje także, iż pośrednio proces decyzyjny uzależniony jest od woli ugrupowań zasiadających w parlamencie. Reasumując, mimo iż to głowa państwa formalnie wydaje akt, odpowiedzialność za jego treść spoczywa w rękach rządu, a więc pośrednio większości parlamentarnej⁵.

Publikacja jest cennym źródłem informacji o instytucji kontrasygnaty i jest godna polecenia osobom chcącym poszerzyć wiedzę z zakresu prawa konstytucyjnego. Szczególnie polecam ją osobom badającym systemy rządów oraz relacje prezydenta z rządem.

³ *Ibidem*, s. 257.

⁴ *Ibidem*, s. 259.

⁵ *Ibidem*, s. 258.