

Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny

Dariusz Górecki

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Jednym z zadań stawianych przed ustawodawcą konstytucyjnym jest zapewnienie aparatowi państwowemu w ustawie zasadniczej najkorzystniejszych warunków do sprawnego działania. Konstytucja nie powinna jednak ograniczać się do rozwiązań przewidzianych dla funkcjonowania państwa w warunkach ustabilizowanych. Powinno się w niej przewidzieć także sytuacje nadzwyczajne, jak rozruchy wewnętrzne, kataklizmy przyrody czy zmagania wojenne.

Warto zauważyć, że konstytucje państw europejskich w różny sposób określają kompetencje głowy państwa w czasie wojny. Ze względu na brak konstytucji pisanej zagadnienie to nie występuje w Wielkiej Brytanii i San Marino. W monarchiach konstytucje na ogół zagadnieniu temu nie poświęcają zbyt wiele miejsca. Konstytucje państw najmniejszych, praktycznie nie dysponujących własną siłą zbrojną, uprawnień głowy państwa na wypadek zagrożenia wojną w ogóle nie przewidują (Andora¹, Lichtenstein², Monako³, Watykan⁴). Inne zaś ograniczają się do przyznania monarsze prawa ogłoszenia stanu wojny (Belgia⁵, Norwegia⁶ oraz za uprzednią zgodą parlamentu: Dania⁷, Hiszpania⁸, Holandia⁹, Luksemburg¹⁰). Wprawdzie Konstytucja Szwecji (Akt o formie rządu) problematyce

1 *Konstytucja Księstwa Andory* [z 14 marca 1993 r.], tłum. M. Bobiński, Warszawa 2014.

2 *Konstytucja Księstwa Lichtensteinu* [z 5 października 1921 r.], tłum. R. Grabowski, Warszawa 2013.

3 *Konstytucja Księstwa Monako* [z 17 grudnia 1962 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2012.

4 *Ustawa Zasadnicza Państwa Miasto Watykan* [z 26 listopada 2000 r.], tłum. F. Longchamps, M. Zubik, Warszawa 2008.

5 *Konstytucja Belgii* [z 7 lutego 1831 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.

6 *Konstytucja Królestwa Norwegii* [z 17 maja 1814 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 1996.

7 *Konstytucja Królestwa Danii* [z 5 czerwca 1953 r.], tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.

8 *Konstytucja Hiszpanii* [z 27 grudnia 1978 r.], tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2008.

9 *Konstytucja Królestwa Holandii* [z 28 marca 1814 r.], tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003.

10 *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga* [z 17 października 1868 r.], tłum. K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

wojny i zagrożeniu wojennemu poświęca cały rozdział, lecz monarsze w tych sprawach nie przyznaje żadnych praw, poza zobowiązaniem, aby w razie wojny „podążał za rządem” (§ 11)¹¹.

Natomiast w republikach konstytucje nieco szerzej traktują uprawnienia głowy państwa w czasie wojny. Niektóre ustawy zasadnicze jednak w ogóle nie zawierają przepisów odnoszących się do stanu wojny (Czechy¹², Irlandia¹³, Malta¹⁴, Szwajcaria¹⁵). Na ogół konstytucje stanowią o tej tematyce w sposób mniej lub bardziej ogólnikowy. Konstytucja Finlandii nie zawiera przepisów odnoszących się wprost do stanu wojny. Zawiera jedynie stwierdzenie, że prezydent jest głównodowodzącym sił zbrojnych, a na wniosek Rady Państwa może przekazać ten obowiązek innemu obywatelowi (§ 128 ust. 1) oraz że na wniosek Rady Państwa decyduje o mobilizacji sił zbrojnych (§ 129)¹⁶.

Czasem prezydent w razie agresji wyposażony jest w prawo wypowiedzenia wojny, uzupełnione dodatkowymi prawami lub zastrzeżeniami. Prawo takie posiada głowa państwa w konstytucjach takich państw, jak: Bułgaria (w takich przypadkach niezwłocznie zwołuje się Zgromadzenie Narodowe, aby wypowiedziało się w sprawie tej decyzji – art. 100 ust. 5)¹⁷, Chorwacja (na podstawie uchwały Saboru – art. 99 ust. 3)¹⁸, Łotwa (na podstawie uchwały Sejmu – art. 43 oraz ma prawo do podjęcia niezbędnych kroków obrony wojskowej w razie wypowiedzenia wojny Łotwie lub naruszenia jej granic, a także obowiązek niezwłocznego zwołania Sejmu, który decyduje o ogłoszeniu i rozpoczęciu stanu wojny – art. 44, na czas wojny mianuje naczelnego dowódcę – art. 42)¹⁹, Portugalia (na wniosek Rządu i po zasięgnięciu opinii Rady Państwa oraz po uzyskaniu upoważnienia od Zgromadzenia Republiki, a gdy nie może się ono natychmiast zebrać, od jego Komisji Stałej – art. 135 ust. 1 lit. c)²⁰, Słowacja (na podstawie decyzji Rady Narodowej Republiki Słowackiej – art. 102 ust. 1 lit. l)²¹.

Konstytucje niektórych państw nie przewidują stanu wojny, lecz w razie agresji upoważniają prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego. Takie rozwiązania przyjęto w: Albanii (na wniosek Rady Ministrów oraz przedstawia Zgromadzeniu dekret o wprowadzeniu stanu wojennego w ciągu 48 godzin od jego podpisania, wy-

11 *Konstytucja Szwecji* [z 28 lutego 1974 r.], tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.

12 *Konstytucja Republiki Czeskiej* [z 16 grudnia 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Łódź 1994.

13 *Konstytucja Irlandii* [z 1 lipca 1937 r.], tłum. S. Grabowska, Warszawa 2006.

14 *Konstytucja Malty* [z 21 września 2007 r.], tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007.

15 *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* [z 18 kwietnia 1999 r.], tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

16 *Konstytucja Republiki Finlandii* [z 11 czerwca 1999 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.

17 *Konstytucja Republiki Bułgarii* [z 12 lipca 1991 r.], tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012.

18 *Konstytucja Republiki Chorwacji* [z 22 grudnia 1990 r.], tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

19 *Konstytucja Republiki Łotewskiej* [z 15 lutego 1922 r.], tłum. L. Gołupiec, Warszawa 2001.

20 *Konstytucja Republiki Portugalskiej* [z 2 kwietnia 1976 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

21 *Konstytucja Republiki Słowackiej* [z 1 września 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

szczególniając prawa, które ulegają ograniczeniu – art. 171 ust. 1 i art. 172 ust. 1)²², Białorusi (w ciągu trzech dni przedstawia tę decyzję Radzie Republiki do zatwierdzenia – art. 84 pkt 29)²³, Estonii (oraz ogłasza mobilizację i mianuje głównodowodzącego siłami obrony – § 78 pkt 18 i § 128 ust. 2)²⁴, Litwy (oraz ogłasza mobilizację i przedkłada podjęte decyzje do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższym posiedzeniu, a między sesjami – niezwłocznie zwołuje sesję nadzwyczajną Sejmu, który zatwierdza lub uchyla decyzję prezydenta – art. 142)²⁵, Rosji (o czym niezwłocznie powiadamia Radę Federacji i Dumę Państwową – art. 87 ust. 2)²⁶. Konstytucja ta nie przewiduje jednak uprawnień prezydenta w sytuacji, gdy agresorem będzie Rosja. Podobnie postępują konstytucje innych państw.

W Serbii i Czarnogórze wprowadzenie stanu wojennego należy do parlamentu, a jeśli nie może on zebrać się na posiedzenie, to w Serbii ogłaszają go prezydent, premier i przewodniczący parlamentu (art. 201)²⁷, a w Czarnogórze Rada do Spraw Obrony i Bezpieczeństwa, w składzie prezydent jako przewodniczący, premier i przewodniczący parlamentu (art. 131 i 132)²⁸.

W Macedonii i na Ukrainie do prezydenta należy występowanie z wnioskiem wprowadzenia stanu wojny. W Macedonii z wnioskiem występuje do Zgromadzenia, a jeżeli jego posiedzenie nie może się odbyć, decyzję taką podejmuje prezydent i przedstawia Zgromadzeniu do zatwierdzenia (art. 124). W stanie wojny uprawnienia głowy państwa ulegają istotnemu wzmocnieniu, ponieważ jeżeli posiedzenia Zgromadzenia nie mogą się odbywać, prezydent może powoływać i odwoływać rząd oraz funkcjonariuszy, których powoływanie należy do Zgromadzenia (art. 127)²⁹. Na Ukrainie wniosek o ogłoszenie stanu wojny prezydent składa Radzie Najwyższej i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych w razie napaści zbrojnej na Ukrainę (art. 106 ust. 19)³⁰.

Jeszcze inne rozwiązania na wypadek wojny przewidują konstytucje: Austrii, Cypru, Francji, Grecji, Niemiec, Rumunii, Turcji, Węgier i Włoch. Konstytucja Austrii „w przypadku sytuacji nadzwyczajnej” (czyli m.in. w razie wojny) pozwala prezydentowi federalnemu na wniosek Rządu Federalnego przenieść siedzibę najwyższych organów federacji w inne miejsce (art. 5), a także zwołać Radę Narodo-

22 *Konstytucja Republiki Albanii* [z 2 października 1998 r.], tłum. D. Horodyński, E. Lloha, Warszawa 2001.

23 *Konstytucja Republiki Białoruś* [z 15 marca 1996 r.], en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Belarus [dostęp 09.05.2015].

24 *Konstytucja Republiki Estońskiej* [z 28 czerwca 1992 r.], tłum. A. Puu, Warszawa 2000.

25 *Konstytucja Republiki Litewskiej* [z 25 października 1992 r.], tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.

26 *Konstytucja Federacji Rosyjskiej* [z 12 grudnia 1993 r.], tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.

27 *Konstytucja Serbii* [z 8 listopada 2006 r.], www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en [dostęp 27.06.2016].

28 *Konstytucja Republiki Czarnogóry* [z 17 października 2007 r.], www.skupstina.me/images/dokument/ustav-crne-gore.pdf [dostęp 19.05.2015].

29 *Konstytucja Republiki Macedonii* [z 17 listopada 1991 r.], tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.

30 *Konstytucja Ukrainy* [z 28 czerwca 1996 r.], tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

wą w innej miejscowości (art. 25)³¹. Konstytucja Cypru zaś przyznaje prezydentowi „prawo ostatecznego weta” wobec m.in. wypowiedzania wojny i zawierania pokoju (art. 50 ust. 1 lit. a (iii)) oraz wobec uchwały Rady Ministrów wprowadzającej stan wyjątkowy m.in. z powodu wojny (art. 183 ust. 1)³². Konstytucja Francji przyznaje prezydentowi prawo do „podejmowania środków, jakich wymagają okoliczności” po konsultacjach z premierem, przewodniczącymi Izby i Radą Konstytucyjną w sytuacji, gdy m.in. niepodległość państwa i integralność jego terytorium są zagrożone „w sposób poważny i bezpośredni” (art. 16)³³. Zastosowane sformułowania pozwalają stwierdzić, że odnoszą się one także do stanu wojny. W Grecji, jeżeli Izba Deputowanych m.in. w czasie wojny nie może być na czas zwołana, Rada Ministrów w drodze dekretu prezydenckiego decyduje o wprowadzeniu w życie ustawy o stanie wyjątkowym, ustanowieniu sądów nadzwyczajnych i zawieszeniu niektórych (wymienionych) przepisów konstytucji (art. 48 ust. 2)³⁴. Konstytucja Niemiec stanowi, że stwierdzenie dokonane przez Bundestag za zgodą Bundesratu, iż obszar państwa został zbrojnie zaatakowany, ogłaszane jest przez prezydenta federalnego w *Bundesgesetzblatt*. Jeżeli ogłoszono stwierdzenie o zaistnieniu stanu obrony i terytorium Federacji zostało zaatakowane zbrojnie, prezydent może za zgodą Bundestagu składać międzynarodowoprawne oświadczenia o istnieniu stanu obrony (art. 115a ust. 3 i 5)³⁵. To niewiele znaczące uprawnienie prezydenta Niemiec jest adekwatne do jego słabej pozycji ustrojowej. Również mało konkretnie przedstawione są w takiej sytuacji uprawnienia prezydenta w Rumunii. Otóż, w przypadku zbrojnej agresji przeciw temu państwu głowa państwa „podejmuje środki mające na celu odparcie tej agresji” i niezwłocznie informuje o tym Parlament, wygłaszając orędzie (art. 92 ust. 3)³⁶. Konstytucja Turcji regulację dotyczącą stanu wojny odsyła do ustawy, natomiast przyznaje Radzie Ministrów obradującej pod przewodnictwem prezydenta po zasięgnięciu opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego prawo zarządzenia stanu wyjątkowego m.in. w razie wojny (art. 122)³⁷. W przypadku stanu wojny prezydent na Węgrzech uprawniony jest do ogłoszenia stanu zagrożenia kraju i powołania Rady Obrony Kraju, jeżeli Zgromadzenie Krajowe nie ma możliwości podjęcia tych decyzji (art. 48 ust. 3). Przewodniczącym Rady Obrony Kraju jest prezydent, a jej członkami: premier, ministrowie, przewodniczący klubów parlamentarnych oraz z głosem doradczym naczelnik Sztabu

31 *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii* [z 1 października 1920 r.], tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.

32 *Konstytucja Republiki Cypryjskiej* [z 16 sierpnia 1960 r.], tłum. L. i P. Akritiolis, Warszawa 2013. Jednak w 1963 r. przedstawiciele mniejszości tureckiej odmówili udziału w sprawowaniu władzy państwowej.

33 *Konstytucja Republiki Francuskiej* [z 4 października 1958 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000.

34 *Konstytucja Republiki Grecji* [z 9 lipca 1975 r.], tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, Warszawa 2005.

35 *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* [z 23 maja 1949 r.], tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

36 *Konstytucja Rumunii* [z 21 listopada 1991 r.], tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

37 *Konstytucja Republiki Tureckiej* [z 7 listopada 1982 r.], tłum. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işrk, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, Warszawa 2013.

Generalnego Wojska Węgierskiego (art. 49 ust. 1)³⁸. Według Konstytucji Włoch prezydent ogłasza stan wojny uchwalony przez Izby oraz przewodniczy Najwyższej Radzie Obrony (art. 87)³⁹.

W czterech państwach konstytucje przyznają prezydentowi prawo wydawania w czasie wojny aktów normatywnych z mocą ustawy: w Chorwacji (na podstawie i w ramach kompetencji uzyskanych od Saboru, a jeżeli Sabor nie obraduje, prezydent może dekretami regulować wszystkie kwestie, jakich wymaga stan wojny – art. 100. Konstytucja nie określa jednak, w jakiej formie upoważnienie to może być udzielone⁴⁰, w Grecji (na wniosek rządu – art. 48 ust. 5), w Islandii („w przypadku nagłej konieczności” gdy parlament nie obraduje na sesji – art. 28)⁴¹ oraz w Słowenii (na wniosek rządu gdy Zgromadzenie Państwowe nie może się zebrać z powodu wojny lub stanu wyjątkowego (art. 108 ust. 1)⁴².

Przyjęte w konstytucjach państw europejskich rozstrzygnięcia dotyczące uprawnień głowy państwa w czasie wojny pozwalają lepiej dostrzec nie tylko ich zalety, ale także wady oraz sformułować wnioski *de lege ferenda*. Oczywiście, problematyka ta różnie była regulowana w polskich ustawach zasadniczych.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. zagadnienie to potraktowała oszczędnie⁴³. Prezydent otrzymał w niej prawo wypowiadania wojny i zawierania pokoju ale wyłącznie za uprzednią zgodą Sejmu (art. 50). Ponadto na czas wojny mianował Naczelnego Wodza, lecz sam nie mógł być głównodowodzącym. Nominacji tej dokonywać miał na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych (art. 46). Drugim uprawnieniem głowy państwa było wyrażenie zgody na zarządzenie przez Radę Ministrów stanu wojennego nie tylko podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, ale także w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knoń o charakterze zdrady stanu, zagrażających konstytucji albo bezpieczeństwu obywateli (art. 124 ust. 2). Kompetencje te były odzwierciedleniem słabej pozycji ustrojowej prezydenta.

Problematyce funkcjonowania państwa w warunkach grożących utratą niepodległości konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. poświęcała znacznie więcej miejsca⁴⁴. Zwłaszcza kompetencje prezydenta uległy bardzo istotnemu wzmocnieniu, co było zgodne z jego nową pozycją ustrojową⁴⁵. Prezydent stanowił o wojnie i pokoju. Zgoda Sejmu nie była już potrzebna – wystarczała kontrasygnata premiera

38 *Ustawa Zasadnicza Węgier* [z 18 kwietnia 2011 r.], tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.

39 *Konstytucja Republiki Włoch* [z 27 grudnia 1947 r.], tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.

40 Nowelizacje Konstytucji Chorwacji z 1997 i 2010 r. dokonały zmiany numerów konstytucji. Obecnie art. 99 i 100 oznaczone są numerami odpowiednio: 100 i 101. K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 20, 284, 286–287.

41 *Konstytucja Republiki Islandii* [z 17 czerwca 1944 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2009.

42 *Konstytucja Republiki Słowenii* [z 23 grudnia 1991 r.], tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.

43 Dz.U., nr 44, poz. 267 ze zm.

44 Dz.U., nr 30, poz. 227.

45 Szerzej D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992 (wydanie I), Łódź 1995 (wydanie II).

i właściwego ministra (art. 12 lit. f). Na czas wojny prezydent wskazywał swego następcę na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju (art. 13 ust. 1 lit. b). Dzięki takiemu rozwiązaniu polskie władze państwowe działające na emigracji w czasie drugiej wojny światowej miały najlepsze umocowania konstytucyjne spośród władz innych państw funkcjonujących na uchodźstwie⁴⁶. Opierając się na zasadzie legalizmu, władze te istniały do 20 grudnia 1990 r., a w szczątkowej postaci (Komisja Likwidacyjna Rządu RP) aż do 18 marca 1992 r.

W razie wojny okres urzędowania prezydenta ulegał przedłużeniu do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju (art. 24 ust. 1 i 2). Dotyczyło to także następcy prezydenta w razie objęcia urzędu (dzięki temu August Zaleski sprawował urząd głowy państwa aż do śmierci w 1972 r., czyli przez 25 lat). Prezydent postanawiał też o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa (art. 63 ust. 2) oraz mianował Naczelnego Wodza i wówczas dysponowanie siłami zbrojnymi przechodziło na niego (art. 13 ust. 1 lit. d, art. 63 ust. 3).

Bardzo istotne kompetencje prezydenta na czas wojny zawarte były w art. 79 ustawy zasadniczej. W razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa zarządzał on stan wojenny. W czasie tego stanu mógł wydawać dekrety z mocą ustawy z wyjątkiem zmiany konstytucji. Mógł też przedłużyć kadencję izb ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odraczać i zamykać ich sesje w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa, a także powoływać do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres izb ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te izby. Opierając się na tym przepisie konstytucji, na sesji nadzwyczajnej w dniu 2 września 1939 r. izby określiły swój skład: 41 posłów i 19 senatorów. Konieczność działania na uchodźstwie sprawiła, że prezydent rozwiązał izby w dniu 2 listopada 1939 r.⁴⁷ oraz powołał w dniu 9 grudnia 1939 r. organ *quasi*-parlamentarny – Radę Narodową Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸.

Zagadnienie cywilnego charakteru urzędu Prezydenta budziło kontrowersje także w polskiej literaturze okresu międzywojennego. Różnie też w tym czasie przedstawiały się kompetencje wojskowe głowy państwa. Tymczasowy Naczelnik Państwa oprócz władzy cywilnej posiadał także władzę wojskową, którą łączył ze stanowiskiem Naczelnego Wodza. Również Naczelnik Państwa, będąc „najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”, łączył swój urząd z naczelnym dowództwem. Natomiast Konstytucja marcowa, wyposażając prezydenta w zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, wykluczała możliwość sprawowania przez niego podczas wojny funkcji głównodowodzącego. Na rozgraniczenie naczelnego dowództwa od najwyższego zwierzchnictwa nad wojskiem w znacznym stopniu wpłynęła obawa posłów reprezentujących w Sejmie Ustawodawczym stronnictwa prawicowe, przed wyborem Józefa Piłsudskiego na prezydenta. Słuszność rozwiązania przyjętego

46 Szerzej D. Górecki, *Działalność polskich naczelnych władz państwowych na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.

47 M.P., nr 245–251.

48 Dz.U. 1940, nr 8, poz. 22 ze zm.

w konstytucji z 1921 r. wzmacniana była argumentacją o niecelowości wymagania od kandydata na prezydenta znajomości sztuki wojkowej. W przeciwnym bowiem razie krąg kandydatów na prezydenta musiałby z konieczności ograniczać się do wyższych rangą oficerów zawodowych. Podkreślano, że popełniający błędy Naczelny Wódz powinien zostać usunięty (tak było np. we Francji, Niemczech, Włoszech i Austrii w okresie I wojny światowej). W sytuacji, gdy Naczelnym Wodzem byłby prezydent, taka dymisja byłaby trudna do przeprowadzenia⁴⁹. E. Dubanowicz dowodził, że gdyby nawet tak się zdarzyło, iż prezydentem byłaby osoba mająca fachowe przygotowanie do dowodzenia wojskiem, to i tak w okresie wojny nie powinna łączyć tych stanowisk, lecz zdecydować się na jedno z nich⁵⁰. Natomiast zwolennicy udzielenia prezydentowi pełnomocnictw do sprawowania naczelnego dowództwa – jak zauważa T. Szymczak – odwoływali się do konieczności podniesienia autorytetu i prestiżu prezydenta, nawet bez względu na praktyczne konsekwencje takiego posunięcia⁵¹.

Konstytucja kwietniowa, określając prezydenta zwierzchnikiem sił zbrojnych, nie zawierała formalnego zakazu łączenia tej funkcji z naczelnym dowództwem w czasie wojny, a jej postanowienia w tym zakresie można było różnie interpretować. W przeciwieństwie do niej konstytucja z 1921 r. sprawę powołania naczelnego wodza na okres wojny stawiała jasno: prezydent nie mógł być głównodowodzącym, lecz musiał go powołać na wniosek rządu przedstawiony przez ministra spraw wojskowych. Konstytucja marcowa przewidywała też odpowiedzialność tego ministra przed sejmem za akty Naczelnego Wodza związane z dowództwem w czasie wojny. Wymóg kontrasygnaty dla tych aktów spotkał się jednak ze słuszną krytyką ze strony zarówno wojskowych, jak i przedstawicieli nauki. W literaturze podkreślano, że odpowiedzialność za całość operacji wojskowych, a więc za stopień przygotowania do wojny i jej przebieg, odpowiedzialny jest rząd. Jednak trudno pociągnąć do odpowiedzialności ministra spraw wojskowych za konkretne decyzje Naczelnego Wodza związane z prowadzeniem wojny (chyba że sam objąłby naczelne dowództwo). Za tego rodzaju akty powinien on sam ponosić odpowiedzialność, zwłaszcza że warunki wojenne – konieczność szybkiego, czasem wręcz błyskawicznego podejmowania decyzji, ich ścisła tajność – mogą nie dać Naczelnemu Wodzowi niezbędnego czasu na przedyskutowanie z ministrem jakiejś pilnej sprawy przed zadecydowaniem o sposobie jej rozstrzygnięcia⁵². Natomiast w czasie pokoju formalnym dowódcą wojska był prezydent, faktycznie zaś – wobec kontrasygnowania jego aktów dotyczących sił zbrojnych – minister spraw wojskowych.

49 P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935*, Warszawa 1999, s. 31.

50 E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926, s. 31.

51 T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 166.

52 W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 270; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 164; B. Woszczyński, *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1921 r.*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, z. 3/4, s. 470 – tam poglądy Piłsudskiego i Sikorskiego; T. Szymczak, *Ewolucja instytucji...*, s. 167–168.

W przedmiocie ewentualnego sprawowania naczelnego dowództwa przez prezydenta na gruncie konstytucji z 1935 r. stanowisko doktryny nie było jednolite. Pogląd o niepołączalności tych stanowisk prezentował Z. Cybichowski⁵³. Podobnie na tę kwestię (choć nie tak kategorycznie) zapatrywali się I. Matuszewski i C. Znamierowski⁵⁴. Przeciwnie stanowisko, dopuszczające taką możliwość wobec pominięcia przez konstytucję tego problemu, zajmowali: B. Podoski, A. Chmurski, T. Orlewicz, B. Winiarski, S. Starzyński i A. Deryng⁵⁵. Również M. Starzewski dopuszczał tę ewentualność, choć jednocześnie uważał, że sytuacja taka byłaby anormalna i trudna do pogodzenia z zasadą nieodpowiedzialności prezydenta. Jego akty wydawane w charakterze głównodowodzącego winny być zaliczone do prerogatyw. Konstytucja ich jednak do nich nie zaliczała, a zatem wymagałyby kontrasygnaty ministra spraw wojskowych, który w ten sposób stałby się współdowódcą. Przeciwno objęciu przez prezydenta naczelnego dowództwa przemawiała też niemożność pozbawienia go tej funkcji, gdyby okazał się do jej pełnienia nieprzygotowany. Każda porażka na froncie godziłaby więc wprost w niego. Z tych względów M. Starzewski⁵⁶ uważał, iż prezydent mimo posiadania takiej możliwości nie powinien obejmować stanowiska głównodowodzącego. Natomiast W. Komarnicki nie potrafił zająć konsekwentnego stanowiska raz pisząc: „choć konstytucja takowego zakazu nie zawiera, uważa jednak za niemożliwe z przyczyn faktycznych łączenie w jednej osobie funkcji głowy państwa i naczelnego wodza”, a nieco dalej, wymieniając uprawnienia prezydenta podczas wojny, podaje, że m.in. obejmują one postanowienia o użyciu armii do obrony państwa, „w co wchodzi ewentualne sprawowanie przez prezydenta funkcji naczelnego wodza”⁵⁷.

W świetle postanowień Konstytucji kwietniowej stanowisko autorów dopuszczających łączenie podczas wojny funkcji głowy państwa i Naczelnego Wodza znajduje potwierdzenie. Powołanie Naczelnego Wodza należało do prerogatyw prezydenta. Mógł więc on go powołać, lecz nie musiał. Analiza art. 63 ust. 3 w pełni uzasadnia takie stanowisko: „W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego”; skoro bowiem ustawodawca konstytucyjny stwierdza „w razie mianowania”, to tym samym dopuszcza też możliwość przeciwną. Konsekwencją sprawowania przez prezydenta zwierzchnictwa wojskowego i przy-

53 Z. Cybichowski, *Na szlakach nacjonalizmu. Rozważania prawnopolityczne*, Warszawa 1939, s. 90–100.

54 I. Matuszewski, *Próby syntez*, Warszawa 1937, s. 141; C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 75.

55 B. Podoski, *Organizacja naczelných władz obrony państwa*, „Niepodległość” [New York] 1962, t. VII, s. 194; A. Chmurki, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 52 i 247; T. Orlewicz, *Zasady Konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 86; B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 26; S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, s. 30; A. Deryng, *Prawo polityczne*, t. II, Lwów 1936, s. 104.

56 M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 38–39; idem, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12, s. 219 i 223.

57 W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 241 i 250.

znania mu prawa do swobodnego powoływania Naczelnego Wodza było wprowadzenie jego pełnej odpowiedzialności przed prezydentem za akty związane z dowództwem. Prezydent mógł w każdej chwili zwolnić Naczelnego Wodza, gdy tylko ten, wobec niepowodzeń na froncie, stracił jego zaufanie. Osoba Naczelnego Wodza była więc całkowicie niezależna od rządu i izb ustawodawczych.

Również praktyka konstytucyjna, dotycząca zagadnienia połączalności prezydenta ze stanowiskiem głównodowodzącego, nie była jednolita w okresie działań wojennych. W dniu 1 września 1939 r. prezydent Ignacy Mościcki wyznaczył swym następcą, na wypadek opróżnienia się tego urzędu przed zawarciem pokoju, Naczelnego Wodza marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego, co wskazuje na to, że nie widział on przeciwwskazań dla takiego właśnie rozwiązania. Taki punkt widzenia podzielał początkowo też prezydent Władysław Raczkiewicz, skoro w 1943 r. powierzył naczelne dowództwo gen. Kazimierzowi Sosnkowskiemu, którego wcześniej wyznaczył na swego następcę. Później jednak – co prawda w innej sytuacji politycznej na arenie międzynarodowej i wobec poruszenia tej sprawy przez czynniki polityczne kraju – zmienił swe stanowisko i rozdzielił obie godności, powierzając funkcję następcy prezydenta Tomaszowi Arciszewskiemu.

Przeprowadzona w dniu 7 kwietnia 1989 r. nowelizacja Konstytucji PRL m.in. przywróciła urząd Prezydenta, wyposażając go w skromne i o charakterze zastępczym kompetencje związane z wojną⁵⁸. Prezydent bowiem stanowił o stanie wojny oraz na okres wojny mianował Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Oba jednak te uprawnienia należały do niego tylko, „gdy Sejm nie obraduje” (art. 26 ust. 1 i 2). Ponadto mógł on wprowadzić stan wojenny, „jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa” oraz ogłosić częściową lub powszechną mobilizację (art. 32i ust. 1).

Uchwalona 17 października 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana Małą konstytucją, wprowadziła w tym zakresie dość niewielkie zmiany⁵⁹. Prezydent nadal mógł postanowić o stanie wojny wyłącznie, „gdy Sejm nie obraduje” (art. 24 ust. 1), nadal w razie zewnętrznego zagrożenia państwa mógł wprowadzić stan wojenny oraz zarządzić częściową lub powszechną mobilizację. Nadal wreszcie na czas wojny mianował i zwalniał Naczelnego Wodza (już nie Naczelnego Dowódcę), lecz tym razem było to jego uprawnienie własne, wzbogacone dodatkowo prawem zwalniania Naczelnego Wodza.

Wzbogacenie regulacji problematyki związanej z zagrożeniem niepodległego bytu państwa nastąpiło w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.⁶⁰ Niestety, niektóre z tych uregulowań nie są wolne od wad. Przede wszystkim w art. 116 ust. 2 prezydentowi przyznano kompetencję postanowienia o stanie wojny. Jest to jednak uprawnienie zastępcze, ponieważ może to uczynić tylko, „jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie”. Konstytucja

58 Dz.U., nr 19, poz. 101.

59 Dz.U., nr 84, poz. 426 ze zm.

60 Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.

tucja nie zdefiniowała pojęcia stanu wojny. Jest to instytucja wiążąca się ze stosunkami międzynarodowymi (prawem międzynarodowym), co odróżnia ją od stanu wojennego, odnoszącego się do stosunków wewnętrznych w państwie⁶¹. Wprowadzeniu stanu wojny najczęściej będzie towarzyszyć wprowadzenie stanu wojennego. Nie jest to jednak nieodzowne. Potwierdzają to doświadczenia zarówno z pierwszej, jak i drugiej wojny światowej, pod koniec których niektóre państwa Ameryki Łacińskiej przystąpiły do wojny przeciwko Niemcom, ograniczając się jednak tylko do aktu jej wypowiedzenia.

Rygorystyczne stawiane przed Sejmem w pełni dotyczą też prezydenta. Stan wojny może więc być wprowadzony w dwóch, ściśle określonych przez konstytucję sytuacjach. Przemawia za tym posłużenie się przez ustawodawcę konstytucyjnego słowem „jedynie”: w razie zbrojnej napaści na Polskę oraz gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. Konstytucja stanowi, że tylko przy spełnieniu jednego z tych warunków Sejm „może” podjąć uchwałę o stanie wojny. „Może” a nie „musi”, czyli ustawa zasadnicza pozostawia Sejmowi (Prezydentowi) kwestię wprowadzenia tego stanu, na co słusznie zwraca uwagę B. Banaszak⁶².

Warto też zauważyć, że o ile konstytucja wyposaża Sejm w prawo decydowania o stanie wojny i o zawarciu pokoju, o tyle drugiego z tych praw prezydentowi nie przyznała. Podejmowanie decyzji w przedmiocie zawarcia pokoju nie jest wymuszone nagłymi okolicznościami, a co za tym idzie Sejm z pewnością będzie mógł zebrać się na posiedzenie.

Przepisem mającym zastosowanie do prezydenta w okresie wojny jest art. 228 ust. 7. Stanowi on o przedłużeniu kadencji głowy państwa (także Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego), do 90 dni po ustaniu stanu nadzwyczajnego (a więc także stanu wojny, jako jednej z przesłanek wprowadzenia stanu wojennego).

Uprawnienie prezydenta związane z wyznaczeniem głównodowodzącego uległo w stosunku do okresu poprzedniego pewnemu osłabieniu. Otóż prezydent „na czas wojny” mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (już nie Naczelnego Wodza). O ile jednak w Małej konstytucji (art. 35 ust. 3) było to jego uprawnienie dyskrecyjne, o tyle obecnie czyni to „na wniosek” Prezesa Rady Ministrów. Sam więc własnego kandydata na to stanowisko wskazać nie może. Wprawdzie formalnie, prezydent nie jest związany wnioskiem premiera, biorąc jednak pod uwagę nagłość sytuacji, nie wydaje się prawdopodobne, aby mógł takiego wniosku nie uwzględnić. W tym samym trybie prezydent może naczelnego dowódcę odwołać.

Posłużenie się przez ustrojodawcę zwrotem „na czas wojny” wzbudza w literaturze prawa konstytucyjnego kontrowersje. Zdaniem P. Sarneckiego, „czas wojny” rozpoczyna się od podjęcia przez Sejm (lub Prezydenta) decyzji o »stanie wojny«, na warunkach i w trybie określonym w art. 116 i kończy się »zawarciem pokoju«, zadecydowanym przez Sejm również na podstawie tego samego artykułu⁶³.

61 L. Garlicki, uwaga 6 do art. 116, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.

62 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 581.

63 P. Sarnecki, uwaga 8 do art. 134, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

Innego zdania jest B. Banaszak. Zwraca on uwagę na świadomie zastosowaną w konstytucji różnicę terminologiczną między „czasem wojny” a „stanem wojny” i „stanem wojennym”. Posłużenie się terminem „czas wojny” nawiązuje do prowadzenia działań zbrojnych, bo tylko wówczas potrzebny jest głównodowodzący. Czas wojny „trwa od początku prowadzenia działań zbrojnych do ich faktycznego lub formalnego (rozejm) zaprzestania i nie jest zależny ani od wprowadzenia stanu wojny lub stanu wojennego, ani od zawarcia pokoju zgodnie z art. 116 ust.1”⁶⁴. Za słuszością takiego rozumienia przemawiają nie tylko różnice terminologiczne w ustawie zasadniczej. Za słuszością takiego rozumienia przemawia także możliwość wypowiedzenia wojny i nierozpoczęcie żadnych działań zbrojnych, co potwierdziła wspomniana już przeze mnie praktyka z końca obu wojen światowych.

Uprawnieniem prezydenta, które może być wykorzystane także podczas wojny, jest przewidziane w art. 136 zarządzenie mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony kraju. Wprawdzie konstytucja stanowi, że z kompetencji tych prezydent może skorzystać tylko „w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa”, co może sugerować podjęcie działań jeszcze przed wybuchem wojny, to jednak nie można wykluczyć, że będzie on zmuszony do podjęcia takich działań także w przypadku nagłego i niespodziewanego ataku. Za taką ewentualnością przemawia także jego prawo do zarządzenia użycia sił zbrojnych do obrony państwa.

Zdaniem W. Skrzydły, zarówno zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji, jak i użycia sił zbrojnych do obrony państwa są uprawnieniami wykonywanymi „na wniosek Rady Ministrów”⁶⁵. Trafność takiego sądu jest jednak wątpliwa, ponieważ art. 136 stanowi, że obie te kompetencje prezydent wykonuje „na wniosek Prezesa Rady Ministrów”. Ustawodawca konstytucyjny uznał więc, że ze względu na konieczność podjęcia natychmiastowych działań, gdy zebranie się rządu na posiedzenie byłoby utrudnione, właściwym do wystąpienia z wnioskiem do głowy państwa jest premier. Zastosowanie w art. 136 sformułowania, że prezydent „zarządza”, a nie „może zarządzić”, wskazuje wyraźnie na obowiązek uwzględnienia wniosku przez prezydenta.

Do katalogu kompetencji przysługujących głowie państwa w czasie wojny należy także wprowadzenie stanu wojennego. Stan ten może bowiem być wprowadzony nie tylko w razie zewnętrznego zagrożenia państwa lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, ale także w razie „zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 229). Wśród trzech przesłanek umożliwiających wprowadzenie stanu wojennego obie są takie same jak przy wprowadzeniu stanu wojny. Natomiast trzecia przesłanka „zewnętrzne zagrożenie państwa” jest pojęciem nieostрым i możliwa jest jego interpretacja zarówno zawężająca, jak i rozszerzająca⁶⁶. Trafnie P. Sarnecki zauważa, komentując przepisy

64 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 668.

65 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 141.

66 K. Działocha, uwaga 2 do art. 229, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

Małej konstytucji, że zagrożenie państwa polegające nie na użyciu sił zbrojnych, lecz groźbie użycia innych form presji (np. retorsje handlowe, bojkot ekonomiczny, zapowiedź zerwania bardzo ważnych dla Polski umów międzynarodowych), nie może być przyczyną wprowadzenia stanu wojennego⁶⁷.

Prawo prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego na obszarze całego państwa lub jego części nie jest kompetencją dyskrecyjną. Prezydent bowiem może to uczynić tylko na wniosek Rady Ministrów. Wniosek rządu podlega jednak ocenie prezydenta, który może go nie uwzględnić, jeśli uzna, że powody wprowadzenia stanu wojennego nie są wystarczające. W literaturze trafnie podnosi się, że ustawodawca konstytucyjny w art. 229 nie wykazał się przezornością. Może przecież zdarzyć się, że Rada Ministrów nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie. W takiej sytuacji powinien wystarczyć więc wniosek premiera jak przy mianowaniu Naczelnego Dowódcy⁶⁸.

Przy wprowadzeniu stanu wojennego nie wystarcza współdziałanie prezydenta i rządu. Konieczny jest jeszcze współdział Sejm. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego (także stanu wyjątkowego) prezydent musi przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin (art. 231). Sejm rozporządzenie to rozpatruje niezwłocznie i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Działania dwóch naczelnych organów władzy wykonawczej znajdują się więc pod kontrolą Sejmu. Sytuacja nadzwyczajna w państwie może jednak spowodować, że „niezwłoczne” rozpatrzenie rozporządzenia przez Sejm ulegnie znacznemu przedłużeniu. Gdy jednak dojdzie do zebrania się Sejmu, rozporządzenie prezydenta powinno znaleźć się jako jedno z pierwszych porządku dziennego i zakończyć się na tym samym posiedzeniu⁶⁹.

Ostatnim uprawnieniem głowy państwa w okresie wojny jest jego prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Wprawdzie konstytucja stanowi, że mogą być one wydawane tylko w czasie stanu wojennego, ale jest oczywiste, że stan wojenny i stan wojny mogą występować w tym samym czasie. Prezydentowi nie przysługuje jednak inicjatywa w zakresie wydawania takich rozporządzeń. Wyłączna inicjatywa przysługuje Radzie Ministrów. W literaturze wyrażone jest stanowisko przyznające głowie państwa prawo odmowy wydania rozporządzenia w szczególności w dwu sytuacjach: 1) gdy uzna, że wydanie rozporządzenia stoi w sprzeczności z jej zadaniami wynikającymi z art. 126; 2) gdy uzna, że rząd wystąpił z wnioskiem kiedy Sejm nie utracił możliwości zebrania się na posiedzenie lub gdyby je odzyskał⁷⁰. Słuszność takiego poglądu, pomimo posiadania walorów teoretycznych, jest jednak wątpliwa. Prezydent jest związany wnioskiem rządu,

67 P. Sarnecki, uwaga 6 do art. 36 Małej konstytucji, [w:] L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 1997.

68 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 977.

69 *Ibidem*, s. 984.

70 K. Skłodowski, *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, s. 87.

ponieważ konstytucja stanowi, że on „wydaje”, a nie „może wydawać” rozporządzenia. Prezydent może co najwyżej przekonywać członków rządu o niecelowości wydania rozporządzenia (na co nie będzie mieć zbyt dużo czasu ze względu na nagłość sytuacji), odmówić jednak wnioskowi nie może. Cechą prowadzonych działań wojennych jest nagłość zdarzeń, szkoda więc, że konstytucja nie przyznała premierowi prawa wystąpienia z takim wnioskiem w sytuacji niemożności szybkiego zebrania się rządu.

Niestety, rozstrzygnięcia konstytucyjne dotyczące rozporządzeń z mocą ustawy dalekie są od doskonałości. Samo wprowadzenie stanu wojennego nie jest wystarczające. Przyznanie prezydentowi prawa do ich wydawania ma zabezpieczyć państwo przed sytuacją, w której parlament nie byłby zdolny do uchwalania ustaw. Konstytucja przyznaje mu jednak to prawo tylko, „gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie”, natomiast przemilcza niezdolność zebrania się Senatu. Jest oczywiste, że w czasie działań wojennych może zdarzyć się, że Sejm będzie mógł się zebrać, natomiast nie będzie mógł tego uczynić Senat. W takiej sytuacji, trzymając się przepisów konstytucji, nie będzie można uchylać ani ustaw, ani wydawać rozporządzeń z ich mocą. Milczenie na ten temat ustawy zasadniczej sprawia, że trzeba będzie sięgnąć do rozwiązań pozakonstytucyjnych.

Pomijając tę oczywistą lukę w prawie, pozostała treść art. 234 również wzbudza szereg wątpliwości: kto mianowicie może zadecydować o tym, czy Sejm rzeczywiście nie może zebrać się na posiedzenie i na ile ten stan okaże się trwałym lub przejściowym, zwłaszcza gdy istniejąca w tym zakresie sytuacja może być różnie oceniana przez marszałka Sejmu, Radę Ministrów (premiera?), prezydenta⁷¹. Ocena zaistniałej sytuacji i podjęcie decyzji mogą okazać się trudniejsze w warunkach kohabitacji, chociaż zagrożeniu bytu państwowego powinno towarzyszyć odłożenie na bok partykularnych interesów ugrupowań politycznych.

Przedstawiona analiza postanowień ustawy zasadniczej, jak również rozwiązań przyjętych w innych państwach, a także własnych doświadczeń historycznych wskazuje na celowość zmiany rozstrzygnięć konstytucyjnych. Niewątpliwie spośród polskich ustaw zasadniczych najwięcej przepisów dotyczących funkcjonowania organów państwowych w czasie wojny zawierała Konstytucja kwietniowa. Przepisy obecnej konstytucji mogą okazać się wystarczające jedynie w wypadku wojny zwycięskiej, zwłaszcza prowadzonej poza granicami Polski. Niestety nasza historia ukazuje, że wojny (kampanie) przegrane nie należały do rzadkości. Konstytucja powinna przewidywać również taką okoliczność. Dobrze więc by się stało, gdyby przy okazji nowelizacji konstytucji (lub w nowej ustawie zasadniczej) wprowadzono na okres wojny m.in. możliwość obniżenia *quorum* niezbędnego dla prawomocności obrad izb ustawodawczych do 1/3 lub 1/4 ich ustawowych składów (zebranie się ich przy zachowaniu obecnego *quorum* może w praktyce okazać się trudne do osiągnięcia) oraz przyznanie prezydentowi prawa do wydawania de-

71 Poglębianą analizę krytyczną postanowień art. 234 Konstytucji przedstawił K. Skłodowski, *ibidem*, s. 83–94.

kretów z mocą ustawy (na wniosek rządu lub premiera), z chwilą wprowadzenia stanu wojennego, bez uzależnienia od możliwości zbierania się izb na posiedzenia, ale z obowiązkiem przedstawienia ich Sejmowi do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu. Warto również na czas wojny przyznać Prezesowi Rady Ministrów prawo do zastępowania prezydenta. Premier, jako stojący na czele podstawowego organu władzy wykonawczej, w krytycznym czasie dla państwa będzie osobą bardziej odpowiednią do ewentualnego pełnienia obowiązków głowy państwa od przewodniczącego legislatury.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
- Cybichowski Z., *Na szlakach nacjonalizmu. Rozważania prawnopolityczne*, Warszawa 1939.
- Deryng A., *Prawo polityczne*, t. II, Lwów 1936.
- Dubanowicz E., *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926.
- Działocha K., uwaga 2 do art. 116, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., uwaga 6 do art. 116, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Górecki D., *Działalność polskich naczelnych władz państwowych na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992 (wydanie I), Łódź 1995 (wydanie II).
- Komarnicki K., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- Matuszewski I., *Próba syntez*, Warszawa 1937.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947.
- Orlewicz T., *Zasady Konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935.
- Podoski B., *Organizacja naczelnych władz obrony państwa*, „Niepodległość” [New York] 1962, t. VII.
- Sarnecki P., uwaga 8 do art. 134, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998.
- Składowski K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935*, Warszawa 1999.

- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12.
- Starzewski M., *Uwagi prano-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934.
- Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936.
- Szymczak T., *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976.
- Winiarski B., *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935.
- Woszczyński B., *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1921 r.*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, z. 3/4.
- Znamierowski C., *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.

Akty prawne

- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r.*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.
- Konstytucja Belgii* [z 7 lutego 1831 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* [z 18 kwietnia 1999 r.], tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej* [z 12 grudnia 1993 r.], tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.
- Konstytucja Hiszpanii* [z 27 grudnia 1978 r.], tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2008.
- Konstytucja Irlandii* [z 1 lipca 1937 r.], tłum. S. Grabowska, Warszawa 2006.
- Konstytucja Królestwa Danii* [z 5 czerwca 1953 r.], tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.
- Konstytucja Królestwa Holandii* [z 28 marca 1814 r.], tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Królestwa Norwegii* [z 17 maja 1814 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 1996.
- Konstytucja Księstwa Andory* [z 14 marca 1993 r.], tłum. M. Bobiński, Warszawa 2014.
- Konstytucja Księstwa Lichtensteinu* [z 5 października 1921 r.], tłum. R. Grabowski, Warszawa 2013.
- Konstytucja Księstwa Monako* [z 17 grudnia 1962 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2012.
- Konstytucja Malty* [z 21 września 2007 r.], tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Albanii* [z 2 października 1998 r.], tłum. D. Horodyński, E. Lloha, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Białoruś* [z 15 marca 1996 r.], en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Belarus [dostęp 09.05.2015].
- Konstytucja Republiki Bułgarii* [z 12 lipca 1991 r.], tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012.
- Konstytucja Republiki Chorwacji* [z 22 grudnia 1990 r.], tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Cypryjskiej* [z 16 sierpnia 1960 r.], tłum. L. i P. Akritiolis, Warszawa 2013.
- Konstytucja Republiki Czarnogóry* [z 17 października 2007 r.], www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf [dostęp 19.05.2015].
- Konstytucja Republiki Czeskiej* [z 16 grudnia 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Łódź 1994.
- Konstytucja Republiki Estońskiej* [z 28 czerwca 1992 r.], tłum. A. Puu, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Finlandii* [z 11 czerwca 1999 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.

- Konstytucja Republiki Francuskiej* [z 4 października 1958 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Grecji* [z 9 lipca 1975 r.], tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, Warszawa 2005.
- Konstytucja Republiki Islandii* [z 17 czerwca 1944 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2009.
- Konstytucja Republiki Litewskiej* [z 25 października 1992 r.], tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.
- Konstytucja Republiki Łotewskiej* [z 15 lutego 1922 r.], tłum. L. Gołupiec, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Macedonii* [z 17 listopada 1991 r.], tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej* [z 2 kwietnia 1976 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Słowackiej* [z 1 września 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Republiki Turcji* [z 7 listopada 1982 r.], tłum. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işrk, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, Warszawa 2013.
- Konstytucja Republiki Włoskiej* [z 27 grudnia 1947 r.], tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.
- Konstytucja Rumunii* [z 21 listopada 1991 r.], tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U.1921, nr 44, poz. 267 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konstytucja Serbii* [z 8 listopada 2006 r.], www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en [dostęp 27.06.2016].
- Konstytucja Szwecji* [z 28 lutego 1974 r.], tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.
- Konstytucja Ukrainy* [z 28 czerwca 1996 r.], tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.
- Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga* [z 17 października 1868 r.], tłum. K. Wojtyczek, Warszawa 2006.
- Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.
- Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.
- Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 7 lutego 1989 r., Dz.U., nr 19, poz. 101.
- Ustawa Zasadnicza Państwa Miasto Watykan z 26 listopada 2000 r.*, tłum. F. Longchamps, M. Zubik, Warszawa 2008,
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* [z 23 maja 1949 r.], tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.
- Ustawa Zasadnicza Węgier* [z 18 kwietnia 2011 r.], tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu Sejmu i Senatu z 2 listopada 1939 r., M.P. 1939, nr 245–251.