

Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej

JANUSZ TOMASZEWSKI

Rola gwaranta ciągłości władzy państwowej jest jedną z najważniejszych funkcji prezydenta RP. W ramach jej pełnienia głowa państwa zarządza wybory do Sejmu i Senatu oraz powołuje i przyjmuje dymisję Rady Ministrów. Prezydent w wyjątkowych okolicznościach może decydować o stanie wojny, jak również dysponuje istotnymi kompetencjami w zakresie stanów nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem stanu wojennego i wyjątkowego. W określonych warunkach dysponuje uprawnieniem do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Znaczenie urzędu prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej podkreśla fakt, że w konstytucji RP szczegółowo opisano procedurę zastępstwa głowy państwa.

Od momentu restytuowania urzędu prezydenta w 1989 r. funkcje i zadania głowy państwa ulegały przeobrażeniom. Ich ewolucja przebiegała stosunkowo dynamicznie, na co wpływ miała zarówno konieczność stopniowego nowelizowania prawa z czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak i zmieniająca się sytuacja polityczna. Ostatecznie pozycja ustrojowa prezydenta RP została określona w uchwalonej w 1997 r. nowej ustawie zasadniczej. Jedną z najważniejszych funkcji głowy państwa wyrażonych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ jest jego pozycja gwaranta ciągłości władzy państwowej. Prezydent stanowi zarówno podmiot niezbędny do funkcjonowania państwa, jak i zapewnia ciągłość władz państwa. Jego kompetencje w tej dziedzinie są stosunkowo szerokie. Można wśród nich wymienić zarządzanie wyborów parlamentarnych i skracanie kadencji Sejmu, kompetencje nominacyjne, uprawnienia przewidziane na wypadek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych oraz stanu wojny. Rola najwyższego reprezentanta państwa w tych kwestiach jest na tyle istotna, że ustawa zasadnicza przewidziała odpowiednie procedury w razie opróżnienia lub przejściowej niemożności sprawowania tego urzędu, również opisane w tym artykule.

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ZARZĄDZANIE WYBORÓW DO SEJMU I SENATU
ORAZ PRZYJMOWANIA DYMISJI RADY MINISTRÓW

Prerogatywą² prezydenta jest zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu. Jest on wprawdzie w tej materii ograniczony przepisami konstytucyjnymi i nie może przez to korzystać z tego uprawnienia dowolnie³, jednak jest on jedynym organem władnym rozpiąć wybory. Marszałek Sejmu (bądź Senatu) może zarządzić wybory parlamentarne jedynie w sytuacji, gdy pełni obowiązki prezydenta RP. Głowa państwa może także skrócić kadencję parlamentu, jednak dysponuje tym uprawnieniem jedynie w dwóch przypadkach – kiedy parlament wyczerpie możliwości powołania nowego rządu, wynikające z art. 154 i 155 ustawy zasadniczej, oraz w sytuacji, w której Sejm nie zdołał uchwalić w konstytucyjnym terminie ustawy budżetowej. W pierwszym przypadku skrócenie kadencji jest obligatoryjne, w drugim fakultatywne.

Inną ważną prerogatywą głowy państwa jest desygnowanie kandydata na prezesa Rady Ministrów oraz następnie powołanie go wraz z Radą Ministrów. Ponieważ proces powoływania rządu jest wyczerpująco przedstawiony zarówno w ustawie zasadniczej, jak i literaturze przedmiotu, w tym artykule omówiony zostanie inny aspekt relacji głowy państwa i szefa rządu. Prezydent przyjmuje dymisję premiera oraz powierza mu dalsze pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego rządu. Kompetencje te nabierają szczególnego znaczenia w sytuacjach dla państwa kryzysowych. Aby lepiej to zrozumieć, należy wpiąć przyjrzyć się okolicznościom, w których prezes Rady Ministrów nie może dalej pełnić swojej funkcji. Czynniki determinujące taki stan rzeczy może być śmierć premiera, niemożność pełnienia funkcji z powodu choroby lub inne przyczyny. O ile w normalnej dla państwa sytuacji, gdy jego bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie jest zagrożone, sposób postępowania wydaje się klarowny, o tyle w przypadku, gdy bezpieczeństwo państwa jest zagrożone, proces ten traci na przejrzystości.

Paweł Sarnecki zauważa, że „dopuszczalna jest [...] sytuacja zastępowania przez wiceprezesa Rady Ministrów w całości funkcji premiera, na przykład w okresie choroby czy dłuższego wyjazdu zagranicznego, czy wsku-

² Na potrzeby tego artykułu przyjmuje się, że prerogatywa to uprawnienie prezydenta do wydawania aktów urzędowych bez kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów.

³ O owych ograniczeniach zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 277.

tek śmierci”⁴. Rodzi się jednak pytanie, czy zastępstwo to obejmuje także przewidziane w konstytucji kompetencje prezesa Rady Ministrów, takie jak udzielanie kontrasygnaty? Ustawa zasadnicza nie przewiduje sytuacji, w której ktoś w zastępstwie premiera dokonuje potwierdzenia ważności aktu prezydenta. Dodatkowo Marian Grzybowski twierdzi, że osoba zastępująca w pełnieniu obowiązków szefa rządu może „realizować tylko kompetencje premiera w zakresie przez niego każdorazowo określonym [...] Może też upoważnić wicepremiera do przewodniczenia posiedzeniu rządu [...], do podpisania określonego aktu prawnego rządu”⁵. Zwraca tu uwagę określenie „každorazowo” – wedle cytowanego autora wicepremier może działać jedynie w ramach określonych uprzednio przez premiera. Podkreśla to również P. Sarnecki, pisząc, że „należałoby dopuścić możliwość złożenia kontrasygnaty, zamiast premiera, przez wicepremiera. Może on być jednak upoważniony do takiego zastępstwa tylko co do konkretnych aktów urzędowych, natomiast nigdy w sposób generalny, choćby tylko co do pewnych zagadnień lub na pewien okres”⁶. Wydaje się jednak, że wicepremier – o ile został mianowany – może przejąć większość uprawnień szefa rządu, nawet gdy ten ostatni wcześniej tego dokładnie nie określił. Pytanie o kontrasygnatę pozostaje jednak zasadne – czy osoba zastępująca premiera może jej udzielić⁷? Odpowiedź utrudnia choćby fakt, że o ile zastępstwo prezydenta RP w pełnieniu jego funkcji zostało szczegółowo opisane w konstytucji, o tyle nie ma w ustawie zasadniczej odpowiednich przepisów o zastępstwie prezesa Rady Ministrów. Wydaje się jednak, że należy uznać – szczególnie w stanach zagrożenia bezpieczeństwa państwa – że osoba zastępująca premiera może udzielić kontrasygnaty. W innym przypadku bowiem uniemożliwiłoby to wykonywanie przez głowę państwa części zadań – jak choćby powołanie naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

Prezydent nie dysponuje konstytucyjnym uprawnieniem do zdymisjonowania Rady Ministrów. Art. 162 nie pozostawia pod tym względem wątpliwości – to premier, w imieniu rządu, składa dymisję na ręce najwyższego

⁴ P. Sarnecki, *Rozdział VI. Rada Ministrów*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, art. 147, s. 3.

⁵ M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja publiczna*, w: M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Temida 2, Białystok 2008, s. 279.

⁶ P. Sarnecki, *Rozdział V. Prezydent*, w: *Konstytucja ...*, t. 1, *op.cit.* Warszawa 1999, art. 144, s. 4.

⁷ Niestety, próżno szukać rozwiązania tego problemu w literaturze przedmiotu. Nawet w pozycji zajmującej się *stricto* kontrasygnatą, brak choćby wzmianki na ten temat. Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 256–257.

reprezentanta państwa, który jest zobligowany – z jednym wyjątkiem⁸ – do jej przyjęcia. Ze względu na pozycję ustrojową prezesa Rady Ministrów, można założyć – posługując się siatką pojęciową analogiczną z art. 131 ustawy zasadniczej dotyczącym głowy państwa – że w przypadku opróżnienia tego urzędu bądź czasowej niemożności jego sprawowania Rada Ministrów powinna podać się do dymisji. Rodzą się jednak trzy wątpliwości. Pierwsza dotyczy formalnoprawnego aspektu tego postępowania, który – jak się wydaje – nie ma punktu oparcia w obowiązujących przepisach prawa, a jego uzasadnieniem może być odwołanie się do stanu wyższej konieczności państwa. Druga materia tyczy się zasadności dymisji – czy w razie sytuacji dla państwa ekstremalnej należy dokonywać rozszady rządu? Warto jednak przypomnieć, że głowa państwa powierza zdymisjonowanemu gabinetowi obowiązek pełnienia swoich funkcji do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Nie jest zresztą wykluczone, że zostałaby powołana w tym samym składzie, tyle że z osobą nowego premiera. Ostatni znak zapytania dotyczy fundamentalnej kwestii, na którą uwagę zwrócił Stanisław Patyra – co się stanie, gdy ani wicepremier w imieniu rządu, ani sama Rada Ministrów w drodze uchwały nie zechcą złożyć dymisji⁹? Wydaje się, że może w tym momencie dojść do pata konstytucyjnego, którego rozstrzygnięcie jest niezwykle trudne do przewidzenia¹⁰.

STAN WOJNY

Zgodnie z art. 116 ust. 1 konstytucji Sejm decyduje o stanie wojny¹¹ i pokoju. Ust. 2 tego przepisu przewiduje jednak opcję rezerwową – w razie gdy izba niższa parlamentu nie może zebrać się na posiedzenie, o stanie wojny w drodze postanowienia decyduje prezydent. Akt ten wymaga kontrasygna-

⁸ Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji w przypadku złożenia przez prezesa Rady Ministrów rezygnacji.

⁹ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 56–57.

¹⁰ Jeżeli do takiej sytuacji doszłoby w czasie normalnego funkcjonowania państwa, należy założyć, że Sejm, zgodnie z art. 158 konstytucji, za pomocą konstruktywnego wotum nieufności odwołałby rząd, mianując jednocześnie nowego prezesa Rady Ministrów.

¹¹ Jako że stan wojny nie został umieszczony w rozdziale XI ustawy zasadniczej, dotyczącym stanów nadzwyczajnych, należy uznać za Karolem Prokopem, że „nie było intencją ustrojodawcy zaliczenie stanu wojny do grona stanów nadzwyczajnych”. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne*, w: M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Temida 2, Białystok 2009, s. 391.

ty premiera i nie podlega następczemu zatwierdzeniu przez Sejm, co budzi zastrzeżenia niektórych badaczy¹².

Warto zaznaczyć, że ustawa zasadnicza przewiduje zaledwie dwa przypadki, w których Rzeczpospolita może wprowadzić stan wojny – pierwszy dotyczy zbrojnej napaści na Polskę, drugi natomiast sytuacji, „gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji” (art. 116 ust. 2). Powyższe sformułowania oznaczają, że Polska nie może stać na pozycji agresora – wyklucza to konstytucja. Nie może się również uciec do wojny prewencyjnej czy też obrony prewencyjnej¹³.

Nadmienić trzeba, że o ile konstytucja daje prezydentowi możliwość postanowienia o stanie wojny, to jednak nie daje mu możliwości decydowania o stanie pokoju. To ostatnie stanowi wyłączną prerogatywę Sejmu. Przyjęte rozwiązanie jest jak najbardziej logiczne – rola prezydenta w ogłaszaniu stanu wojny jest funkcją rezerwową, przewidzianą do aktywowania w wyjątkowych okolicznościach, jakim jest zbrojna napaść na Rzeczpospolitą. Natomiast decyzja w sprawie zawarcia pokoju, jak zauważa Waldemar Wołpiuk, „z reguły ma miejsce w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, które umożliwiają przywrócenie prac Sejmu”¹⁴. Jak wyżej wspomniano, prezydent nie ma formalnego wpływu na decyzję o zawarciu pokoju, którą – jak można uznać – podejmuje Sejm poprzez uchwałę¹⁵. Jednak podjęcie uchwały o stanie pokoju przez izbę niższą parlamentu nie rozwiązuje całej kwestii. Należy przecież się spodziewać, że będą musiały zostać ratyfikowane odpowiednie umowy międzynarodowe. Ustawa zasadnicza wyraźnie stanowi (art. 89 ust. 1), że ratyfikacja umowy dotyczącej zawarcia pokoju musi być poprzedzona uchwaloną ustawą wyrażającą na to zgodę. Wymaga to współpracy parlamentu z prezydentem¹⁶. Rodzi się również pytanie, czy głowa państwa może ratyfikować umowę międzynarodową, która zezwalałaby na uszczerbek terytorialny polskich granic? Odpowiedź należy sformułować kategorycznie: nie. Świadczy o tym zarówno wyrażone w art. 126 ust. 2 konstytucji zadanie prezydenta,

¹² L. Garlicki, *Rozdział IV. Sejm i Senat*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, art. 116 s. 10. Leszek Garlicki zwraca również uwagę na brak konsekwencji w przepisach konstytucyjnych, bowiem kontroli następczej przez Sejm poddane są rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego.

¹³ W. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 44.

¹⁴ *Ibidem*, s. 56.

¹⁵ *Ibidem*, s. 54.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo K.E. Liber, Warszawa 2007, s. 406.

jakim jest stanie na straży nienaruszalności i niepodzielności granic Polski, jak i art. 5 stanowiący, że Rzeczpospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium. Traktatom pokojowym zmieniającym granice Polski towarzyszyć musiałoby przyzwolenie społeczne na dokonanie daleko idących zmian w ustawie zasadniczej.

STANY NADZWYCZAJNE

Stanisław Gebethner ukuł określenie stanów szczególnego zagrożenia, którym zaproponował objąć „wszelkie odmiany regulacji prawnych tego rodzaju, jak stan wyjątkowy, stan oblężenia, stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa, stan nadzwyczajny itp.”¹⁷. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. przyjęła termin „stany nadzwyczajne”, obejmując nim obecne w ustawie zasadniczej stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Obowiązująca konstytucja, w najszerszym stopniu z dotychczasowych ustaw zasadniczych w historii Polski, opisała regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych¹⁸.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego „oznacza odstąpienie w mniejszym bądź większym stopniu od normalnego konstytucyjnego funkcjonowania państwa”¹⁹. Jest to rozwiązanie szczególnego typu, przewidziane w momencie, kiedy normalny tryb funkcjonowania państwa jest nieadekwatny do pojawiających się zagrożeń. Jak już wspomniano wyżej, ustawodawca zdecydował o poświęceniu stanom nadzwyczajnym odrębnego rozdziału konstytucji²⁰. Oprócz przepisów konstytucyjnych istnieją także ustawy regulujące tę problematykę: Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²¹, Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym²² oraz Ustawa z dnia 18 kwietnia

¹⁷ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo”, z. 8 (438), 1982, s. 5.

¹⁸ W. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 74. Warto odnotować, że jest ona także drugą – po konstytucji kwietniowej – ustawą zasadniczą, która zawarła w swym tekście odrębny rozdział dotyczący stanów nadzwyczajnych. W konstytucji kwietniowej był to rozdział XII, noszący tytuł „Stan zagrożenia państwa” i składający się z dwóch artykułów. Zob. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 78–79.

¹⁹ L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2006, s. 9.

²⁰ Rozdział XI konstytucji, art. 228-234.

²¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301.

²² Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985.

2002 r. o stanie klęski żywiołowej²³. Regulacje konstytucyjne i ustawowe nakładają na prezydenta szereg uprawnień związanych z dwoma stanami nadzwyczajnymi: stanem wojennym i stanem wyjątkowym. Głowa państwa nie posiada realnych kompetencji w kwestii stanu klęski żywiołowej – dysponuje jedynie uprawnieniem do otrzymywania na bieżąco informacji na temat skutków klęski żywiołowej oraz działań podejmowanych w celu im zapobieżenia²⁴. Jako że uprawnienia prezydenta przy wprowadzaniu oraz znoszeniu stanu wojennego i wyjątkowego są zbliżone, zostaną omówione wspólnie.

TRYB WPROWADZENIA ORAZ ZNIESIENIA STANU WOJENNEGO I WYJĄTKOWEGO

O wejściu w życie zarówno stanu wojennego, jak i stanu wyjątkowego decyduje prezydent na wniosek Rady Ministrów. Rozwiązanie to spotkało się z krytyką z dwóch zasadniczych powodów.

Pierwszą kwestią budzącą zastrzeżenia jest fakt, że wniosek o wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego kieruje organ kolegiálny, czyli Rada Ministrów. Wydaje się, że osobą wystosowującą wniosek powinien być sam premier. Rozwiązanie to byłoby o tyle zasadne, że w konstytucji jest już podobny tryb – na czas wojny naczelny dowódca sił zbrojnych jest powoływany przez prezydenta na wniosek prezesa Rady Ministrów. Dlatego zdziwienie budzi brak analogicznego trybu wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Jak zwraca uwagę Bogusław Banaszak, ustrojodawca „wykazał się tu mniejszą przezornością niż w przypadku stanu wojny i nie przewidział sytuacji, w której organ kolegiálny, jakim jest Rada Ministrów, nie będzie mógł się zebrać”²⁵. Jakie kroki należałoby więc poczynić w sytuacji, w której wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wydaje się nieodzowne, a rząd nie może zebrać się na posiedzenie? Próbę odpowiedzi podjął Leszek Wiśniewski, twierdząc, że w takim wypadku prezydent „może podjąć decyzję sam, w warunkach stanu wyższej konieczności. Jeżeli postąpi pochopnie, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”²⁶. Choć jest ono niekonstytucyjne,

²³ Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

²⁴ Art. 16 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

²⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 977.

²⁶ L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej konstytucji RP*, w: T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych: ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Dom Organizatora, Toruń 1997, s. 154.

rozwiązanie to wydaje się jednym z dwóch możliwych wyjść z opisanej sytuacji. Kolejnym zdaje się być możliwość samodzielnego skierowania wniosku przez prezesa Rady Ministrów. Oba te działania noszą znamiona deliktów konstytucyjnych, jednak w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa mogą nie istnieć inne sposoby. Trudno też spodziewać się, aby w przypadku gdy Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, byłby w stanie zrobić to Sejm i uchylić wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Istnieje wszakże ryzyko, że niektóre instytucje państwowe mogłyby odmówić wykonywania zadań nałożonych na nie ze strony władz, argumentując to niekonstytucyjnym trybem wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego.

Drugim budzącym zastrzeżenia czynnikiem wprowadzenia stanu wojennego lub nadzwyczajnego jest podział obowiązków między Radę Ministrów a prezydenta. Jak zauważa Michał Brzeziński, „stan wojenny powinien mieć jednego pana – właściciela, który będzie odpowiednio kontrolowany i nadzorowany, jednak nie co do samej decyzji wprowadzającej stan nadzwyczajny”²⁷. Ten sam argument można odnieść również do stanu wyjątkowego. Zastrzeżenie to jest o tyle zasadne, że czynnikiem kluczowym dla stanów nadzwyczajnych może być szybkość wprowadzenia, a rozbitcie tego procesu między dwa organy może być nie tylko problematyczne, ale również niebezpieczne dla państwa. Wydaje się, że monopol na wprowadzenie stanu wojennego bądź wyjątkowego powinien mieć jeden organ władzy wykonawczej i winien być nim prezes Rady Ministrów, ewentualnie cała Rada Ministrów.

Pozostawiając na boku powyższe zastrzeżenia, należy przejść do analizy aktualnie obowiązujących przepisów. Głowa państwa w razie otrzymania wniosku rządu o wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego nie jest sprowadzona jedynie do roli notariusza. Dysponuje bowiem prawem do odmowy wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego – o czym wyraźnie traktują art. 229 i 230 ust. 1 konstytucji, używające sformułowania „może wprowadzić”. Jeśli chodzi o stan wojenny, który może być wprowadzony na całym terytorium państwa bądź na jego części, w razie gdy Rada Ministrów i prezydent nie są zgodni co do zakresu terytorialnego, do głowy państwa należy – według B. Banaszaka – ostateczna decyzja w tym zakresie²⁸. Pod względem formalnoprawnym trudno zgodzić się z tym stwierdzeniem. Prezydent wydaje rozporządzenie o wejściu w życie stanu wojennego

²⁷ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 202.

²⁸ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 978.

na wniosek Rady Ministrów i – jak się wydaje – jest tym wnioskiem ograniczony i nie może go zmienić²⁹. Gdyby wydał on rozporządzenie niezgodne z wnioskiem rządu, to prawdopodobnie popełniłby delikt konstytucyjny. Należy również wspomnieć, że owo rozporządzenie ograniczone jest także wymogiem kontrasygnaty premiera, co skutecznie może zablokować wszelkie zmiany wprowadzone przez prezydenta. Może on co najwyżej nieformalnie wpływać na Radę Ministrów, aby ta uwzględniła jego postulaty. Można przypuszczać, że analogiczna sytuacja wystąpiłaby przy określaniu terminu obowiązywania stanu wyjątkowego.

Głowa państwa decyduje o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego w drodze rozporządzenia, które – jak wspomniano wcześniej – podlega kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów³⁰. Trudno jednak oczekiwać, aby szef rządu wstrzymał się z zatwierdzeniem rozporządzenia, o którego wprowadzenie apelowała Rada Ministrów – z wyjątkiem sytuacji, w których prezydent samodzielnie zmienia ustalenia, zawarte w odpowiednim wniosku. Głowa państwa ma obowiązek w ciągu 48 godzin przedstawić rozporządzenie Sejmowi, który może zadecydować o uchyleniu stanu nadzwyczajnego. Należy uznać, że prezydent nie musi tego czynić osobiście, lecz może to zrobić przez swojego przedstawiciela³¹. Wypada założyć, że to do prezydenta należy konieczność przedstawienia zasadności wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego, aby przełamać ewentualne wątpliwości Sejmu w tej materii. Ani konstytucja, ani odpowiednie ustawy nie przewidują jednak sytuacji, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie w ustalonym terminie 48 godzin. Wydaje się to kolejnym niedopatrzaniem ustawodawcy. Czy jeżeli Sejm nie

²⁹ Rozumowanie to jest o tyle zasadne, że sam art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wojennym stanowi, że we wniosku „Rada Ministrów [...] określa przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”. Analogiczny przepis zawiera art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym: „Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”.

³⁰ M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 185.

³¹ Wydaje się, że w takim przypadku najbardziej adekwatnym przedstawicielem prezydenta byłby szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, które jest instytucją przewidzianą do wspomaganie głowy państwa w dziedzinach bezpieczeństwa i obronności. Oczywiście nie jest to wymogiem, najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych może również reprezentować szef Kancelarii Prezydenta lub inny prezydencki minister.

może zebrać się na posiedzenie³², a głowa państwa nie może przedstawić mu w przewidzianym terminie rozporządzenia, to czy mamy do czynienia z deliktem konstytucyjnym? Czy w takim wypadku wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest legalne? Wydaje się, że w takiej sytuacji prezydent winien przedstawić rozporządzenie na pierwszym możliwym posiedzeniu Sejmu. Wątpliwości jednak pozostają, tym bardziej że art. 234 konstytucji – dotyczący rozporządzeń z mocą ustawy – został stworzony właśnie na okoliczność, w której Sejm nie może się zebrać na posiedzenie.

Analogicznie ze sposobem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego skonstruowany jest sposób jego zniesienia. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o stanie wojennym prezydent znosi stan wojenny, „jeżeli ustaną przyczyny, dla których [...] został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa”. Podobnie sformułowany jest art. 5 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym, który przewiduje identyczną procedurę zniesienia stanu wyjątkowego przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony. Czy prezydent może odmówić przychylenia się do wniosku Rady Ministrów³³? Jest to pytanie trudne do rozstrzygnięcia. W przepisach konstytucyjnych nie ma odpowiednich regulacji dotyczących tego tematu, natomiast przepisy ustawowe stwierdzają, że głowa państwa znosi dany stan nadzwyczajny na wniosek rządu. Brakuje tu więc słowa „może”, które jest zawarte choćby w art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wojennym, dającym głowie państwa możliwość odmowy wydania odpowiedniego rozporządzenia. Czy oznacza to, że w wypadku zniesienia stanu nadzwyczajnego prezydent jest zobowiązany zaakceptować wniosek Rady Ministrów? Z takim rozwiązaniem nie zgadza się M. Brzeziński, powołując się na analogiczność trybu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i stwierdzając, że „o zniesieniu stanu wojennego władny jest rozstrzygnąć wyłącznie prezydent na uprzedni wniosek Rady Ministrów”³⁴. Wydaje się, że należy przychylić się do tej interpretacji – skoro konstytucja uczyniła prezydenta organem współdecydującym o wprowadzeniu stanu

³² K. Prokop, rozpatrując kwestię rozporządzeń z mocą ustawy, zauważa, że pod pojęciem „niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie rozumieć należy niemożność uchwalania ustaw z powodu braku odpowiedniego kworum, to jest co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3 (50), 2002, s. 49.

³³ Dlatego też zastrzeżenia budzi stwierdzenie Kazimierza Działocha, który twierdzi, że ustawa o stanie wyjątkowym „nie określa trybu zniesienia stanu wyjątkowego. Należy przyjąć, że ulega on zakończeniu z mocy prawa z upływem terminu, na jaki został wprowadzony, ewentualnie [...] przedłużony”. Zob. K. Działocha, *Rozdział XI. Stany nadzwyczajne*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, art. 230, s. 5.

³⁴ M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 204.

wojennego i wyjątkowego, to wydaje się zgodne z duchem jej przepisów, aby głowa państwa miała także realny głos w sprawie ich zniesienia. Najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych mógłby się również powołać na odmienną niż rząd ocenę zakresu „normalnego funkcjonowania państwa”.

Warto również – odnosząc się zarówno do stanu wojennego, jak i wyjątkowego – zaznaczyć, że mogą być one znoszone stopniowo, „adekwatnie do ustępującego zagrożenia, odpowiednio ograniczając jego zasięg terytorialny”³⁵. Obowiązuje tutaj ten sam tryb, co w przypadku całościowego zniesienia stanu nadzwyczajnego. Jeśli zaś chodzi o sam stan wyjątkowy, głowa państwa może – ponownie na wniosek Rady Ministrów – zadecydować o przedłużeniu go, z zastrzeżeniem, że okres prolongacji nie może być dłuższy niż 60 dni. Prezydent jest przy tym obligowany do przedstawienia Sejmowi w terminie 48 godzin rozporządzenia, które może zostać uchylone bezwzględną większością głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów.

KOMPETENCJE GŁOWY PAŃSTWA W STANIE WOJENNYM I WYJĄTKOWYM

Art. 9 ustawy o stanie wojennym stanowi, że „w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”. Za takie zastrzeżenie należy uznać art. 10 ust. 1 wspomnianej ustawy, który stwierdza, że „jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”. Ustawa wyodrębnia sześć uprawnień, którymi w szczególności dysponuje prezydent w czasie stanu wojennego:

- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania;
- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego;

³⁵ *Ibidem*, s. 204.

- może mianować, na wniosek prezesa Rady Ministrów, naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych;
- zatwierdza, na wniosek naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych;
- uznaje, na wniosek naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych³⁶.

Wypada zaznaczyć, że rola głowy państwa w wymienionych wyżej kwestiach nie ogranicza się jedynie do ich akceptowania – świadczy o tym bowiem wspomniany już art. 10 ust. 1 ustawy o stanie wojennym. Wydaje się, że prezydent może odmówić przyjęcia każdego z wyżej wymienionych wniosków, co daje mu możliwość wpływu na przedstawiane przez Radę Ministrów³⁷ oraz naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych propozycje. Szczególnie dotyczy się to spraw związanych z Siłami Zbrojnymi, nad którymi głowa państwa sprawuje zwierzchnictwo. Nakłada to na wymienione organy rygor ścisłej współpracy. Wymóg ów ponownie należy ocenić krytycznie – swego rodzaju dwuwładza w przypadku stanu wojennego może mieć katastrofalne skutki. Ustawodawca zapewne zakładał, że współpraca między organami władzy wykonawczej w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa stanowi aksjomat, jednak zważywszy na poziom polskiej kultury politycznej, nie jest to wcale oczywiste. Osobną kwestią jest obieg wniosków. Aby dane postanowienie weszło w życie, niezbędna jest odpowiednia komunikacja na linii Rada Ministrów–prezydent, jak i prezydent–naczelną dowódca Sił Zbrojnych, która w czasie wojny – będącej najczarniejszym scenariuszem, na jaki przewidziano stan wojenny – może być niemożliwa.

Inaczej należy spojrzeć na przepis stanowiący, że prezydent kieruje obroną państwa we współpracy z Radą Ministrów. Należy uznać, że przeważającą rolę ma w tym aspekcie rząd, jednak omawiany przepis można traktować w pewien sposób jako kryzysowy – jeżeli Rada Ministrów, ze szczególnym uwzględnieniem prezesa Rady Ministrów, nie jest w stanie sprawować swych konstytucyjnych uprawnień, niewykluczone, że sprawami obronności kierować będzie wyłącznie głowa państwa. Oczywiście jest to rozwią-

³⁶ Art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

³⁷ Bądź też przez prezesa Rady Ministrów, który wedle art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wojennym – w wypadku kiedy w czasie stanu wojennego nie może zebrać się na posiedzenie Rada Ministrów – przejmuje i wykonuje jej kompetencje. Należy zaznaczyć – odnosząc się do wcześniejszych rozważań na temat trybu wprowadzenia stanów nadzwyczajnych – że w ustawie występuje sformułowanie „w czasie stanu wojennego”, które uniemożliwia przejęcie kompetencji rządu przez premiera przed jego wprowadzeniem.

zanie skrajne, ale może być motywowane wyższą koniecznością państwa. Taki stan rzeczy powinien obowiązywać rzecz jasna jedynie tymczasowo, do momentu, aż rząd, premier bądź – jak można zakładać – wyznaczony na jego zastępstwo członek Rady Ministrów będą mogli znowu sprawować swe konstytucyjne obowiązki. Prezentowane powyżej rozważania, z braku odpowiednich przepisów, mogłyby być zweryfikowane jedynie przez praktykę. Sposób reagowania w drugą stronę jest znacznie lepiej uregulowany. W razie gdy nastąpi opróżnienie urzędu prezydenta bądź też nie będzie mógł on sprawować przejściowo urzędu³⁸ – jego obowiązki przejmuje wówczas marszałek Sejmu bądź też marszałek Senatu, jeżeli ten pierwszy nie jest w stanie tego uczynić.

Prezydent dysponuje znacznie skromniejszymi kompetencjami, jeżeli chodzi o stan wyjątkowy. Tak naprawdę jedynym wyrażonym w ustawie³⁹ realnym uprawnieniem głowy państwa – nie licząc trybu wprowadzenia, zniesienia i przedłużenia stanu wyjątkowego – jest wyrażenie zgody na użycie „oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane”⁴⁰. Prezydent czyni to na wniosek prezesa Rady Ministrów. Powyższe rozwiązanie nie występuje jedynie w wypadku stanu wyjątkowego. Również w momencie, w którym nie obowiązuje stan nadzwyczajny, głowa państwa może na wniosek premiera skierować oddziały i pododdziały wojska na pomoc uzbrojonym siłom policji. Uprawnienia takie przewiduje art. 18 ust. 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴¹, co Adrian Żebrowski łączy z pełnioną przez prezydenta funkcją najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych⁴²; cytowany akt normatywny zastrzega, że taka decyzja może zostać wydana w wypadku poważnego zakłócenia porządku publicznego, a użycie uzbrojonych oddziałów policji jest niewystarczające⁴³. W niecierpiących zwłoki wypadkach decyzję może podjąć minister obrony

³⁸ Jeżeli chodzi o przejściową niemożność sprawowania urzędu, należy pamiętać, że orzeka o tym Trybunał Konstytucyjny. Zebranie się Trybunału na posiedzenie w czasie stanu wojennego może być jednak znacznie utrudnione, niewykluczone przeto, że w takim przypadku marszałek Sejmu musiałby samodzielnie zdecydować o przejęciu obowiązków głowy państwa.

³⁹ Pomijam tutaj art. 10 ustawy o stanie wyjątkowym, stanowiący, że premier na bieżąco informuje głowę państwa na temat obszarów objętych stanem nadzwyczajnym. Prezydent ma na tyle szerokie uprawnienia dostępu do informacji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, że odrębny przepis traktujący o tym wydaje się zbędny.

⁴⁰ Art. 11 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁴¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179.

⁴² A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi*, Bellona, Warszawa 1998, s. 108.

⁴³ Art. 18 ust. 3 ustawy o Policji.

narodowej⁴⁴; w tej sytuacji prezydent wydaje niezwłocznie postanowienie o zatwierdzeniu bądź uchyleniu decyzji szefa MON⁴⁵.

ROZPORZĄDZENIA Z MOCĄ USTAWY

Odrębnego podrozdziału wymaga omówienie rozporządzeń z mocą ustawy, które wprowadza art. 234 konstytucji. Regulacja ta wymaga oddzielnego potraktowania, ponieważ łamie ona monopol legislatywy na stanowienie aktów o mocy ustawy⁴⁶.

Rozporządzenie o mocy ustawy stanowi szczególną kompetencję, wpisującą się w funkcję prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej. Głowa państwa przejmując w ten sposób w nadzwyczajnych sytuacjach funkcję ustawodawcy. Nie jest to jednak uprawnienie władcze i charakteryzuje się szeregiem ograniczeń. Muszą bowiem wystąpić szczególne okoliczności – obowiązywać musi stan wojenny, a Sejm nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie. Prezydent nie może również wydawać rozporządzeń z własnej inicjatywy – każdorazowo musi to być poprzedzone wnioskiem Rady Ministrów, zawierającym projekt rozporządzenia⁴⁷. Dodatkowo rozporządzenie to podlega kontrasygnacie premiera⁴⁸. Wreszcie rozporządzenia z mocą ustawy na najbliższym posiedzeniu Sejmu poddawane są zatwierdzeniu przez tę izbę⁴⁹. Jako że ustawa zasadnicza nie przewiduje szczególnego trybu zatwierdzania, można założyć, że odbywać się ono powinno zwykłą większością głosów przy kworum pięćdziesięcioprocentowym⁵⁰.

Trzeba wspomnieć również o ograniczeniu przedmiotowym tych szczególnych aktów prawnych⁵¹. Art. 233 ust. 1 konstytucji wylicza prawa i wolności człowieka i obywatela, które nie mogą zostać ograniczone podczas stanu wojennego i wyjątkowego, natomiast art. 228 ust. 6 stanowi, że nie może zostać zmieniona konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i orga-

⁴⁴ *Ibidem*, art. 18 ust. 5.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 18 ust. 6.

⁴⁶ J. Szymanek, *Rozporządzenie z mocą ustawy jako gwarancja bezpieczeństwa państwa*, w: M. Brzeziński, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 95.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 109.

⁴⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, *op.cit.*, s. 268; W. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 107.

⁴⁹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2005, s. 154.

⁵⁰ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 993.

⁵¹ J. Szymanek, *op.cit.*, s. 111.

nów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Warto tu obszernie zacytować M. Brzezińskiego, który w ciekawy sposób odnosi się do tego zagadnienia, twierdząc, że „na treść rozporządzeń z mocą ustawy nie powinna mieć wpływu zasada ochrony podstaw systemu prawnego [...] Aby rozporządzenia z mocą ustawy miały rzeczywiste znaczenie [...] zasadę ochrony podstaw stanu prawnego trzeba odnieść do władzy ustawodawczej i stwierdzić, że tylko ona jest jej adresatem [...] Dzięki temu w czasie stanu wojennego, gdy nie funkcjonuje władza ustawodawcza, a kraj znajduje się w sytuacji najpoważniejszego zagrożenia, państwo nie zostanie pozbawione możliwości legalnego działania, a organy odpowiedzialne za jego los nie będą musiały uciekać się do stanu wyższej konieczności”⁵². M. Brzeziński utrzymuje, że za jego tezą przemawia m.in. fakt, że art. 234 konstytucji nie odnosi się do art. 228 ust. 6 oraz że ten ostatni przepis nie wskazuje adresata⁵³. Odmiennego zdania jest choćby J. Szymanek⁵⁴. Wydaje się, że interpretacja M. Brzezińskiego faktycznie idzie zbyt daleko. Po pierwsze, proponowane przez niego rozwiązanie stawia – chociaż w wyjątkowych okolicznościach – władzę wykonawczą nad władzą ustawodawczą. Po drugie, art. 228 ust. 6 stanowi integralną część rozdziału o stanach nadzwyczajnych, a to, że nie jest wymieniony w art. 234, nie świadczy od razu o fakcie, że ten pierwszy przepis traci moc obowiązującą w stosunku do drugiego. Po trzecie, czyni to rozporządzenie z mocą ustawy aktem niejako o większej mocy prawnej niż sama ustawa – co bowiem stoi na przeszkodzie, wedle opisanej wyżej interpretacji, zmianie konstytucji za jego pomocą? Za jednym zamachem pozwala obejść szczególny tryb zmiany ustawy zasadniczej. Po czwarte wreszcie, możliwość ingerencji w ustawę zasadniczą oraz ordynacje wyborcze dają egzekutywie możliwość choćby zmiany przepisu o konieczności zatwierdzenia przez Sejm rozporządzenia z mocą ustawy czy też możliwość stworzenia ordynacji wyborczej korzystniejszej dla partii, z której wywodzi się rząd⁵⁵. Paradoksalnie więc wydaje się, że bezpieczniejsze dla państwa byłoby odnoszenie się w ekstremalnych okolicznościach do stanu wyższej konieczności państwa niż podążenie za interpretacją M. Brzezińskiego. Trzeba jednak przyznać rację stwierdzeniu, że poprzez ograniczenie rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie art. 228

⁵² M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 199.

⁵³ *Ibidem*, s. 199.

⁵⁴ J. Szymanek, *op.cit.*, s. 111.

⁵⁵ Zwraca na to uwagę K. Prokop, pisząc o „ryzyku zamachu organów władzy wykonawczej na prawo wyborcze”. Zob. K. Prokop, *O dopuszczalności ...*, s. 55.

ust. 3 i 4 konstytucji ustawa zasadnicza wydatnie ograniczyła rolę i zakres regulacji tego wyjątkowego rodzaju ustawodawstwa⁵⁶.

Jednym z aspektów rozporządzeń z mocą ustawy, do których warto powrócić, jest kwestia zależności między wprowadzeniem przez głowę państwa tego aktu normatywnego a wnioskiem rządu. Jak zaznaczono wcześniej, prezydent nie może wydawać rozporządzeń z mocy ustawy z własnej inicjatywy, lecz na wniosek Rady Ministrów. Czy jednak głowa państwa jest zobligowana do wydania przewidzianych w art. 234 konstytucji aktów prawnych za każdym razem, gdy otrzyma ów wniosek? W doktrynie panuje przekonanie, że art. 234 konstytucji sformułowany jest w sposób imperatywny dla prezydenta, co wskazuje, że taki wniosek jest wiążący dla głowy państwa⁵⁷. Wydaje się, że można podjąć polemikę z tymi tezami. Jak zauważono już wcześniej w niniejszym artykule, stany nadzwyczajne przyznają najwyższemu zwierzchnikowi Sił Zbrojnych specjalne uprawnienia i przewidują dla niego ważną rolę w kryzysowych sytuacjach. Skoro w innych aspektach stanu wojennego prezydent dysponuje autonomiczną wobec rządu pozycją, czemu w kontekście rozporządzeń z mocą ustawy niejako ubezwłasnowolnia się go względem rządu? Art. 228 ust. 5 wyraźnie stanowi, że „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Czy jeżeli prezydent uzna, że wniosek rządowy dotyczący rozporządzenia z mocą ustawy nie odzwierciedla zasady proporcjonalności, to czy może go przyjąć? Wreszcie głowa państwa może powołać się na zadanie stania na straży konstytucji, czym może argumentować odmowę wydania danego rozporządzenia z mocą ustawy. Należy podkreślić, że – szczególnie w sytuacjach stanów nadzwyczajnych – nie można sprowadzać prezydenta RP jedynie do roli biernego obserwatora.

PROCEDURA ZASTĘPSTWA GŁOWY PAŃSTWA

Jak wspomniano uprzednio, art. 131 konstytucji przewiduje odpowiednie postępowanie na wypadek opróżnienia urzędu prezydenta bądź przejściowej niemożności sprawowania przez głowę państwa swych obowiązków.

⁵⁶ B. Dzierżyński, *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LIV, 2003, s. 88.

⁵⁷ M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 197; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005, s. 184; J. Szymanek, *op.cit.*, s. 109; W. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 107. Odmienne zdanie prezentuje zdaje się Bogdan Dzierżyński, *op.cit.*, s. 88–89.

W obu przypadkach pełnienie obowiązków prezydenta przejmuje marszałek Sejmu bądź też marszałek Senatu – w razie gdy ten pierwszy nie może tego uczynić. Należy podkreślić przezorność ustrojodawcy, który ustanowił swoiste podwójne zabezpieczenie, ustanawiając dwa organy, mogące przejąć obowiązki głowy państwa. Świadczy to także o znaczeniu, jakie dla właściwego funkcjonowania państwa ma urząd prezydenta.

O przejściowej niemożności sprawowania urzędu głowa państwa powiadamia marszałka Sejmu, który na ten czas przejmuje obowiązki prezydenta (art. 131 ust. 1). W wypadku, gdy głowa państwa nie jest w stanie poinformować drugiej osoby w państwie o zaistniałych przeszkodach, wówczas sprawę rozpatruje i rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny, czyniąc to na wniosek marszałka Sejmu. Jeżeli Trybunał uzna, że istnieje przejściowa niemożność sprawowania urzędu prezydenta przez jego piastuna, powierza marszałkowi pierwszej izby parlamentu wykonywanie obowiązków głowy państwa.

Istnieje pięć przesłanek, które mogą spowodować opróżnienie urzędu prezydenta RP. Są to:

- śmierć prezydenta Rzeczypospolitej;
- zrzeczenie się urzędu przez prezydenta;
- stwierdzenie nieważności wyboru prezydenta lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze;
- uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego;
- złożenie prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Katalog ten ma charakter zamknięty. W wypadku zaistnienia którejkolwiek z powyższych przesłanek osoba pełniąca obowiązki głowy państwa sprawuje je do czasu wyboru prezydenta⁵⁸. W takim wypadku wybory muszą zostać rozpisane nie później niż 14 dni po opróżnieniu urzędu i w ciągu 60 dni od daty ich zarządzenia (art. 128 ust. 2). Osoba pełniąca obowiązki

⁵⁸ Jerzy Ciapała zwraca uwagę na użyte w art. 131 ust. 2 konstytucji sformułowanie „do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej”, które implikuje fakt, że z chwilą wyboru nowej głowy państwa marszałek Sejmu przestaje pełnić urząd prezydenta i aż do zaprzysiężenia wybranego kandydata państwo funkcjonuje bez swego najwyższego reprezentanta. P. Winczorek uważa jednak, że wspomniany zwrot „należy zinterpretować w ten sposób, że oznacza on wybór i zaprzysiężenie prezydenta elekta”. *Czy Polska ma p.o. prezydenta*, <http://www.rp.pl/arttykul/505217.html> (dostęp: 23 października 2011 r.).

prezydenta dysponuje pełnią jego kompetencji, z wyłączeniem jednej – nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4).

PODSUMOWANIE

Rola głowy państwa jako gwaranta ciągłości władzy państwowej jest nie do przecenienia. Liczne kompetencje nominacyjne, stabilniejsza i dłuższa od parlamentarnej kadencja oraz fakt, że jest to organ jednoosobowy, zapewniają mu lepsze narzędzia do pełnienia tej funkcji. Szerokie uprawnienia w zakresie wprowadzania i znoszenia stanów nadzwyczajnych dają mu realne możliwości wpływania na bezpieczeństwo państwa.

Prezydent jest przewidziany również jako organ, który w szczególnych okolicznościach jest w stanie zastąpić Sejm – odnosi się to do ogłaszania stanu wojny i wydawania rozporządzeń o mocy ustawy. Nie można również zapominać, że w kryzysowych dla państwa sytuacjach najwyższy przedstawiciel RP może odwoływać się do swego autorytetu, aby zapewnić zwiększenie współpracy i współdziałania niezbędnych dla prawidłowego i skutecznego działania państwa. Prezydent nie działa wprawdzie w wielu wypadkach samodzielnie – jest w znacznie mierze ograniczony i kontrolowany w swych działaniach przez Radę Ministrów i Sejm – jednak wpisuje się to w zasadę podziału i równowagi władz, określoną w art. 10 ust. 1 konstytucji, więc nie można sprowadzać instytucji głowy państwa jedynie do funkcji notariusza. Nawet zważywszy na wspomniane w tym artykule ograniczenia, należy stwierdzić, że prezydent RP pełni istotną rolę w stanach szczególnego zagrożenia państwa, stanowiąc gwarancję jego ciągłego funkcjonowania.