

Grzegorz Pastuszko¹

Marszałek sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki prezydenta RP – dylematy konstytucyjne

W państwach o ustroju republikańskim istotnym wyzwaniem dla prawodawcy staje się wprowadzenie reguł prawnych dotyczących postępowania na wypadek niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta. Przyjęcie odpowiednich w tym przedmiocie rozwiązań ma z założenia chronić państwo przed negatywnymi skutkami przerwania funkcjonowania instytucji o kluczowym z konstytucyjnego punktu widzenia znaczeniu. Problem ten nie występuje w monarchiach, gdzie okresy bezkrólewia, spowodowane śmiercią panującego, bądź jego abdykacją, skutkują uruchomieniem mechanizmu regencji.

Uregulowanie zagadnienia prawnego zastępstwa głowy państwa w poszczególnych republikańskich porządkach konstytucyjnych przyjmuje niejednolite formy. Różnice odnoszą się nie tylko do kształtu obowiązujących procedur, ale dotyczą również podmiotów, którym powierza się wypełnianie funkcji prezydenta. Zasadniczo można w tym względzie wyodrębnić cztery normatywne modele rozwiązań:

1. model zastępstwa przewodniczącego parlamentu (Polska, Włochy, Niemcy, Rumunia, Litwa, Estonia),
2. model zastępstwa rządu (Słowacja),
3. model zastępstwa premiera (Finlandia, Rosja)
4. model zastępstwa wiceprezydenta (USA),
5. model mieszany (Grecja, Francja).

¹ Autor jest adiunktem w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Problem zastępstwa głowy państwa zachowuje aktualność także na gruncie uregulowań obecnej Konstytucji. Potrzeba stworzenia awaryjnych procedur, które uchylałyby ryzyko wystąpienia paraliżu działania mechanizmu władzy państwowej, ma głębokie konstytucyjne uzasadnienie. Otóż, paląca konieczność przejęcia prezydenckich obowiązków przez inną osobę bierze się nie tylko z samej istoty powstania wakansu w ramach tego rodzaju instytucji, ale znajduje ona również zakotwiczenie w ustrojowych powinnościach, jakie na prezydenta nakłada ustawa zasadnicza. Nie wolno mianowicie zapominać, iż piastun tego wysokiego stanowiska pełni rolę gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Jest to bezsprzecznie jedno z kluczowych rozwiązań ustrojowych rzutujących na status prawny polskiej prezydentury. Wyposażając głowę państwa we wskazaną funkcję ustrojodawca ujawnia wolę stworzenia takiego organu w systemie organizacji władzy politycznej, który ze względu na swój ustrojowy charakter ma dawać gwarancję nieprzerwanego i prawidłowego działania struktur państwa. Wprowadzenie tego rodzaju konstrukcji było związane z uświadomioną ze strony ustrojodawcy koniecznością ustanowienia odpowiednich form prawnych, pozwalających na bezpieczne „przeprowadzenie” państwa przez neuralgiczny okres swoistej „próżni konstytucyjnej”, wywołanej niemożnością sprawowania urzędu przez prezydenta.

I.

W Polsce już ponad kilkudziesięcioletnią tradycję ma rozwiązanie polegające na przekazywaniu obowiązków prezydenta przewodniczącemu parlamentu. Obowiązująca Konstytucja nie czyni w tym przedmiocie wyłomu. Jej postanowienia odpowiedzialnością za wykonanie tego zadania obarczają marszałka sejmu, w czym należy upatrywać nawiązania do uregulowań okresu międzywojnia.

Pierwszą republikańską konstytucją w Polsce, która uregulowała kwestię zastępstwa prezydenta, była ustawa zasadnicza z 1921 r. Przyjęte w jej ramach rozwiązania nie tworzyły zastępstwa prezydenta o charakterze stałym, było to jedynie zastępstwo ad interim². W świetle stosownych regulacji

² Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 51.

marszałek sejmu zastępował prezydenta, jeżeli prezydent nie mógł sprawować urzędu lub gdy urząd został opróżniony (art. 41 Konstytucji). Z brzmienia przytoczonego unormowania jasno wynikało, iż ustrojodawca podzielił przeszkody niemożności sprawowania urzędu na dwie grupy: tymczasowe i trwałe. Przeszkody tymczasowe charakteryzowały się tym, iż ich ustanie powodowało przywrócenie prezydenta do wykonywania obowiązków. Obejmowały one zarówno faktyczną niemożność piastowania mandatu (choroba, wyjazd zagraniczny, niewola, ewentualnie mało prawdopodobny przypadek bezczynności umyślnej prezydenta lub biernego jego oporu), jak i niemożność prawną (uchwała o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu ze skutkiem zawieszającym go w pełnieniu obowiązków – art. 51 Konstytucji)³. Przeszkody trwałe skutkowały natomiast powstaniem wakatów. Konstytucja wymieniała je enumeratywnie. W grę wchodziły mianowicie: śmierć, zrzeczenie się lub inna przyczyna (przez którą w doktrynie rozumiano prawomocne orzeczenie Trybunału Stanu). Zaistnienie tego rodzaju okoliczności narzucało na marszałka sejmu powinność niezwłocznego przeprowadzenia wyborów prezydenckich. Zgodnie z treścią art. 41 Konstytucji wystąpienie którejkolwiek ze wskazanych sytuacji z mocy prawa wywoływało skutek połączenia Sejmu i Senatu w Zgromadzenie Narodowe. Marszałek był zobligowany zwołać posiedzenie obydwu izb w trybie natychmiastowym. W trakcie takiego nadzwyczajnego posiedzenia deputowani musieli wybrać nowego prezydenta. Jeśli natomiast w momencie opróżnienia urzędu parlament był rozwiązany, po stronie marszałka rodził się konstytucyjny obowiązek niezwłocznego zarządzenia wyborów parlamentarnych, tak by jak najszybciej doprowadzić do elekcji prezydenckiej – naturalnie o ile wcześniej takie zarządzenie nie zostało wydane w zwykłym trybie.

Inną procedurę wprowadzono w odniesieniu do sytuacji wystąpienia przejściowej przeszkody w zakresie sprawowania urzędu. Otóż, zgodnie z art. 42 ustawy zasadniczej z 1921 r. po upływie 3 miesięcznego terminu faktycznego niewykonywania obowiązków⁴ marszałek sejmu był zobligowany do niezwłocznego zwołania posiedzenia Sejmu i poddania pod głosowanie

³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, reprint wydania z 1922, Warszawa 2008, s. 251.

⁴ Zob. S. Car, *Z zagadnień konstytucyjnych Polski. Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924, s. 26.

uchwały w kwestii opróżnienia fotela prezydenckiego. Decyzja w przedmiotowej sprawie zapadała większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W doktrynie formułowano ocenę, iż uchwała taka nie stanowi decyzji o odwołaniu prezydenta, gdyż podobna interpretacja naruszałaby zasadę nieodpowiedzialności głowy państwa⁵. Jednocześnie podnoszono, że prawnie dopuszczalna jest także uchwała negatywna, nieuznająca urzędu prezydenta za opróżniony. Zdaniem S. Rozmaryna jej podjęcie, będące wyrazem dążenia do realizacji interesu narodowego i państwowego, nie wymagało zachowania kwalifikowanej większości i kwalifikowanego quorum⁶.

Sporną kwestią było natomiast to, kiedy w zarysowanej sytuacji przewodniczący izby mógł skutecznie przejąć obowiązki. Według jednych autorów uprawnienie takie aktualizowało się dopiero z zapadnięciem uchwały Sejmu⁷, w opinii innych natomiast rzecz następowała już z chwilą zaistnienia przeszkody⁸.

Na marginesie wypada zauważyć, iż przewodniczący izby działający w charakterze zastępcy dysponował pełnią konstytucyjnych kompetencji prezydenta. Mógł on zatem czynić wszystko, co należało do właściwości głowy państwa. Jednocześnie Konstytucja przewidywała, iż status zastępcy marszałek zachowywał także wówczas, gdy doszło do wcześniejszego rozwiązania parlamentu. Bez znaczenia był fakt, czy miało to miejsce przed czy po zaistnieniu przeszkody wyłączającej możliwość sprawowania prezydenckiego fotela. Wedle Konstytucji bowiem marszałek, podobnie zresztą jak wicemarszałkowie, zachowywał swój mandat do chwili ukonstytuowania się nowego parlamentu (art. 28 Konstytucji).

Wcześniejsze wywody należy wreszcie uzupełnić o wzmiankę dotyczącą krytyki, jaką w nauce wyrażono pod adresem rozwiązań Konstytucji marcowej w omawianej kwestii. Z. Witkowski wskazywał mianowicie na wadliwe zastosowanie terminu 'zastępstwa'. Wychodząc z logicznie uzasadnionego założenia uznał on, iż zastępować można wyłącznie kogoś istniejącego, zatem sformułowanie zastępcy powinno się odnosić do sytuacji prawnej lub

⁵ Z. Witkowski, *Prezydent...*, s. 53.

⁶ Pogląd ten został sformułowany na gruncie rozwiązań zawartych w Małej konstytucji z 1947 r., która w tym zakresie inkorporowała uregulowania swojej międzywojennej poprzedniczki; S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1957, s. 416.

⁷ S. Car, *op.cit.*, s. 30.

⁸ S. Rozmaryn, *op.cit.*, s. 416.

faktycznej przeszkody niesprawowania urzędu. Przy scenariuszu opróżnienia fotela prezydenckiego bardziej zasadnym, zdaniem autora, byłoby używanie formuły następcy⁹.

Podzielając powyższą argumentację R. Mojak dowodzi, iż pojęcie zastępstwa odnosi się do kogoś, kto nie utracił prawa do piastowania urzędu, a jedynie nie sprawuje go przez jakiś czas. Dlatego też według tego samego autora w przypadku tzw. zastępstwa *sede vacante* bardziej odpowiednie było by stosowanie terminu 'prezydent tymczasowy'¹⁰. Wyłożone tutaj racje nie są pozbawione etymologicznego uzasadnienia. Za dobrą monetę można je przyjąć jednak tylko wtedy, jeśli na omawiany problem spojrzymy z perspektywy „zmian personalnych”. Nie ulega kwestii, iż konkretny marszałek zastępuje konkretnego prezydenta, gdy ten nie może faktycznie wykonywać swoich obowiązków, natomiast następcą jest w sytuacji zaistnienia stanu opróżnienia fotela prezydenckiego. W języku doktryny, tak współczesnej, jak i międzywojennej, utrzymała się wszelako inna nomenklatura, uwikłana w odmiennie założenia. Opiera się ona mianowicie na przeświadczeniu, że w przypadku opróżnienia urzędu wykonujący obowiązki marszałek nie działa jako sukcesor prezydenta *ad personam*, ale jest ustrojowym ogniwem wypełniającym okres przerwy w funkcjonowaniu prezydenta jako instytucji państwowej.

Nie może ująć z pola widzenia fakt, że omówione urządzenia ustrojowe okazały się być wielce użyteczne w praktyce ustrojowej. Do uruchomienia konstytucyjnej procedury zastępstwa dochodziło dwukrotnie. Dwukrotnie też obowiązki przejmował marszałek M. Rataj. Pierwszy raz rzecz miała miejsce tuż po zamachu na życie prezydenta G. Narutowicza. Druga taka sytuacja wydarzyła się w związku ze złożeniem rezygnacji przez prezydenta S. Wojciechowskiego poprzedzonej przewrotem majowym z 1926 r.

Zagadnienie zastępstwa prezydenta uregulowane zostało także w Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. Przyjęte unormowania różniły się jednak w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Wprowadzone zmiany podyktowane były głównie odmiennymi założeniami ustrojowymi, jakie leżały u podstaw nowego systemu politycznego państwa. Kluczowe znaczenie odegrał tutaj fakt wzmocnienia ustrojowej pozycji Senatu oraz zmiana try-

⁹ Z. Witkowski, *Prezydent...*, s. 51.

¹⁰ R. Mojak, *Instytucja prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 182.

bu rekrutowania jego składu (1/3 senatorów nominowana była przez szefa państwa). W ślad za nową konstrukcją tej izby poszła regulacja art. 23 Konstytucji, który funkcję zastępcy prezydenta powierzył marszałkowi senatu. Co charakterystyczne, obowiązki te marszałek przejmował tylko wówczas, gdy urząd pozostawał opróżniony.

Wakat na urządzie powstawał wraz z zaistnieniem co najmniej jednej z uregulowanych przez Konstytucję przesłanek. Nie była to regulacja zbyt obszerna. Do katalogu trwałych przeszkód w zakresie sprawowania urzędu ustrojodawca zaliczył wyłącznie zgon lub zrzeczenie się funkcji (art. 21 Konstytucji). Poza tym do opróżnienia dochodziło także wtedy, gdy wobec faktycznej niemożności piastowania funkcji obradujące łącznie Sejm i Senat większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmowały uchwałę, na mocy której urząd zostawał uznany za opróżniony. Akt tego rodzaju zmierzał do ustabilizowania sytuacji w państwie wywołanej brakiem faktycznego wykonywania obowiązków przez prezydenta. Nie nosił natomiast znamion parlamentarnej kontroli działania pałacu prezydenckiego, jako że zgodnie z Konstytucją prezydent pozostawał odpowiedzialny wyłącznie „przed Bogiem i historią”¹¹.

W chwili zaistnienia którejś z wymienionych tu okoliczności na marszałka senatu spadał obowiązek zwołania Zgromadzenia Elektorów celem wyboru nowego prezydenta. Zgromadzenie dokonywało wyboru na specjalnym posiedzeniu. Alternatywą dla takiego trybu elekcji było skorzystanie przez przewodniczącego Senatu z prezydenckiej prerogatywy, pozwalającej na wyznaczenie własnego kandydata na prezydenta. Skutkiem podjęcia podobnej decyzji przeprowadzano wybory powszechne, w ramach których rywalami ubiegającymi się o urząd najwyższej osoby w państwie byli kandydat Zgromadzenia Elektorów oraz kandydat pełniący obowiązki prezydenta marszałka senatu (art. 21 Konstytucji). Ostateczna decyzja należała do suwerena.

¹¹ Różne były interpretacje przywołanych tu przepisów. W. Konopczyński uważał, iż uchwała o uznaniu urzędu prezydenta za opróżniony może zapaść wówczas, gdy prezydent nie wykonuje faktycznie obowiązków (nie zwołuje Sejmu, nie podpisuje ustawa, etc.). S. Car z kolei utrzymywał, że dla podjęcia tego rodzaju uchwały konieczny jest wcześniejszy wyrok Trybunału Stanu, w którym stwierdzone zostanie złamanie przez prezydenta Konstytucji (niewykonywanie konstytucyjnych obowiązków); zob. S. Car, op.cit., s. 26–27; w tej kwestii zob. także: A. Deryng, *Prawo polityczne*, t. II, Lwów 1936, s. 232.

W doktrynie przyjęte rozwiązanie częściowo poddawano krytyce. Jak przypomina D. Górecki, w świetle przedwojennych opinii w treści przytoczonych uregulowań zabrakło w szczególności pojęcia trwałej niemożności¹², co miało stanowić poważną lukę prawną. Jednocześnie zwracano uwagę, że ze względu na prawną konstrukcję prezydentury i idące za tym wyłączenie wszelkiej odpowiedzialności głowy państwa, w katalogu przyczyn niemożności sprawowania urzędu nie mogła się znaleźć niemożność prawna.

Z uwagi na krótki okres obowiązywania ustawy zasadniczej z 1935 r. nigdy nie doszło do praktycznego „przetestowania” omówionych instytucji. Tylko raz miała miejsce sytuacja, w której wydawało się, iż przejecie obowiązków stanie się koniecznością. Wiązała się ona z chorobą prezydenta I. Mościckiego, który wczesną wiosną 1939 r. podupadł na zdrowiu (doznał skrętu kiszki). Wzbudziło to obawy, że Sejm i Senat będą musiały zebrać się na posiedzenie celem podjęcia uchwały o uznaniu urzędu głowy państwa za opróżniony. Szczęśliwie obyło się jednak bez interwencji, jako że prezydent po pewnym okresie niedyspozycji wrócił do zdrowia.

Osobliwa sytuacja wytworzyła się w okresie II wojny światowej. Wobec braku możliwości zorganizowania legalnej władzy państwowej na okupowanym terytorium, polscy komuniści, działając w pełnej konspiracji, na przełomie 1943/44 r. powołali uzurpatorski, kadłubowy parlament – Krajową Radę Narodową, odpowiedzialny za stworzenie podwalin dla nowej władzy w kraju. Wzorując się na regulacjach Konstytucji marcowej z 1921 r. przyjęli oni rozwiązanie, zgodnie z którym obowiązki głowy państwa miał wykonywać wewnętrzny organ kierowniczy KRN. Zasadnicze w tej materii znaczenie miała ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej. Zgodnie z jej treścią, przewodniczący KRN, określanej po nowelizacji z dnia 31 grudnia 1944 r. mianem prezydenta KRN, miał w swym ręku wszystkie kompetencje marszałka sejmu wynikające z Konstytucji marcowej, w tym także prawa i obowiązki związane z zastępowaniem prezydenta w okresie wakowania urzędu¹³. Uznawano wówczas, że w sytuacji opróżnienia stanowiska prezydenta (w istocie braku tej instytucji), jego zastępcą był prezydent KRN. Działając w tym charakterze prezydent KRN nie miał tych uprawnień, które wypływały z noweli kwietniowej

¹² Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna prezydenta Rzeczypospolitej Polski i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 53.

¹³ Zob. A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 95–96.

z 1926 r., tj. został pozbawiony prawa do rozwiązania parlamentu, nie mógł również wydawać rozporządzeń z mocą ustawy.

W stosunku do szefa parlamentu nie stosowano wyrażonych w Konstytucji marcowej zasad nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa. Prezydent KRN był nie tylko przez KRN wybierany, ale mógł także zostać przez nią skutecznie odwołany. Wprowadzone prawodawstwo usunęło także mechanizm jego odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁴.

F. Siemieński, analizując regulacje normujące ustrojowy status prezydenta KRN, zwrócił uwagę na istotną różnicę, jaka dzieliła stanowisko prawne tego organu od stanowiska marszałka sejmu pod rządami Konstytucji marcowej. Wskazał on mianowicie, iż marszałek sejmu, zastępując prezydenta RP, w okresie gdy urząd ten pozostawał nieobsadzony, był zobowiązany do natychmiastowego zwołania Zgromadzenia Narodowego w celu wyłonienia nowego prezydenta. Natomiast prezydent KRN w tym charakterze działać miał do czasu wyboru głowy państwa przez nowy organ legislatywy, tj. Sejm Ustawodawczy, którego terminu wyborów nie oznaczono z góry, a w praktyce z tymi wyborami zwlekano kilka lat¹⁵.

W tej roli prezydent KRN pozostawał aż do 1947 r., a więc do uchwalenia ustawy konstytucyjnej o organizacji i zakresie działania najwyższych władz Rzeczypospolitej Polski, która w nowej komunistycznej Polsce reaktywowała (na pewien okres) urząd prezydenta. Ustrojowy model prezydentury w dobie obowiązywania Małej konstytucji z 1947 r. był wierną kopią uregulowań zawartych w ustawie zasadniczej z 1921 r. Wynikało to z faktu, że ustrojodawca komunistyczny w odniesieniu do tej (i nie tylko do tej) kwestii zastosował metodę legislacji polegającą na inkorporowaniu w ramach odesłań całych fragmentów międzywojennej konstytucji. Dotyczyło to także zagadnień związanych z zastępowaniem prezydenta przez marszałka w sytuacjach nadzwyczajnych.

Istotna zmiana w dziedzinie omawianych regulacji dokonała się wraz z uchwaleniem Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. Wiązała się ona ściśle z wprowadzeniem nowej formuły organizacji władzy państwowej, która nie

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. F. Siemieński, *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Annales Universitatis Marie Curie-Sklodowska Lublin – Polonia”, vol. XXXVII, 13, sectio G, 1990, s. 189.

¹⁵ F. Siemieński, op.cit., s. 190.

obejmowała urząd prezydenta, a co za tym idzie, wyłączyła także instytucję zastępstwa głowy państwa.

Potrzeba ponownego unormowania kwestii zastępstwa powstała dopiero z chwilą restytuowania monokratycznej prezydentury w 1989 r. Znowelizowana wówczas konstytucja PRL nie zerwała z tradycją powierzania funkcji zastępcy szefa państwa marszałkowi sejmu. To rozwiązanie zachowano w treści jej postanowień (art. 32e ust. 2 Konstytucji). Nowością było natomiast szersze ujęcie katalogu przeszkód wywołujących stan opróżnienia fotela prezydenckiego przed upływem kadencji. Ustrojodawca wymieniał tu: śmierć, zrzeczenie się urzędu, uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Zgromadzenia oraz złożenie z urzędu orzeczeniem Trybunału (art. 32e ust. 1 Konstytucji). W oględny sposób przepisy konstytucji potraktowały kwestię niemożności przejściowej, ograniczając się do stwierdzenia, że jeśli prezydent nie jest w stanie sprawować urzędu, zastępuje go marszałek (art. 32e ust. 2 noweli kwietniowej z 1989 r.).

Niemal identyczną treść uzyskały unormowania dotyczące instytucji zastępstwa w Małej konstytucji z dnia 17 października 1992 r.

II.

W porównaniu z konstytucjami przedwojennymi tudzież z konstytucjami okresu dyktatury komunistycznej, obecna ustawa zasadnicza wprowadza bardziej szczegółową regulację w zakresie prawnoustrojowej konstrukcji zastępstwa prezydenta. Jest w tym sensie zbliżona do uregulowań zawartych w znowelizowanej Konstytucji PRL z 1952 r. oraz w Małej konstytucji z 1992 r. Zgodnie z treścią przyjętych w niej rozstrzygnięć, wykonywanie obowiązków głowy państwa co do zasady powierza się marszałkowi sejmu. Przewodniczący pierwszej izby polskiego parlamentu nie jest wszakże jedynym podmiotem legitymowanym do działania w tym charakterze. Otóż, ustrojodawca zapobiegliwie ustanawia regułę, wedle której na wypadek niemożności wykonywania prezydenckich obowiązków także przez niego, spadają one na marszałka senatu (art. 131 ust. 3 Konstytucji).

Konstytucyjne unormowanie problematyki związanej z sytuacją, kiedy prezydent nie może sprawować swoich obowiązków, ma wieloaspektowy charakter. Z jednej strony ustrojodawca wskazuje na konkretne przeszkody, których zaistnienie powoduje niemożność piastowania urzędu przez głowę państwa, z drugiej zaś określa awaryjne procedury działania, pozwalające na objęcie zastępstwa przez marszałka.

W pierwszej kolejności jednak należy rozważyć kwestię uprawnień marszałka działającego w charakterze tymczasowego zastępcy głowy państwa. Pojawia się tu zasadne pytanie o to, co na gruncie obowiązującego prawodawstwa może, a czego nie może czynić taka osoba. Konstytucja wypowiada się w tej mierze bardzo zdawkowo, wprowadzając jedynie klauzulę, zgodnie z którą wykonujący tymczasowo obowiązki prezydenta marszałek nie ma prawa skrócić kadencji parlamentu (art. 131 ust. 4 Konstytucji). W nauce prawa wskazuje się, że rzeczony uregulowanie przyjęte zostało po to, by ewentualna decyzja o skróceniu kadencji Sejmu i Senatu nie pogłębiała trudnej sytuacji, w jakiej znajduje się państwo pozbawione piastuna najwyższego urzędu¹⁶. Podnosi się także, iż wytrącenie z rąk przewodniczącego Sejmu tego rodzaju instrumentu usuwa problem decydowania w sprawie politycznego bytu izby przez jej wewnętrzny organ¹⁷.

Tradycyjne rozumienie regulacji art. 131 ust. 1 zakłada, że marszałek wykonujący tymczasowo obowiązki prezydenta wchodzi – co do zasady – we wszystkie prawa i obowiązki głowy państwa. W poglądach doktryny domena będącego zastępcą marszałka zostaje zrównana z domeną nie mogącego sprawować urzędu prezydenta, przy jednoczesnym zachowaniu świadomości istnienia ustrojowej odrębności obydwu funkcji. Nie oznacza to jednak, że piastun laski marszałkowskiej w podejmowaniu działań nie doznaje ograniczeń. Przedstawiciele nauki zgodnie przyznają, iż marszałek znajdujący się w takiej sytuacji prawnej jest zobowiązany do zachowania daleko idącej powściągliwości w korzystaniu z przydanych mu atrybucji¹⁸. J. Ciapała wskazuje w tym względzie na trzy powody zmuszające zastępcę szefa państwa

¹⁶ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 131 Konstytucji RP z 1997 r.* zawarty w systemie informacji prawniczej LEX.

¹⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 131 Konstytucji RP z 1997 r.* zawarty w systemie informacji prawniczej LEX.

¹⁸ P. Sarnecki, *Rozdział V „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, art. 131*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 3–4; zob. także P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2*

do dokonywania wyłącznie takich czynności, których w danym momencie wymaga racja stanu. Po pierwsze, zdaniem autora, prezydent w odróżnieniu od marszałka mandat do sprawowania władzy wywodzi bezpośrednio z woli wyborców. Ta okoliczność upewnia w przekonaniu, iż korzystanie z kompetencji związanych z realizowaniem funkcji arbitrażu konstytucyjnego powinno być wyłącznie udziałem głowy państwa. Po drugie, prezydent jest organem władzy wykonawczej, podczas gdy proweniencja marszałka wiąże się z legislatywą. W świetle tego argumentu zbyt obszerne korzystanie z prezydenckich kompetencji mogło by na szwank wystawić respektowanie zasady trójpodziału władzy. Po trzecie, funkcja zastępcy ma charakter tymczasowy, co sprawia, że podstawowym zadaniem osoby wykonującej obowiązki głowy państwa jest przede wszystkim zarządzanie nowych wyborów. Zatem podejmowanie innych czynności uzasadnienie znajduje wyłącznie wówczas, gdy są one konieczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa¹⁹.

Analiza tekstu Konstytucji w omawianym zakresie pozwala na jeszcze inną, bardziej restrykcyjną, interpretację przepisów. Na uwagę zwraca bowiem fakt redakcji art. 131, w którym ustrojodawca konsekwentnie posługuje się pojęciem wykonywania obowiązków prezydenta. Wykładnia językowa przedmiotowej formuły może nasuwać sugestię, że w istocie zakres właściwości marszałka jako zastępcy obejmuje jedynie działania wynikające z konstytucyjnych obowiązków, nie zaś przyznanych prezydentowi uprawnień. Do tak rygorystycznej interpretacji skłania także zwrot wykonywanie, który – jak możnaby założyć – czyni z marszałka swego rodzaju „służbiście”, wykonawcę prezydenckich obowiązków rozumianych *sensu stricto*, pozbawionego zdolności do podejmowania własnych inicjatyw, a przez to wyzutego z możliwości korzystania z konstytucyjnych uprawnień. Wydaje się, że zaprezentowane rozumienie art. 131 Konstytucji nie jest właściwe. Otóż w egzegezie analizowanej regulacji nie można pominąć faktu, iż ustrojodawca nie posługuje się pojęciem obowiązku prawnego względnie obowiązku konstytucyjnego, jest w niej natomiast mowa o bliżej niesprecyzowanych obowiązkach. Z tego powodu stoję na stanowisku, że wyrażenie to należy interpretować szeroko. Rozbiór sygnalizowanej regulacji z uwzględnieniem rzeczywistych intencji ustrojodawcy nasuwa myśl, że w rozumieniu Konsty-

kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 179.; M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 107.

¹⁹ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, Warszawa 1999, s. 127.

tucji we wskazanym katalogu obowiązków mieszczą się nie tylko obowiązki wynikające z przepisów prawa, ale także obowiązki innego autoramentu, tj. obowiązki polityczne, moralne, etc. Nie jest to zresztą jedyny argument. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy również pamiętać o zasadniczej przyczynie, dla której Konstytucja wprowadziła instytucję zastępstwa. Jak wiadomo, niedopuszczenie do przerwania wykonywania prezydenckich obowiązków ma w założeniu chronić takie konstytucyjne wartości jak stabilność i prawidłowość funkcjonowania mechanizmu władzy państwowej. W normalnym stanie rzeczy za funkcjonowanie konstytucyjnego porządku w państwie odpowiada prezydent. Jest on gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji), przez co stanowi swoisty nerw konstytucyjnego systemu organów. Swoje powinności w tej dziedzinie prezydent wypełnia, korzystając z szeregu przyznanych mu kompetencji. Nie ma tu znaczenia, czy są to kompetencje przybierające postać obowiązków czy jedynie uprawnień. Bez względu na okoliczności prezydent jest zmuszony dołożyć wszelkich starań celem usunięcia powstałych na tle działania mechanizmu władzy zakłóceń. Wydaje się, że dokładnie taką samą rolę przypisuje ustrojodawca wykonującemu tymczasowo obowiązki głowy państwa marszałkowi. Nie widzę powodów, dla których należałoby sądzić inaczej. Moim zdaniem na pozycję ustrojową marszałka w charakterze zastępcy trzeba spojrzeć z perspektywy funkcji ustrojowych prezydenta, w szczególności zaś z perspektywy funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej. Wykładnia celowościowa upewnia w przekonaniu, iż w okresie niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa marszałek jest jedynym organem, któremu w udziale przypada dbanie o to, by nie dochodziło do jeszcze większego paraliżu działania władzy państwowej. W tym celu powinien on mieć do dyspozycji wszystkie konstytucyjne środki, jakie służą prezydentowi. Wobec braku jednoznacznych rozstrzygnięć, które wyłączałyby enumeratywnie poszczególne kompetencje osoby wykonującej obowiązki (z wyjątkiem wyłączenia prawa do skrócenia kadencji parlamentu), ma tu zastosowanie reguła *a maiori ad minus* – marszałkowi wolno tyle, ile wolno prezydentowi. Uznanie natomiast, iż celem realizowania tej powinności marszałek powinien ograniczyć się wyłącznie do wykonywania obowiązków prawnych, niosłoby za sobą nie tylko ryzyko sprzeniewierzenia się rzeczywistej intencji ustrojodawcy, ale także w niektórych sytuacjach mogłoby – biorąc pod uwa-

gę względu natury politycznej – blokować załatwianie ważnych, wynikających z racji stanu, spraw państwowych.

Konstytucja wnikliwie reguluje zagadnienie przeszkód w sprawowaniu urzędu prezydenta. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania są z pewnością bardziej szczegółowe w porównaniu z uregulowaniami konstytucji przedwojennych. Ich treść pozwala wyodrębnić dwie grupy rzeczonych przeszkód. Kluczowe znaczenie ma tu podział na przeszkody trwałe (*sede vacante*) oraz przeszkody mijające (*sede plena*)²⁰. W doktrynie znany jest także podział na przeszkody faktyczne i prawne.

Rozróżnienie na przeszkody trwałe i mijające znajduje – o czym będzie mowa dalej – bezpośrednie przełożenie na tryb postępowania związany z przekazywaniem marszałkowi prezydenckich obowiązków. O ile w przypadku zaistnienia przeszkód trwałych pełnienie funkcji prezydenta przypada marszałkowi w udziale z mocy prawa, o tyle w sytuacji pojawienia się przeszkody tymczasowej jej przejęcie wymaga uprzedniego złożenia przez prezydenta zawiadomienia lub wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (art. 131 Konstytucji).

Na szczególną uwagę zasługują ujęte *numerus clausus* przesłanki opróżnienia urzędu. Ich konstytucyjny katalog został uregulowany w art. 131 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem tych unormowań, prezydencki wakat powodują takie okoliczności jak: śmierć prezydenta Rzeczypospolitej, zrzeczenie się urzędu przez prezydenta Rzeczypospolitej, stwierdzenie nieważności wyboru prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze, uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, a także złożenie prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Przytoczona regulacja jest w moim przekonaniu dotknięta poważną wadą. Na pierwszy rzut oka widać, że tak zestawione wyliczenie nie wyczerpuje wszystkich możliwych wariantów²¹. P. Winczorek zauważa, że teore-

²⁰ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2008, s. 308.

²¹ Na problem ten uwagę zwraca Z. Witkowski, wskazując iż niektórzy współcześni ustrojodawcy katalog przesłanek umożliwiających uznanie urzędu prezydenta za opróżniony zakreślają szerzej; zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2001, s. 300.

tycznie, obok wymienionych w ustawie zasadniczej przesłanek, można sobie wyobrazić dodatkowo scenariusz, kiedy urząd prezydenta zostanie nieobsadzony wskutek nieprzeprowadzenia wyborów z powodu braku kandydatów lub pojawienia się tylko jednego kandydata²². Poza tym istnieje problem oceny prawnej sytuacji, kiedy utrzymujący się początkowo stan tymczasowości przeradza się w stan permanencji (np. w przypadku niewoli lub zaginięcia prezydenta). Wydaje się, iż w tej kwestii mamy do czynienia z przejawem niefrasobliwości prawodawcy. Nie do końca wiadomo jak należałoby należało by interpretować obowiązujące przepisy wobec zaistnienia podobnego stanu faktycznego. Z Konstytucji bowiem wynika, że wykonujący obowiązki głowy państwa marszałek byłby zmuszony do zachowania statusu zastępcy do końca upływu konstytucyjnego terminu kadencji. Zgodnie bowiem z art. 128 ust. 2 ustawy zasadniczej marszałek przedwczesne wybory ma prawo zarządzić dopiero w ciągu 14 dni po opróżnieniu urzędu prezydenta. Z pewnością stałoby to w kolizji z tymczasowym charakterem działań zastępcy szefa państwa. W sukurs mógłby tu ewentualnie przyjść sam prezydent, zrzekając się sprawowanego urzędu, naturalnie pod warunkiem, że istniałyby po temu realne możliwości.

Immanentnym skutkiem wystąpienia którejkolwiek z opisanych w art. 131 ust. 2 okoliczności jest – jak wiadomo – opróżnienie urzędu głowy państwa. Zdarzenie to *ipso iure* powoduje przejście obowiązków prezydenta przez marszałka sejmu. Wprowadzony w ustawie zasadniczej tryb postępowania ma z założenia wykluczyć sytuację, kiedy nawet na bardzo krótki okres wykonywanie funkcji prezydenta uległoby przerwaniu. Poza dyskusją jest zatem fakt, iż wolą ustrojodawcy ustanawiającego takie a nie inne unormowania było połączenie skutku prawnego przejścia obowiązków z chwilą faktycznego zaistnienia przeszkody.

Ta prosta reguła nie jest aż tak oczywista w sytuacji śmierci prezydenta. Rodzi się tu zasadniczy dylemat dotyczący skonstatowania momentu, w którym prawny zastępca głowy państwa może rozpocząć wykonywanie jego obowiązków. W pierwszej kolejności należałoby wyjaśnić czy dla skutecznego przejścia obowiązków marszałek jest zmuszony czekać do chwili, kiedy śmierć prezydenta potwierdzona zostanie formalnie, tj. gdy właściwy urząd sporządzi akt zgonu i doręczy go do rąk marszałka, czy też może

²² P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 178.; zob. także R. Mojak, *Instytucja prezydenta*, op.cit., s. 180.

jest on władny podjąć decyzję w tym przedmiocie, kierując się wyłącznie nieudokumentowaną wiedzą o śmierci prezydenta. Nie ulega wątpliwości, iż sporządzenie aktu zgonu głowy państwa usuwa wszelkie komplikacje i służy pewności obrotu prawnego. Tego rodzaju podejście do sprawy nie było obce praktyce ustrojowej dwudziestolecia międzywojennego. O precedensie można mówić w związku z zabójstwem prezydenta G. Narutowicza w 1922 r. Otóż, piastujący wówczas stanowisko marszałka sejmowi Maciej Rataj przejęcie obowiązków głowy państwa ogłosił wieczorem tego samego dnia, jednak dopiero po doręczeniu aktu zejścia wystawionego przez biegłego lekarza. Postąpił w ten sposób, mimo że obowiązująca w owym czasie Konstytucja marcowa z 1921 r. nie wprowadziła w tej mierze wyraźnych reguł²³. Czy zatem w obecnym stanie prawnym na marszałku sejmowi ciąży taki sam obowiązek? Na to pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Istotne znaczenie ma tu fakt, że Konstytucja w tej kwestii zupełnie milczy. Tego rodzaju wymogu nie statuują także przepisy żadnego innego aktu normatywnego. Uznanie zatem, iż marszałek obowiązki prezydenta ma prawo przejąć dopiero z chwilą doręczenia aktu zgonu musi się jawić jako nieuprawniona nadinterpretacja²⁴. Na użytek dowodzonych tutaj racji warto zauważyć, że – co niejednokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny – kompetencji w demokratycznym państwie prawnym nie można domniemywać. Analizowany problem wymaga natomiast odmiennego spojrzenia. W kontekście tych rozważań da się w moim przekonaniu zaryzykować twierdzenie, że ustrojodawca, tworząc katalog przesłanek trwałej niemożności sprawowania urzędu prezydenta, wyposażył marszałka w prawo dyskrecjonalnej oceny konkretnej sytuacji. To marszałek, predestynowany do roli konstytucyjnego zastępcy piastuna fotela prezydenckiego, musi zdecydować na podstawie zgromadzonej wiedzy, czy zmaterializowały się rzeczony przesłanki – a w interesującym nas zakresie – czy nastąpiła śmierć prezydenta. Naturalnie nie chodzi tu o jakąkolwiek postać niekonstytucyjnej uzurpacji władzy, lecz o racjonalną analizę rzeczywistego stanu rzeczy²⁵.

²³ S. Car uważał, że śmierć winna być stwierdzona przez akt zejścia; zob. S. Car, op.cit., s. 25.

²⁴ Dokładnie odwrotne stanowisko w tej sprawie zajmuje B. Banaszak, wedle którego urzędowy akt zgonu jest koniecznością; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 656.

²⁵ W tym tonie wypowiada się M. Zubik, który nawiązując do okoliczności katastrofy smoleńskiej z 10 kwietnia 2010 r. uznaje, iż przejęcie przez marszałka B. Komorowskiego

Alternatywą dla zaprezentowanego rozumienia art. 131 Konstytucji jest wykładnia, wskazująca, iż wobec przewidywanego opóźnienia sporządzenia aktu zgonu prezydenta, marszałek powinien zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 131 ust. 1 o stwierdzenie wystąpienia przeszkody w sprawowaniu urzędu. W ramach uruchomionego postępowania sąd konstytucyjny bada, czy nagromadzone wokół zaistniałej sytuacji wątpliwości uzasadniają przekazanie obowiązków prezydenta marszałkowi. Dopiero wydane orzeczenie staje się podstawą do skutecznego wykonywania prezydenckich kompetencji.

Nie wywołuje zastrzeżeń uprawnienie prezydent do złożenia rezygnacji z pełnionego urzędu. Jest to jego osobista prerogatywa, nie wymagająca niczyjej zgody. Obowiązujące reguły prawa nie mówią natomiast nic o konieczności zachowania określonej formy. W tym względzie rozważyć należy dwie opcje, tj. oświadczenie wygłoszone w formie orędzia przed Zgromadzeniem Narodowym lub też oświadczenie złożone bezpośrednio na ręce marszałka. Wykorzystanie pierwszego z wymienionych wariantów należałoby traktować jako *actus contrarius* w stosunku do czynności zaprzysiężenia warunkującej objęcie urzędu. Sięgnięcie do drugiego rozwiązania byłoby natomiast posunięciem bardziej pragmatycznym, pozwalającym nie tylko na prawnie skuteczną dymisję, ale także na bezpośrednio i oficjalnie zawiadomienie marszałka o powstaniu wakatu na urządzie prezydenta. Wydaje się, że obie ścieżki postępowania są do zaakceptowania z punktu widzenia prawa. Wobec braku jednoznacznych rozstrzygnięć ustrojodawca pozostawia tu pewną dowolność szefowi państwa, który ostatecznie sam decyduje o formie składanej rezygnacji²⁶.

W praktyce pewne niejasności interpretacyjne może wywoływać regulacja, przewidująca opróżnienie fotela prezydenckiego w przypadku stwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. Treść tej przesłanki nawiązuje do sytuacji, kiedy prezydent z powodu problemów zdrowotnych *de facto* przestaje pełnić funkcję. Na krytykę zasługuje fakt, że prawodawca w omawianym uregulowaniu nie określa terminów, których upływ warunkowałby

obowiązków zmarłego prezydenta na podstawie korespondencji dyplomatycznej mieściło się w granicach reguł obowiązującego prawa; M. Zubik, *Gdy marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przeгляд Sejmowy” nr 5, 2010, s. 78.

²⁶ Inaczej w tej kwestii zob. R. Mojak, *Instytucja prezydenta*, op.cit., s. 179; J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 125.

poddanie powstałej sytuacji pod osąd Zgromadzenia Narodowego²⁷. Brak klarownie określonych ram czasowych daje parlamentarzystom sposobność podjęcia decyzji arbitralnej i w efekcie obciążonej ryzykiem zastosowania politycznej reperkusji w stosunku do pałacu prezydenckiego. Nie do końca jasna pozostaje kwestia rodzaju i stopnia schorzeń, o jakich mowa w omawianej regulacji. Bezsporne jest jedynie to, iż stan zdrowia prezydenta musi w sposób trwały uniemożliwiać sprawowanie funkcji. Nieostrość użytych w Konstytucji dyrektyw językowych uprawnia do wykorzystania wykładni celowościowej. Jakże zatem jednostki chorobowe należy wziąć pod uwagę? Wydaje się, iż dyspozycja omawianego unormowania obejmuje przede wszystkim przypadki ciężkich chorób wywołujących dysfunkcję fizyczną. Nie ma tu znaczenia okoliczność, czy prezydent zachowuje świadomość, czy też jest jej pozbawiony. Sedno problemu tkwi w tym, by towarzyszące chorobie dolegliwości w sposób obiektywny uniemożliwiały sprawowanie obowiązków²⁸. Inną kategorią są natomiast wszelkie schorzenia psychiczne. Wydaje się, że do tego typu przypadków deputowani powinni podchodzić ze szczególną ostrożnością. Pojawiające się w trakcie urzędowania zakłócenia czynności psychicznych stanowią wyjątkowo delikatną materię, wymagającą działań powściągliwych, obliczonych w każdej sytuacji na ochronę majestatu urzędu. Wyrażam przekonanie, że jeśli ujawnienie się podobnych dolegliwości – trudnych w gruncie rzeczy do zdiagnozowania – pociągałoby za sobą ten skutek, że prezydent w określonym horyzoncie czasowym nie wykonywałby swoich konstytucyjnych obowiązków, wówczas zastosowanie powinny mieć przepisy o odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa. Nie ulega kwestii, iż wszelkie przejawy bezczynności urzędowej stanowią naruszenie ustawy zasadniczej i muszą być traktowane jako delikt konstytucyjny. W takiej sytuacji, Zgromadzenie Narodowe dążące do opróżnienia urzędu głowy państwa, musiałoby podjąć uchwałę w przedmiocie postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 2 Konstytucji). Dopiero Trybunał na mocy orzeczenia o złożeniu głowy państwa z urzędu przesądzałby o ewentualnym opróżnieniu prezydenckiego fotela. Pozbawienie prezydenta stanowiska w oparciu o przesłankę złego stanu

²⁷ R. Mojak, *Instytucja prezydenta*, op.cit., s. 180.

²⁸ Jak zauważa B. Banaszak, przedmiotem decyzji Zgromadzenia Narodowego nie jest orzeczenie w sprawie stanu zdrowia prezydenta, ale ocena tego stanu pod kątem zachowania przez prezydenta zdolności do podołania obowiązkom związanym ze sprawowaniem urzędu; B. Banaszak, op.cit., s. 657.

zdrowia byłoby natomiast w pełni uprawnione w momencie, gdyby szef państwa w ramach sprawowanego urzędu dokonał czynności nieracjonalnych, wywołujących powszechną konsternację, w sposób rażący godzących w rację stanu.

Ostatnia przesłanka wymieniona w art. 131 ust. 2 Konstytucji ma charakter przeszkody prawnej. Jej usytuowanie w ramach sygnalizowanej regulacji należy uznać za zabieg ze wszech miar zasadny. Chodzi tu mianowicie o wydanie przez Trybunał Stanu orzeczenia, na mocy którego prezydent zostaje złożony z urzędu. Zdarzenie to powoduje opróżnienie fotela prezydenckiego, jednak – co ciekawe – nie ten moment stanowi cezurę czasową dla przejścia przez marszałka zastępstwa. Rzecz ma miejsce nieco wcześniej, tj. z dniem podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały w przedmiocie postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem. Zgodnie bowiem z postanowieniami ustawy zasadniczej, uchwała taka skutkuje zawieszeniem sprawowania urzędu przez głowę państwa do czasu wydania trybunalskiego rozstrzygnięcia (art. 145 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 10 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu). Powstająca w podobnych okolicznościach sytuacja prawna wymaga uruchomienia instytucji zastępstwa. To czy zastępstwo *ad interim* ustanie, czy też przekształci się w zastępstwo w warunkach wakatu, zależy od merytorycznej strony orzeczenia Trybunału Stanu.

Zgoła inaczej przedstawia się zagadnienie zastępstwa w warunkach przejściowej niemożności sprawowania urzędu prezydenta. Jak wiadomo, także i w tym przypadku osobą, na której ciąży obowiązki głowy państwa, jest przewodniczący pierwszej izby polskiego parlamentu. Zgodnie z art. 131 ust. 1 Konstytucji dla nabycia przez marszałka statusu zastępcy konieczne jest zaistnienie dwóch przesłanek: wystąpienie tzw. mijającej przeszkody w sprawowaniu urzędu oraz złożenie na ręce marszałka przez samego prezydenta zawiadomienia o powstaniu takiej sytuacji. W braku zawiadomienia, tj. w sytuacji gdy prezydent nie może lub – jak przytomnie zauważa P. Sarnecki – nie chce zawiadomić marszałka, procedurą alternatywną jest złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niemożności sprawowania urzędu²⁹.

Co charakterystyczne, ustrojodawca w ustanowionych unormowaniach nie wskazuje taksatywnie katalogu przesłanek warunkujących uruchomienie trybu tymczasowego zastępstwa. W przytoczonym art. 131 ust. 1 pojawia

²⁹ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005, s. 345.

się jedynie nieostra, elastyczna formuła ‘przeszkód mijających’, mieszcząca w swych granicach – jak można domniemywać – wszelkie okoliczności, które powodują tymczasową niemożność sprawowania urzędu przez głowę państwa. **Mogą to być okoliczności tj. choroba nie wyłączająca świadomości, problemy osobiste, wyjazd służbowy zagranicę, uchwała Zgromadzenia Narodowego o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, etc.** Wydaje się, iż kluczową rolę w ocenie zaistniałej sytuacji ma prezydent, który zyskuje uprawnienie uznaniowego decydowania o przekazaniu bądź nie własnych obowiązków marszałkowi. Nie oznacza to oczywiście, iż prezydent może przekazać tylko niektóre, wybrane przez siebie kompetencje, jednocześnie zachowując w swojej gestii pozostałe. Bez wątplenia w obecnym stanie prawnym trudno byłoby bronić tezy, że prezydent ma prawo „delegować” w trybie art. 131 ust 1 Konstytucji jedynie ich selektywnie wskazaną część. Taka sytuacja prowadziłaby do powstania swobodnego dualizmu władzy, w ramach którego domena prezydencka uległaby tymczasowemu rozerwaniu na dwa ośrodki polityczne w państwie. Znane są jednak przykłady reżimów konstytucyjnych, gdzie w praktyce ustrojowej – mimo braku klarownych przepisów (art. 57 ustawy zasadniczej) – dopuszcza się podobne działanie. Opcja ta jest znana chociażby praktyce konstytucyjnej RFN. Ma ona charakter wyjątkowy i dotyczy sytuacji, gdy prezydent na okres kilkudniowych wizyt zagranicznych przekazuje określony zakres swoich zadań przewodniczącemu Bundesratu (tzw. *Nebenvertretung*). W tym celu kieruje on specjalne oświadczenie pisemne, które dla swej skuteczności wymaga dodatkowo kontrasygnaty ministra spraw zagranicznych³⁰.

W kontekście omawianego zagadnienia nie można uciec od krytyki niektórych rozwiązań proceduralnych. Wątpliwości w głównej mierze budzi tryb przekazywania obowiązków przez prezydenta. Jak już wskazywałem, marszałek w takim przypadku zastępstwo obejmuje dopiero z momentem złożenia zawiadomienia przez prezydenta o zaistnieniu jednej bądź kilku jednocześnie przeszkód wyłączających piastowanie stanowiska. Ustawa zasadnicza nie przesądza o formie prawnej takiego zawiadomienia, jakkolwiek wydaje się, iż najwłaściwszym rozwiązaniem będzie przyobleczenie tego rodzaju oświadczenia w postać pisemnego dokumentu. Oceniając charakter prawny zawiadomienia, należy przyjąć, że mamy tu czynienia z prezydenckim aktem urzędowym, wymagającym dla swej skuteczności kontrasy-

³⁰ Zob. M. Bożek, *Instytucja Prezydenta RFN*, Warszawa 2007, s. 79.

gnaty prezesa Rady Ministrów³¹. Wniosek taki wypływa z analizy brzmienia art. 144 Konstytucji, który w kręgu prerogatyw prezydenckich nie wymienia przedmiotowego zawiadomienia. Jest to niewątpliwie poważny mankament obowiązujących rozwiązań, gdyż w ramy procedury przekazywania zastępstwa marszałkowi zaangażowany zostaje czynnik rządowy.

Zgodnie z literą Konstytucji, marszałek obowiązki głowy wykonuje do dnia wyboru nowego prezydenta. W praktyce ustrojowej niewykluczony, acz mało prawdopodobny, jest jednak taki scenariusz, w którym działający w charakterze zastępcy prezydenta marszałek albo utraci stanowisko w parlamencie, albo też obudzi się w nim wola zrezygnowania z objętej *ipso iure* funkcji zastępcy. Ten ostatni wariant jest możliwy wówczas, gdy marszałek z jakichś powodów uzna, iż ciężar związany z działaniem w dwóch tak odpowiedzialnych obszarach jest nie do uniesienia³². Polskie prawo konstytucyjne nie zna instytucji zawieszenia realizowania kompetencji przewodniczącego parlamentu w okresie pełnienia zastępstwa, którą przewidują Konstytucja Estonii z dnia 18 czerwca 1992 r. oraz Konstytucja Litwy z dnia 25 października 1992 r. Brak tego rodzaju uregulowań uzasadnia pytanie o prawną dopuszczalność zrzeczenia się funkcji zastępcy przez marszałka.

Nie ulega wątpliwości, że obowiązek działania przez marszałka w roli zastępcy wygasa wraz z odwołaniem z fotela marszałkowskiego. Między tymi zdarzeniami następuje automatyczna korelacja. Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że w aktualnym stanie prawnym odwołanie przewodniczącego pierwszej izby polskiego parlamentu jest w pełni legalne. Wynika to z przyjętej w 2009 r. nowelizacji regulaminu Sejmu, która wprowadza odrębny tryb złożenia marszałka z urzędu (art. 10b regulaminu Sejmu). Zgodnie z nowymi przepisami, wniosek o odwołanie marszałka musi zawierać w swej treści wskazanego z imienia i nazwiska kandydata na następcę. W konsekwencji uchwała, jaką w tym przedmiocie podejmuje Sejm, skutkuje nie tylko odwołaniem urzędującego marszałka, ale prowadzi także do powołania nowej

³¹ O czynnościach prezydenta noszących znamiona aktu urzędowego zob. K. Wojtyczek, *Zasada kontrasygnaty w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, pod red. S. Gebethnera, R. Chruściaka, Warszawa 1997, s. 154.

³² W praktyce ustrojowej zdarzyła się sytuacja, kiedy po tragedii smoleńskiej z dnia 10 kwietnia 2010 r. urzędujący marszałek B. Komorowski działał nie tylko w charakterze zastępcy prezydenta, ale po dokonaniu formalnej rejestracji nabył także status kandydata w rywalizacji wyborczej o urząd głowy państwa.

osoby na to stanowisko. Należy zatem uznać, że w sytuacji odwołania marszałka, który wykonuje równoległe obowiązki prezydenta, z chwilą podjęcia przez izbę stosownej uchwały funkcja zastępcy przechodzi na nowo wybranego przewodniczącego Sejmu. Jest to, jak się wydaje, naturalna konsekwencja wprowadzonych rozwiązań regulaminowych.

Identyczne skutki prawne niesie ze sobą decyzja marszałka o rezygnacji z zajmowanego w Sejmie stanowiska (art. 10b regulaminu Sejmu). Obowiązujące prawodawstwo nie tworzy tutaj przeszkód, pozostawiając decyzję samemu zainteresowanemu (art. 10 b regulaminu Sejmu). Można zatem przyjąć, iż rezygnacja dokonana w tym trybie stanowi *de lege lata* w pełni dopuszczalny sposób wyzbycia się przez marszałka prezydenckich powinności. Jeśli marszałek zdecyduje się na taki krok, wówczas funkcja zastępcy przechodzi na przewodniczącego Senatu. W nowej roli marszałek senatu pozostaje jednak wyłączenie do czasu wyłonienia przez sejm następcy, o ile w międzyczasie nowo wybrany prezydent-elekt nie obejmie urzędu. Wprawdzie w przywołanej regulacji art. 10 b regulaminu Sejmu ustrojodawca przewiduje, iż w okresie wakowania urzędu przewodniczącego izby jego obowiązki sprawuje najstarszy wiekiem wicemarszałek, jakkolwiek trudno byłoby – wobec braku regulacji konstytucyjnej – zaakceptować tezę, że działający w takim charakterze wicemarszałek „w schedzie” po swoim zwierzchniku przejmuje także funkcję zastępcy prezydenta.

Zasadniczo odmiennie kształtuje się sytuacja, kiedy urzędujący marszałek nie jest zainteresowany wypełnianiem funkcji zastępcy prezydenta, ale jednocześnie wyraża wolę utrzymania stanowiska w Sejmie. Nasuwa się tu pytanie o możliwość podjęcia prawnych środków działania w takim układzie rzeczy. W art. 131 ust. 3 Konstytucja wskazuje, iż wobec zaistnienia stanu faktycznego, kiedy marszałek nie może wykonywać obowiązków prezydenta, obowiązki te przejmuje jego odpowiednik w Senacie. Należy sądzić, że pojawiające się w przytoczonej regulacji sformułowanie „nie może” obejmuje jedynie obiektywne przyczyny niemożności sprawowania funkcji. Jak zauważa P. Sarnecki, w grę nie wchodzi tu subiektywna niechęć czy przesłanki natury politycznej³³. Muszą to być przeszkody istotne, niezależne od woli marszałka, wyłączające możliwość wypełniania obowiązków zarówno

³³ P. Sarnecki, *Rozdział V...*, s. 4.

przewodniczącego izby, jak i zastępcy prezydenta (choroba, niewola, postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, etc.)³⁴.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż marszałek nie może zrzec się powinności głowy państwa przy jednoczesnym zachowaniu stanowiska w parlamencie. Byłoby to sprzeczne z istotą przyjętych przez prawodawcę rozwiązań, na mocy których w okresie niesprawowania urzędu przez prezydenta jego kompetencje niejako „wrastają” we właściwość marszałka, stając się integralną, nierozdzielalną częścią marszałkowskiej domeny. Organ państwowy, jakim jest marszałek, nie ma prawa odrzucać przydanych mu *ex lege* kompetencji na zasadzie uznaniowej selekcji.

Zaprezentowana wykładnia wydaje się być zasadna także z innego, bardziej prozaicznego, powodu. Otóż, analiza regulacji konstytucyjnej pozwala przyjąć, że marszałek działający w charakterze wykonawcy obowiązków głowy państwa nie jest uprawniony do zrzeczenia się funkcji zastępcy, jako że nie ma ku temu podstaw prawnych. Nie wydaje się bowiem, by przypisana prezydentowi w art. 144 ust 1. pkt 3 prerogatywa zrzeczenia się urzędu mogła stać się udziałem wykonującego obowiązki marszałka. Akt rezygnacji przewodniczącego w opisywanych warunkach musiałby zostać uznany za bezprzedmiotowy, skoro – jak słusznie zauważa P. Sarnecki – marszałek w takiej sytuacji nie jest prezydentem³⁵, a co za tym idzie, nie sprawuje urzędu głowy państwa.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na poważny mankament, jakim dotknięte jest uregulowanie art. 131 ust. 2 Konstytucji. W świetle tego unormowania na marszałku ciąży obowiązek wykonywania funkcji zastępcy jedynie do momentu wyboru nowego prezydenta. Nie ulega kwestii, iż tak określone ramy temporalne zastępstwa są wadliwe. Przyjęte rozwiązanie, jeśli interpretować je w oparciu o wykładnię językową, powoduje bowiem prawną i faktyczną przerwę w funkcjonowaniu instytucji głowy państwa. Okres między wyborami a objęciem urzędu przez prezydent-elekta może wynosić nawet kilka tygodni. Sytuacja ulega jeszcze większemu skomplikowaniu, jeśli z jakichś przyczyn (śmierć, stwierdzenie nieważ-

³⁴ Odmienne do sprawy podchodzi M. Zubik, który proponuje szerokie rozumienie konstytucyjnej regulacji mówiącej o sytuacji, gdy marszałek „nie może sprawować obowiązków prezydenta”. Zdaniem autora w treść tego unormowania wpisują się zarówno przesłanki obiektywne, jak i przesłanki subiektywne, podlegające ocenie ze strony marszałka; M. Zubik, *Kiedy marszałek...*, s. 87.

³⁵ Ibidem, s. 4.

ności wyborów, rezygnacja) objęcie urzędu nie dojdzie do skutku. Z tego też powodu R. Mojak w odniesieniu do sygnalizowanego tutaj problemu stawia pytanie, jak – i czy w ogóle – w takiej sytuacji zabezpieczona będzie ciągłość ustrojowa w wykonywaniu obowiązków prezydenta³⁶?

W nauce zagadnienie to wywołuje sprzeczne opinie. Zdaniem jednych konstytucjonalistów sformułowanie „do momentu wyboru” nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o dzień wyborów prezydenckich, nie zaś o dzień objęcia urzędu. Właśnie ta chwila staje się cezurą czasową skutkującą wygaśnięciem obowiązków, jakie ciążyą na marszałku z tytułu wykonywania funkcji zastępstwa. Dla usprawiedliwienia powyższych racji podnosi się, że ostrość i precyzyjność użytych przez prawodawcę pojęć wyklucza zastosowanie wykładni celowościowej. Jak pisze J. Ciapała, „czas wyboru to dzień wyrażenia woli przez naród – suwerena, co potwierdza Państwowa Komisja Wyborcza oraz weryfikuje w zakresie ważności wyborów Sąd Najwyższy”³⁷ Część specjalistów jest jednak zdania, iż przytoczony przepis należy rozumieć inaczej. Wedle tego rodzaju enuncjacji użyty w nim termin „do momentu wyboru” powinien być traktowany bardziej jako przejaw niezręczności językowej aniżeli klarownej intencji ustrojodawcy. W efekcie uznaje się, że mandat marszałka jako wykonawcy funkcji zastępcy wygasa później, bo dopiero w dniu zaprzysiężenia prezydenta. Jak podkreśla P. Winczorek, kluczowe znaczenie ma tu wykładnia celowościowa, opierająca się na założeniu, iż państwo musi mieć głowę państwa³⁸. Podobnie twierdzi R. Piotrowski, dodając jednocześnie, że sformułowanie „do momentu wyborów” należy interpretować – „do momentu zaprzysiężenia, w każdym razie do momentu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy”³⁹. W tym miejscu wypada nadmienić, iż w praktyce ustrojowej właśnie tą wykładnię uznano za właściwą⁴⁰.

³⁶ Zob. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo ...*, s. 309.

³⁷ J. Ciapała, *Analiza prawna – czy Polska ma p.o. prezydenta*, „Rzeczpospolita” z dnia 8 lipca 2010 r. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.rp.pl/artukul/505408.html>, (10.02.2011).

³⁸ Zob. M. Domagalski, W. Wybranowski, *Czy Polska ma p.o. prezydenta?*, „Rzeczpospolita” z dnia 8 lipca 2010 r. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.rp.pl/artukul/505217.html>, (10.02.2011).

³⁹ R. Piotrowski, *Schetyna będzie do sierpnia pełnił obowiązki prezydenta?* Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.wprost.pl/ar/201152/Schetyna-będzie-do-sierpnia-pełnił-obowiązki-prezydenta>, (10.02.2011); Identyczne stanowisko w omawianej kwestii zajmuje P. Sarnecki; P. Sarnecki, *Prawo...*, s. 345.

⁴⁰ Dnia 4 lipca 2010 r., w związku z przeprowadzonymi wyborami na urząd prezydenta, nowo wybrany prezydent-elekt B. Komorowski zrzekł się sprawowanej dotychczas funkcji

Spór doktryny w sprawie o tak fundamentalnym znaczeniu dostarcza do-
wodu, że przyjęte przez ustrojodawcę regulacje wymagają zmiany. Są one
obarczone poważną ułomnością, która nie tylko prowokuje do akademic-
kich dyskusji, ale niesie za sobą również następstwa w wymiarze praktycz-
nym. Od zastosowanej interpretacji bowiem zależy, czy z dniem wyborów
prezydenckich na czele państwa będzie stała osoba dysponująca kompeten-
cjami prezydenta, czy też państwo zostanie tego rodzaju zabezpieczeń po-
zbawione. Co więcej, rozstrzygnięcie tej kwestii ma bezpośrednie przełożenie
na ocenę legalności podejmowanych przez zastępcę prezydenta działań.
Z aprobatą trzeba zatem przyjąć przymiarki niektórych środowisk politycz-
nych zmierzające do zmiany obowiązujących przepisów. Można podejrze-
wać, że przyszłości problem ulegnie dezaktualizacji. Dopóki jednak sygnali-
zowana regulacja obowiązuje, rzecz wymaga intelektualnej refleksji.

Osobiście podzielam pogląd tych autorów, którzy rozciągają okres wyko-
nywania obowiązków prezydenta aż do chwili zaprzysiężenia nowej głowy
państwa. Nie brzmią przekonująco kazuistyczne zapewnienia, iż kluczem
do rozwiązania problemu jest treść art. 131 ust 2. Do istoty prawnej kon-
strukcji prezydentury w Polsce należy ciągłość sprawowania urzędu. Wypa-
da zauważyć, że jest to nie tylko jeden z elementów instytucjonalnej budowy
tego organu, ale również doniosła wartość konstytucyjna, rzutująca na ca-
łokształt mechanizmów ustrojowych państwa. Mając na uwadze tę kwestię,
trudno zaakceptować twierdzenie, że *ratio legis* przedmiotowej regulacji na-
leży w istocie łączyć z odstępstwem od kardynalnej zasady konstytucyjnej,
głoszącej iż prezydent, będący gwarantem ciągłości władzy państwowej, po-
winien działać w sposób nieprzerwany.

III.

Jeszcze do niedawna wydawało się, iż wszelka dyskusja dotycząca instytucji
prawnego zastępstwa prezydenta RP, zwłaszcza w obliczu śmierci pierwszej
osoby w państwie, będzie miała jedynie konwencję czysto akademicką. Śró-

marszałka sejmiku, a co za tym idzie, utracił status zastępcy prezydenta. Wobec zaistniałego
stanu rzeczy prezydenckie obowiązki przejął marszałek senatu B. Borusewicz, który jednak
nie długo pozostawał w tym charakterze. Jeszcze tego samego dnia w Sejmie wyłoniono no-
wego marszałka Grzegorza Schetynę, skutkiem czego funkcja zastępcy powróciła do prze-
wodniczącego pierwszej izby polskiego parlamentu.

dowisku naukowemu towarzyszyło przeświadczenie, że wprowadzone w tej dziedzinie unormowania są co najwyżej wynikiem usprawiedliwionej zapobiegliwości, nie zaś realnej obawy przed ich faktycznym wykorzystaniem. Można podejrzewać, że był to zasadniczy powód, dla którego problem funkcjonowania instytucji zastępstwa głowy państwa w tamtym okresie nie doznał się bardziej wnikliwej refleksji naukowej. Został on wprawdzie dostrzeżony w kilku opracowaniach, ale w każdym przypadku była to analiza powierzchowna, daleka od formuły dogłębnego studium tematu. Przełom w postrzeganiu sygnalizowanego zagadnienia przyniósł dzień 10 kwietnia 2010 r. Wydarzenia związane z tragedią smoleńską unaocznily, jak wielkie znaczenie należy wiązać z tymi „uśpionymi” w normalnym stanie rzeczy uregulowaniami. Po raz pierwszy od dziesiątek lat polskie władze zmuszone zostały uczynić użytek z instytucji zastępstwa i to w obliczu najgorszego z możliwych scenariusza, bo w związku ze śmiercią prezydenta RP. Praktyka ustrojowa pokazała, że w przyjętych na gruncie ustawy zasadniczej rozwiązaniach ustrojodawca nie ustrzegł się poważnych wad. Bez wątplenia wymagają one interwencji prawodawczej. Wierzę jednak, że nawet jeśli stosowne zmiany legislacyjne dojdą do skutku, to ulepszą one instytucję, która już nigdy w przyszłości nie będzie musiała znaleźć zastosowania, zwłaszcza w tak dramatycznych okolicznościach, jak ostatnim razem.

Summary

Speaker of the Sejm as a person temporarily performing the duties of the President – the constitutional dilemmas

The article concentrates on issue of legal status of Marshall of Sejm as a person executing presidential duties by the time when the president for some reasons can not hold his office. The author analyses in details binding legal rules, indicating whether they are useful or whether they are just wrong.

The first part of article shows us polish constitutional tradition in presented area. It includes both pre- and post war period. In the second part we can find an analysis of constitutional rules referring to the issue of presidential substitution. The remarks in the article are based on political praxis in Poland. In many cases the author criticizes introduced legal rules. He also formulates many practical conclusions for the future.