

**Janusz Roszkiewicz<sup>1</sup>**

## **Czy Konstytucja RP jest przystosowana do czasów kryzysu? Wybrane problemy i postulaty *de lege ferenda***

**Słowa kluczowe:** Prezydent RP, ciągłość władzy, stan nadzwyczajny, stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej

**Keywords:** President, continuity of government, state of emergency, martial law, state of national calamity

### **Streszczenie**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest kwestia, czy Konstytucja RP z 1997 r. w wystarczającym stopniu gwarantuje ciągłość i współdziałanie organów władzy publicznej na wypadek nagłych zagrożeń takich jak wojna, rebelia, kataklizm naturalny czy zamach terrorystyczny. Z przeprowadzonej analizy wynika, że Konstytucja RP jest przygotowana na standardowe sytuacje nadzwyczajne, natomiast nie zawiera procedur na wypadek trudnych, ale możliwych do przewidzenia scenariuszy: konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w okresie kampanii wyborczej; niemożności zebrania się minimalnego kworum w liczbie 230 posłów na potrzeby Sejmu z powodu spektakularnej klęski żywiołowej albo wojny; śmierci najważniejszych osób w państwie.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0001-5055-2215, doktor, Zakład Praw Człowieka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski. E-mail: j.roszkiewicz@wpia.uw.edu.pl.

**Abstract****Is Polish Constitution adjusted to the times of crisis?  
Selected problems and de lege ferenda propositions**

The subject of this article is the question whether the Constitution of the Republic of Poland of 1997 provides sufficient guarantees for the continuity of government and cooperation of public authorities in the event of sudden threats such as war, rebellion, natural disaster or terrorist attack. The analysis shows that the Constitution of the Republic of Poland is prepared for standard emergency situations, but does not contain procedures in the event of the worst-case scenarios: necessity of state of emergency during electoral campaign; failure to gather a minimum quorum of 230 deputies for the needs of a session of the parliament; the death of top politicians in the state.

✱

**I. Wprowadzenie**

Ogólnoświatowa epidemia wirusa SARS-CoV-2, która wymusiła na wielu państwach przestawienie działalności organów władzy publicznej na tryb nadzwyczajny<sup>2</sup>, skłania do szerszej refleksji na temat przystosowania polskiej konstytucji do sytuacji kryzysowych: wojen, zamachów terrorystycznych, klęsk żywiołowych itp. W takim kontekście powstaje pytanie, czy Konstytucja RP z 1997 r. w wystarczającym stopniu gwarantuje ciągłość i współdziałanie organów władzy publicznej na wypadek nagłych zagrożeń, które mogą przykładowo doprowadzić do śmierci prezydenta lub premiera, uniemożliwić zebranie się parlamentu czy poważnie utrudnić przeprowadzenie wyborów w zaplanowanym terminie. W każdym państwie prawa, konstytucja powinna bowiem mieć przygotowane procedury na najgorsze scenariusze, aby władza w sytuacji

---

<sup>2</sup> W samej Europie 21 państw ogłosiło stan wyjątkowy lub inny stan nadzwyczajny, a 18 państw wprowadziło radykalne obostrzenia co do zasad działania organów władzy publicznej oraz zachowywania się obywateli bez formalnego ogłoszenia stanu nadzwyczajnego – *Coronavirus: Which European countries introduced the state of emergency?*, portal EURACTIV z 25 marca 2020 r., <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/coronavirus-which-countries-state-of-emergency-europe> (22.9.2020).

kryzysu nie była zmuszona sięgać po środki bezprawne, które są destrukcyjne dla kultury prawnej oraz groźne dla praw i wolności obywatelskich. Wystarczy wspomnieć o zbawiennej roli art. 24 ust. 1 oraz art. 79 ust. 2 konstytucji kwietniowej, które zapewniły ciągłość polskiej władzy w czasie wymuszonej emigracji spowodowanej wybuchem II wojny światowej, upoważniając Prezydenta Rzeczypospolitej do wyznaczenia następcy w czasie wojny, a także do ustanowienia tymczasowego parlamentu w pomniejszonym składzie<sup>3</sup>.

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego artykułu ograniczę się do trzech problemów, które w moim przekonaniu wymagają interwencji ustawodawcy lub ustrojodawcy w celu zabezpieczenia ustroju Rzeczypospolitej przed potencjalnymi wstrząsami. Do tych problemów należy:

- brak uregulowania w konstytucji procedury przełożenia wyborów w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego;
- brak możliwości stanowienia ustaw przez Sejm i Senat w przypadkach, w których zebranie się 50-procentowego kworum jest obiektywnie niemożliwe;
- brak kolejnych zastępców Prezydenta RP na wypadek sytuacji, w której nie może go zastąpić ani Marszałek Sejmu, ani Marszałek Senatu.

## **II. Brak procedury przełożenia wyborów w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego**

W dobie epidemii wirusa SARS-CoV-2 najpoważniejszym problemem ustrojowym stała się kwestia przełożenia wyborów prezydenckich, zarządzonych

---

<sup>3</sup> Ciągłość polskich władz była poważnie zagrożona po zajęciu całego terytorium Polski przez wojska III Rzeszy oraz Związku Sowieckiego. Władze polskie zostały de facto sparaliżowane. Wówczas prezydent Mościcki, działając na podstawie art. 24 ust. 1 konstytucji, 25 września 1939 r. wyznaczył na swojego następcę gen. Bolesława Wieniawę-Długoszowskiego, a następnie, po rezygnacji z tej kandydatury wymuszonej sprzeciwem Francji i Wielkiej Brytanii, 30 września 1939 r. wyznaczył na następcę Władysława Raczkiewicza. Władysław Raczkiewicz powołał na premiera gen. Władysława Sikorskiego, który stanął na czele w rządu polskiego na uchodźstwie, uznawanego na Zachodzie za jedyne legalne władze państwa polskiego. Następnie, 9 grudnia 1939 r., działając na podstawie art. 79 ust. 2 konstytucji, prezydent Raczkiewicz ustanowił substytut parlamentu: Radę Narodową liczącą od 12 do 24 osób. Szerzej na temat okoliczności towarzyszących zmianie władzy w 1939 r. – P. Wieczorkiewicz, *Historia polityczna Polski 1935–1945*, Warszawa 2014, s. 161–188.

przez Marszałka Sejmu na 10 maja 2020 r. Jak wiadomo, konstytucja określa sztywne terminy przeprowadzania wyborów i – jak się wydaje – zezwala na ich opóźnienie jedynie w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (wojennego, wyjątkowego bądź klęski żywiołowej). Artykuł 228 ust. 7 konstytucji stanowi, że w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w jego trakcie oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Jak widać, przepis ten nie wskazuje wprost, co w sytuacji, gdyby stan nadzwyczajny został wprowadzony już po zarządzeniu wyborów. Możliwości przełożenia wyborów prezydenckich nie przewiduje też art. 128 ust. 2 konstytucji, a kompetencji w zasadzie nie wolno domniemywać<sup>4</sup> – w tym przypadku kompetencji do zmiany postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Nawet jednak jeśliby dopuścić taką możliwość, to z przełożeniem wyborów wiąże się kolejny problem, którego nie da się rozstrzygnąć w drodze wykładni – czy zmiana postanowienia o zarządzeniu wyborów skutkuje zamrożeniem *status quo*, czy też wymaga rozpoczęcia procedur wyborczych (rejestracji komitetów wyborczych, zbierania podpisów, zgłaszania kandydatów itd.) od nowa. Rozwiązanie tego problemu wymaga co najmniej interwencji ustawodawcy zwykłego, a może nawet konstytucyjnego.

Na tym wątpliwości interpretacyjne się nie kończą. Konstytucja nie precyzuje bowiem, w jakim terminie powinny się odbyć wybory po zakończeniu stanu nadzwyczajnego – z art. 228 ust. 7 konstytucji wynika jedynie, że musi to być termin po upływie 90 dni od jego uchylecia. Odpowiedzi na to pytanie nie daje art. 128 ust. 2 konstytucji, który za punkt odniesienia dla wyznaczenia terminu wyborów przyjmuje dzień upływu kadencji – ma to być „dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż

<sup>4</sup> Zakaz domniemywania kompetencji, wywodzony z zasady legalizmu, zasady państwa prawnego i zasady podziału władzy, stanowi jedną z podstawowych dyrektyw interpretacyjnych prawa publicznego – zob. np. W. Jakimowicz, *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 233–250; W. Chróscielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 46–47. Z orzecznictwa zob. zwłaszcza uchwałę pełnego składu TK z 10 maja 1994 r., W 7/94, LEX nr 25116.

na 75 dni przed upływem kadencji”. W przypadku stanu nadzwyczajnego kadencja prezydenta ulega „odpowiedniemu” wydłużeniu, czyli na pewno na okres stanu nadzwyczajnego oraz na okres 90-dniowej karencji, w czasie której wyborów przeprowadzać nie wolno. Czy art. 228 ust. 7 konstytucji wymaga, aby kadencja uległa też wydłużeniu na okres przypadający później, obejmujący kampanię wyborczą, nowe wybory prezydenckie i zaprzysiężenie prezydenta-elekta? Tu możliwe są dwie odpowiedzi. W razie odpowiedzi twierdzącej, data zaprzysiężenia prezydenta-elekta byłaby dniem upływu kadencji ustępującego prezydenta – problem w tym, że takie rozwiązanie nie wynika z żadnego przepisu konstytucji, a jedyny przepis dotyczący terminu wyborów prezydenckich, art. 128 ust. 2 *in principio* konstytucji, wyraża odwrotną regułę: dzień upływu kadencji stanowi punkt odniesienia dla ustalenia daty wyborów. W razie odpowiedzi przeczącej, termin upływu kadencji prezydenta nie budziłby żadnych wątpliwości, bo kończyłby się dokładnie po upływie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego, a jego obowiązki na czas wyborczy przejąłby Marszałek Sejmu. W takiej sytuacji znalazłby zastosowanie art. 128 ust. 2 *in fine* konstytucji, mówiący, że w razie opróżnienia urzędu prezydenta Marszałek Sejmu zarządza wybory „nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.” Tym sposobem zyskalibyśmy rozwiązanie problemu terminu wyborów prezydenckich po zakończeniu stanu nadzwyczajnego. Problematyczność tego rozwiązania polega jednak na tym, że konstytucja przewiduje możliwość przejścia obowiązków prezydenckich przez Marszałka Sejmu jedynie w pięciu ściśle określonych przypadkach i żaden z nich nie dotyczy upływu kadencji (art. 131 ust. 2). Ewentualnie można by zastosować do tej sytuacji art. 131 ust. 2 konstytucji w drodze analogii legis, ale byłby to nieco naciągany zabieg interpretacyjny<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Katalog przypadków, w których Marszałek Sejmu może przejąć obowiązki Prezydenta RP, zawsze był uznawany w doktrynie za enumeratywny – B. Banaszak, *uwaga z nb. 4 do art. 131*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis; R. Balicki, *uwaga nr 4 do art. 131*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczekowska, Warszawa 2014, LEX; B. Szczerkowski, *uwaga z nb. 32 do art. 131*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis; P. Czarny, *uwaga nr 4 do art. 131*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX.

Analogiczne wątpliwości dotyczą terminu wyborów do Sejmu i Senatu, gdzie również punktem odniesienia dla wyznaczenia daty wyborów jest dzień upływu kadencji – powinny się one odbyć „w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji” (art. 98 ust. 2 konstytucji). Gdyby zatem – czego przecież nie można wykluczyć – w przyszłości doszło do powstania konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w okresie kampanii wyborczej do parlamentu (pomiędzy dniem zarządzenia wyborów a dniem samych wyborów), to podobnie jak w wypadku wyborów prezydenckich byłby problem z precyzyjnym ustaleniem terminu, w którym miałyby się odbyć przełożone wybory parlamentarne. Kadencja Sejmu i Senatu uległaby wydłużeniu do co najmniej końca okresu 90-dniowej karencji po zakończeniu stanu nadzwyczajnego, natomiast konstytucja nie precyzuje, w jakim terminie Prezydent RP powinien zarządzić nowe wybory parlamentarne. W konstytucji nie ma żadnego przepisu na wypadek sytuacji, w której kadencja parlamentu wygałaby przed odbyciem się nowych wyborów parlamentarnych. Mamy więc do czynienia z konstrukcyjną luką w prawie, która wymaga interwencji prawodawcy konstytucyjnego.

### III. Brak możliwości pracy Sejmu i Senatu w pomniejszonym składzie

Zgodnie z art. 120 konstytucji, Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej. Przepis ten określa podstawową przesłankę ważności ustaw: kworum wynoszące co najmniej 230 posłów<sup>6</sup>.

Można sobie jednak wyobrazić nadzwyczajne sytuacje, w których zebranie się minimum 230 posłów będzie niemożliwe lub wiązałoby się z poważnym zagrożeniem dla ich życia lub zdrowia np. w przypadku:

- wojny na terytorium Polski<sup>7</sup>;
- zachorowania ponad połowy posłów na groźną chorobę zakaźną;

---

<sup>6</sup> L. Garlicki, *uwaga nr 2 do art. 120*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 1.

<sup>7</sup> Co prawda w tej sytuacji, pod warunkiem ogłoszenia stanu wojennego, art. 234 konstytucji przewiduje możliwość wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy

- zagrożenia zamachu terrorystycznego na parlament;
- kataklizmu naturalnego, która uniemożliwi posłom przebywającym za granicą powrót do stolicy na posiedzenie<sup>8</sup>;
- wystąpienia smogu znacznie przekraczającego bezpieczne dla przeciętnego człowieka poziomy zanieczyszczenia powietrza<sup>9</sup>;
- paraliz ruchu komunikacyjnego wywołany strajkiem pracowników linii kolejowych i lotniczych, co utrudnia posłom przebywającym poza stolicą dotarcie w krótkim czasie na posiedzenie;
- wybuchu wojny domowej, która uniemożliwia większości posłów bezpieczne dotarcie na miejsce posiedzenia.

W wymienionych wyżej sytuacjach zebranie się parlamentu w standardowym składzie będzie niemożliwe lub poważnie utrudnione, a choć każdą z nich można przeczekać, to czasem w związku z kryzysem może pojawić się pilna potrzeba przyjęcia określonych przepisów w możliwie krótkim czasie. Nasza konstytucja nie przewiduje jednak żadnej alternatywy dla posiedzenia z udziałem minimum 230 posłów. W 2020 r. Sejm zdecydował się wprowadzić możliwość zdalnego głosowania za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>10</sup>, ale takie rozwiązanie – choć bez wątpliwa interesujące i warte zastanowienia – budzi jednak pewne wątpliwości konstytucyjne<sup>11</sup>.

Pewną inspiracją mogą tu być rozwiązania funkcjonujące w innych państwach.

W niemieckiej konstytucji w ogóle nie określono kworum wymaganego w parlamencie, które określane jest w regulaminie izby, co okazało się na-

---

na wnioski Rady Ministrów, ale jedynie w bardzo wąskim zakresie. Do tego tematu wróć jeszcze w dalszej części artykułu.

<sup>8</sup> Przykładem takiego kataklizmu jest erupcja islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull z 2010 r., której skutkiem było powstanie ogromnej chmury wulkanicznego pyłu przemieszczającej się po europejskiej przestrzeni powietrznej. W efekcie kataklizmu, od 14 do 25 kwietnia, a w niektórych krajach nawet do maja, odwołano większość lotów, w tym również tych z udziałem przywódców państw.

<sup>9</sup> Przykładem takiej sytuacji był Wielki Smog Londyński, czyli gwałtowne pogorszenie się jakości powietrza w Londynie na początku grudnia 1952 r. – *Dec 4, 1952 CE: Great Smog of 1952*, portal „National Geographic”, <https://www.nationalgeographic.org/thisday/dec4/great-smog-1952> (22.9.2020).

<sup>10</sup> Uchwała Sejmu RP z 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 327).

<sup>11</sup> Krytycznie na ten temat: P. Radziejewicz, *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, portal konstytucyjny.pl z 25 marca 2020 r., <http://konstytucyjny.pl/piotr-radziejewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale> (22.09.2020).



der przydatnym narzędziem w dobie kryzysu epidemiologicznego, gdy aby zmniejszyć ryzyko zakażenia między posłami, Bundestag obniżył kworum z ponad połowy do ponad  $\frac{1}{4}$  składu izby<sup>12</sup>. Upoważnienie do ustalenia kworum w regulaminie parlamentarnym przewidziano również m.in. w konstytucjach Irlandii<sup>13</sup>, Finlandii<sup>14</sup> i Liechtensteinu<sup>15</sup>.

Oprócz tego w każdej kadencji parlamentarnej powoływana jest Komisja Wspólna (*Gemeinsamer Ausschuss*), złożona z 48 parlamentarzystów, w  $\frac{2}{3}$  wybieranych przez Bundestag, a w  $\frac{1}{4}$  przez Bundesrat, która przejmuje władzę ustawodawczą w razie wprowadzenia tzw. stanu obrony (czyli wojennego) oraz niemożności zebrania się parlamentu w standardowym składzie<sup>16</sup>. Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje w Hiszpanii, gdzie podobną rolę pełni tzw. Stała Deputacja (*Diputación Permanente*), licząca 21 członków, powoływana oddzielnie dla Kongresu i Senatu<sup>17</sup>.

Z kolei w konstytucji austriackiej w sytuacjach awaryjnych, wobec niemożności zebrania się parlamentu, na poziomie federalnym dopuszczono wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta Federalnego (o czym szerzej będzie jeszcze mowa poniżej), a na poziomie landów dopuszczono sędowanie kompetencji ustawodawczych na rząd krajowy oraz komisję złożoną z proporcjonalnych reprezentacji klubów parlamentarnych. Zastosowanie trybu awaryjnego wymaga spełnienia dwóch przesłanek: 1) powstanie konieczności natychmiastowego zastosowania środków ustawodawczych dla obrony przed powstaniem oczywistych, nieodwracalnych szkód; 2) parlament nie może się zebrać lub z powodu siły wyższej jest ograniczony w działaniu.

#### IV. Zasady zastępowania Prezydenta RP

Zgodnie z art. 131 ust. 2 konstytucji, w razie opróżnienia urzędu Prezydenta RP przed upływem jego kadencji (np. z powodu jego rezygnacji albo z powodu

---

<sup>12</sup> § 126a *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/181/1918126.pdf> (22.9.2020).

<sup>13</sup> Art. 15 ust. 11 pkt 3 Konstytucji Irlandii z 1937 r.

<sup>14</sup> § 72 Konstytucji Finlandii z 1999 r.

<sup>15</sup> Art. 58 pkt 1 Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z 1921 r.

<sup>16</sup> Art. 115e Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.

<sup>17</sup> Art. 78 Konstytucji Hiszpanii z 1978 r.



śmierci), jego obowiązki tymczasowo przejmuje Marszałek Sejmu. Jeżeli zaś Marszałek Sejmu nie będzie mógł pełnić prezydenckich obowiązków, to stosownie do art. 131 ust. 3 konstytucji, jego miejsce zajmuje Marszałek Senatu. Należy podkreślić, że skutkiem prawnym przejęcia obowiązków Prezydenta RP na podstawie art. 131 ust. 2–3 konstytucji jest zastępstwo, a nie sukcesja – marszałek danej izby parlamentu nie staje się prezydentem, lecz jedynie osobą pełniącą obowiązki prezydenta do czasu nowych wyborów, które ma obowiązek zarządzić w terminie 14 dni od opróżnienia urzędu (art. 128 ust. 2 *in fine* konstytucji).

Z tym wiążą się dwa problemy. Po pierwsze, co w sytuacji, gdy ani Marszałek Sejmu, ani Marszałek Senatu nie będzie mógł przejąć obowiązków Prezydenta RP? Po drugie, co w sytuacji, jeżeli opróżnienie urzędu Prezydenta RP nastąpi w okresie stanu nadzwyczajnego?

Jeśli chodzi o pierwszy problem, to urząd prezydencki pozostaje nieobsadzony, a jedynym sposobem znalezienia następcy jest przeprowadzenie nowych wyborów, co jednak oznacza, że przez kilka miesięcy nie będzie możliwe uchwalanie nowych ustaw, powoływanie i odwoływanie ministrów, powoływanie sędziów, mianowanie i odwoływanie ambasadorów czy nadawanie stopni generalskich. Tymczasem nie można wykluczyć – zwłaszcza po tragicznych doświadczeniach z katastrofą samolotu rządowego w 2010 r. w Smoleńsku<sup>18</sup> – sytuacji, w której żadne z trzech wymienionych w art. 131 ust. 2 konstytucji nie będzie obsadzone.

Ograniczony katalog zastępców prezydenta jest charakterystyczna dla konstytucji państw demokratycznych opartych na systemie parlamentarno-gabinetowym, z minimalną rolą prezydenta. Bardziej zapobiegliwe pod tym względem są konstytucje państw demokratycznych oparte na systemie prezydenckim np. amerykańska, indyjska, brazylijska, kolumbijska czy meksykańska.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. określa tylko pierwszy stopień sukcesji po prezydencie federalnym, ale w pozostałym zakresie upoważnia Kongres do określenia kolejnych. Zgodnie z art. II ust. 2 konstytucji

---

<sup>18</sup> Dopiero po katastrofie smoleńskiej zostało zawarte porozumienie między Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Kancelarią Prezydenta oraz Kancelariami Sejmu i Senatu, w którym strony zobowiązały się do nieorganizowania wspólnych lotów z udziałem czterech najważniejszych osób w państwie. Jako akt prawa wewnętrznego nie ma on jednak mocy powszechnie obowiązującej, a za jego naruszenie nie grozi żadna sankcja.

amerykańskiej, „w razie złożenia Prezydenta z urzędu, jego śmierci, rezygnacji bądź niezdolności do wykonywania kompetencji i pełnienia obowiązków wynikających z piastowanego urzędu, ta sama [władza] przechodzi na Wiceprezydenta, a [jeśli również on nie może piastować urzędu] Kongres może ustawą określić, jaki urzędnik powinien działać jako Prezydent”. Ciężar regulacji przesuwa się więc na ustawodawcę. W 1792 r. Kongres przyjął pierwszą ustawę o sukcesji prezydenckiej (*Presidential Succession Act*), kolejne zostały przyjęte w 1886 i 1947 r., i to ta ostatnia wersja, po raz ostatni zmodyfikowana w 2006 r., obowiązuje do dzisiaj<sup>19</sup>.

I tak, zgodnie z ustawą sukcesyjną, w razie opróżnienia urzędu Prezydenta federalnego i niemożności zastąpienia go przez Wiceprezydenta, następcą może zostać kolejno Spiker Izby Reprezentantów, Przewodniczący *pro tempore* Senatu, a następnie kolejni członkowie rządu, czyli Sekretarz Stanu, Sekretarz Skarbu, Sekretarz Obrony, Prokurator Generalny itd.<sup>20</sup>

Oprócz tego, w amerykańskiej praktyce ustrojowej wykształcił się obyczaj, aby w dniu inauguracji nowego prezydenta lub w dniu orędzia prezydenta do Kongresu, wyznaczać jednego członka gabinetu, który danego dnia nie uczestniczy w wydarzeniu wraz z pozostałymi przedstawicielami rządu, lecz przebywa w odosobnieniu pod ścisłą ochroną, na wypadek gdyby doszło do masowego zamachu, w wyniku którego zginąłby prezydent, wiceprezydent oraz pozostałe osoby uprawnione do sukcesji. Takiego członka gabinetu określa się jako wyznaczonego sukcesora (ang. *designated survivor*). Instytucja wyznaczonego sukcesora została ustanowiona w 1947 r., w obawie przed potencjalnym atakiem nuklearnym ze strony Związku Sowieckiego<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> 3 U.S. Code §19.

<sup>20</sup> W literaturze amerykańskiej taką kolejność sukcesji poddano krytyce, wskazując m.in., że przewodniczący izb Kongresu, jako osoby zajmujące się głównie organizacją procesu legislacyjnego oraz utrzymywaniem porządku na sali obrad, nie są przygotowani do objęcia szefostwa rządu – szerzej na temat problemów związanych z sukcesją prezydencką zob. R. Albert, *The Constitutional Politics of Presidential Succession*, „Hofstra Law Review” 2011, vol. 39, s. 497–567.

<sup>21</sup> Także i to rozwiązanie jest krytykowane z uwagi na dość losowe kryteria wyboru członka Gabinetu, mającego zastąpić prezydenta w razie najgorszego scenariusza – niektórzy autorzy postulują zatem, aby potencjalnymi sukcesorami po prezydencie i wiceprezydencie zostawali byli prezydenci, czyli osoby mające już niepodważalne doświadczenie w kierowaniu rządem federalnym – R. Albert, op.cit., s. 537–539. Szerzej na temat samej instytucji „wyznaczonego

W czasach współczesnych taka praktyka może na pierwszy rzut oka zostać uznana za przesadną ostrożność, ale w rzeczywistości świadczy ona o dalekowzroczności tamtejszego prawodawcy, który przygotowuje państwo nawet na najgorsze scenariusze.

Konstytucja Indii, podobnie jak amerykańska, przewiduje urząd wiceprezydenta, który zajmuje miejsce prezydenta federalnego w razie tymczasowej niedyspozycji lub w razie przedwczesnego opróżnienia urzędu, a do określenia kolejnych stopni sukcesji upoważnia ustawodawcę<sup>22</sup>. Indyjska ustawa o sukcesji prezydenckiej<sup>23</sup> poszła już w zupełnie innym kierunku niż ustawa amerykańska: w razie opróżnienia urzędu Prezydenta oraz urzędu Wiceprezydenta, obowiązki prezydenckie przejmuje Prezes Sądu Najwyższego, a w braku takiej możliwości – najstarszy stażem sędzia Sądu Najwyższego.

W Brazylii w razie przedwczesnego wakatu na urzędzie prezydenta federalnego, jego obowiązki przejmuje kolejno wiceprezydent, przewodniczący Senatu lub Prezes Federalnego Sądu Najwyższego<sup>24</sup>. W Meksyku miejsce prezydenta federalnego zajmuje osoba wskazana przez Kongres, a do czasu wyboru tymczasowego prezydenta, obowiązki prezydenckie pełni minister spraw wewnętrznych<sup>25</sup>. Z kolei w Kolumbii przyjęto rozwiązanie podobne do amerykańskiego – sukcesja przypada kolejno wiceprezydentowi lub jednemu z ministrów, w kolejności określonej w ustawie<sup>26</sup>. Jeśli chodzi o drugi problem zasygnalizowany powyżej, to w razie opróżnienia urzędu Prezydenta RP w okresie stanu nadzwyczajnego przeprowadzenie wyborów będzie niedopuszczalne – art. 228 ust. 7 będzie trzeba potraktować wtedy jako *lex specialis* względem art. 128 ust. 2 konstytucji. Marszałek Sejmu nadal jednak w tym czasie jedynie osobą pełniącą obowiązki, nieobjętą gwarancją wydłużonej kadencji przewidzianej w art. 228 ust. 7 konstytucji – ponieważ status tymczasowego zastępcy Prezydenta RP jest powiązany ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, to może on zostać w każdej chwili odwołany przez Sejm<sup>27</sup>. Takie roz-

---

sukcesora” – N. Duclos, *Le « survivant désigné »: un excès de l'ordre de succession présidentielle américain*, „Revue française de droit constitutionnel” 2017, nr 4, s. 881–898.

<sup>22</sup> Art. 65 i art. 70 Konstytucji Indii z 1949 r.

<sup>23</sup> The President (Discharge of Functions) Act, 1969, Act No. 16 of 1969.

<sup>24</sup> Art. 80 Konstytucji Brazylii z 1988 r.

<sup>25</sup> Art. 84 Konstytucji Meksyku z 1917 r.

<sup>26</sup> Art. 203 Konstytucji Kolumbii z 1991 r.

<sup>27</sup> P. Czarny, *uwaga nr 1 do art. 131...*

wiązanie, delikatnie mówiąc, nie sprzyja budowaniu stabilności władzy w newralgicznym okresie, jakim jest stan nadzwyczajny, zwłaszcza stan wojenny.

Jak wiadomo, w Polsce prezydent pełni o wiele ważniejszą rolę niż w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym, tym bardziej więc konstytucja powinna zabezpieczać ciągłość władzy przez określenie możliwie długiej listy osób upoważnionych do przejścia obowiązków prezydenckich w razie przedwczesnego opróżnienia urzędu. Dlatego też uważam, że *de lege ferenda* art. 131 ust. 2 konstytucji powinien zostać uzupełniony o upoważnienie dla ustawodawcy do określenia szerszego katalogu potencjalnych następców Prezydenta RP na wypadek opróżnienia urzędu przed upływem kadencji oraz niemożności objęcia go przez marszałków obu izb parlamentu<sup>28</sup>. Oprócz tego w art. 228 powinno znaleźć się zastrzeżenie, że osoba zastępująca Prezydenta RP nie może zostać odwołana z funkcji w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w okresie 90-dniowej karencji.

## V. Zakończenie

W moim przekonaniu w Konstytucji RP brakuje nadzwyczajnych procedur na wypadek trudnych, ale jednak dających się przewidzieć scenariuszy: konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w okresie kampanii wyborczej, niemożności zebrania się minimalnego kworum w liczbie 230 posłów na potrzeby Sejmu z powodu spektakularnej klęski żywiołowej albo wojny bądź śmierci najważniejszych osób w państwie.

## Literatura

Albert R., *The Constitutional Politics of Presidential Succession*, „Hofstra Law Review” 2011, vol. 39.

Balicki R., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

---

<sup>28</sup> Można pójść śladami przytoczonych powyżej konstytucji zagranicznych, ale warto zastanowić się też nad wypracowaniem własnego oryginalnego rozwiązania np. włączenia do linii sukcesyjnej byłych Prezydentów Rzeczypospolitej, jako osoby z niekwestionowanym doświadczeniem w dziedzinie zajmowania najwyższego stanowiska w państwie.

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Czarny P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Duclos N., *Le « survivant désigné »: un excès de l'ordre de succession présidentielle américain*, „Revue française de droit constitutionnel” 2017, nr 4.
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Radziewicz P., *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, [w:] portal konstytucyjny.pl z 25 marca 2020 r., <http://konstytucyjny.pl/piotr-radziewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale/>
- Szczurowski B., [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wieczorkiewicz P., *Historia polityczna Polski 1935–1945*, Warszawa 2014.