Monika Florczak-Wątor¹

**Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta
w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących²**

Problematyka zastępstwa głowy państwa na wypadek opróżnienia tego urzędu lub braku możliwości jego sprawowania przed urzędującym prezydentą została objęta regulacją konstytucyjną w Polsce już w okresie międzywojennym³. Potrzebę jej unormowania dostrzeżono również w 1989 r., kiedy przywrócono urząd prezydenta i zapoczątkowano reformę ustroju politycznego państwa⁴. Uregulowania tej problematyki nie mogło zatem zabraknąć również w obecnie obowiązującej konstytucji. I choć jej art. 131 zawiera pewne nowatorskie rozwiązania, pozytywnie wyróżniające go na tle pięciu wcześniejszych regulacji konstytucyjnych, to w dużym stopniu treść tych wcześniejszych regulacji powieli. Co więcej, powtarza on również występujące w poprzednich uregulowaniach braki i niejasności, na które zwracano uwagę już pod rządami Konstytucji marcowej⁵.

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na II Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Gdyni w dniach 5–7 października 2010 r.

³ Zob. art. 40–42 Ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.; dalej: Konstytucja marcowa), art. 23 i art. 24 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227 ze zm.; dalej: Konstytucja kwietniowa).

⁴ Art. 32e Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1976 Nr 7, poz. 36 ze zm.), art. 49 Ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17 października 1992 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁵ Zob. np. rozważania W. Komarnickiego dotyczące braku wskazania w Konstytucji marcowej formy i procedury zrzeczenia się urzędu przez prezydenta czy niedookreśloności

Celem niniejszego opracowania nie jest analiza w aspekcie historycznym konstytucyjnych uregulowań problematyki zastępstwa prezydenta w Polsce. Znacznie bardziej interesujące wydaje się porównanie współczesnych regulacji konstytucyjnych obejmujących tę problematykę. Badaniem porównawczymi objęte zostały państwa sąsiadujące z Rzeczpospolitą Polską. W każdym z tych państw, tak jak w Polsce, nie ma tradycji funkcjonowania urzędu wiceprezydenta. Wszędzie też problematyka zastępstwa głowy państwa została uregulowana na poziomie konstytucji⁶. Regulacje te wykazują wiele podobieństw, ale i różnic. Te ostatnie zwłaszcza mogą stać się inspiracją dla polskiego ustawodawcy do podjęcia działań legislacyjnych w kierunku udoskonalenia mechanizmów opisanych w art. 131 Konstytucji. Choć ten ostatni przepis – jak twierdzą niektórzy – spełnił swoje zadanie po katastrofie smoleńskiej, to nie ma wątpliwości, że zawiera on wiele luk i niejasności, które w innych wypadkach wymagających jego uruchomienia mogą spowodować naruszenie ciągłości działania urzędu głowy państwa.

Już na wstępie wyjaśnienia wymaga użyte w tytule opracowania pojęcie zastępstwa prezydenta, które twórcy art. 131 Konstytucji świadomie pominęli w jego treści. Podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wskazywano, że o zastępstwie prezydenta można mówić jedynie w sytuacji, gdy urząd ten jest obsadzony, lecz przejściowo nie może być sprawowany. Jeżeli natomiast urząd prezydenta ulegnie opróżnieniu, to Marszałek Sejmu nie zastępuje prezydenta, a jedynie tymczasowo wykonuje jego

pojęcia niemożności sprawowania urzędu prezydenta. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 249–254.

⁶ Zob. art. 66 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., [w:] *Konstytucja Czech*, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa 2000, s. 52; art. 57 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., [w:] *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, wstęp B. Banaszak, Warszawa 2008, s. 61; art. 108–112 Konstytucji Ukrainy z 28 czerwca 1996 r., [w:] *Konstytucja Ukrainy*, wstęp i tłum. E. Toczek, Warszawa 1999, s. 68–69; art. 88–89 Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., [w:] *Konstytucja Litwy*, tłum. H. Wisner, wstęp A. B. Zakrzewski, Warszawa 2006, s. 56–57; art. 105 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., [w:] *Konstytucja Słowacji*, tłum. i wstęp K. Skotnicki, Warszawa 2003, s. 79; art. 92–93 Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r., [w:] *Konstytucja Rosji*, tłum. A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2000, s. 67–68; art. 87–89 Konstytucji Republiki Białorusi z 15 marca 1994 r. (wersja angielska dostępna na stronie internetowej: <http://www.law.by/work/EnglPortal.nsf/6e1a652fbefce34ac2256d910056d559/d93bc51590cf7f49c2256dc0004601db?OpenDocument>, (01.10.2010).

obowiązków⁷. Stąd też ostatecznie określenie „zastępuje prezydenta” usunięto z treści art. 131 Konstytucji, wprowadzając w to miejsce bardziej uniwersalne i niebudzące wątpliwości określenie „wykonuje obowiązki prezydenta”. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, by zarówno w sytuacji opróżnienia urzędu, jak i przejściowej niemożności sprawowania urzędu, używać pojęcia zastępstwa prezydenta w odniesieniu do działań osoby wykonującej obowiązki głowy państwa. Chodzi tu o zastępstwo w znaczeniu wykonywania obowiązków przypisanych do urzędu prezydenta, a nie o zastępstwo konkretnej osoby urząd ten sprawującej. W tym też znaczeniu określenie „zastępstwo prezydenta” używane jest w niniejszym opracowaniu.

Pojęcie „opróżnienie urzędu prezydenta” nie występuje w treści art. 131 ust. 2 Konstytucji, choć konsekwentnie używane było we wszystkich wcześniejszych polskich uregulowaniach konstytucyjnych omawianej problematyki. W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego uznano, że „wyraz «opróżnienie» źle się kojarzy”⁸ i związku z tym usunięto go z pierwotnej treści tego przepisu⁹. Niemniej nie ma wątpliwości, że art. 131 ust. 2 Konstytucji dotyczy sytuacji przejścia obowiązków prezydenta przez Marszałka Sejmu właśnie z uwagi na opróżnienie urzędu tego pierwszego.

Warto jednocześnie zauważyć, że termin „opróżnienie urzędu” ma dwa różne znaczenia, które – stosując daleko idące uproszczenie – można byłoby określić jako „pasywne” (stan) i „aktywne” (czynność)¹⁰. Po pierwsze, odnosi się on zatem do sytuacji, w której urząd głowy państwa jest nieobsadzony, co ma miejsce wówczas, gdy poprzedni prezydent urząd ten zwolnił, a nowy prezydent jeszcze go nie objął. Stan opróżnienia urzędu może zostać wywołany zarówno przez poprzedniego prezydenta, jak i przez jego następcę. Po drugie, pojęcie „opróżnienie urzędu” odnosi się do szeroko rozumianej „czynności”¹¹ zwolnienia urzędu prezydenta przez osobę dotychczas urząd

⁷ Zob. wypowiedzi P. Winczorka, S. Gebethnera, „Biuletyn KK ZN” nr XX, s. 91.

⁸ Wypowiedź S. Gebethnera na posiedzeniu KK ZN w dniu 31 maja 1995 r., „Biuletyn KK ZN” nr XX, s. 91. Inny ekspert KK ZN P. Sarnecki określenie o opróżnieniu urzędu uznał za „nieszczęsne”. Zob. *ibidem*, s. 93.

⁹ Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny, gdyż pojęcie „opróżnienie urzędu” występuje w art. 128 ust. 2 i art. 129 ust. 3 Konstytucji.

¹⁰ Wskazywano na tę okoliczność członkowie podkomisji redakcyjnej KK ZN, zob. „Biuletyn KK ZN” nr XXXVIII, s. 62–63 i s. 175.

¹¹ Obejmującej nie tylko zrzeczenie się urzędu przez prezydenta, ale również jego śmierć.

ten sprawującą. Tak rozumianego opróżnienia urzędu nie może dokonać osoba, która urzędu tego jeszcze nie objęła np. z powodu stwierdzenia nieważności jej wyboru na urząd prezydenta.

Przesłankami opróżnienia urzędu wskazanymi w art. 131 ust. 2 Konstytucji są śmierć prezydenta (pkt 1), zrzeczenie się przez niego urzędu (pkt 2), stwierdzenie nieważności wyboru prezydenta lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze (pkt 3), uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (pkt 4) oraz złożenie prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu (pkt 5). Przesłanki te można podzielić na dwie grupy, z których pierwsza obejmuje sytuacje przedterminowego zakończenia kadencji urzędującego prezydenta (art. 131 ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 5 Konstytucji RP), zaś druga – sytuacje nieobjęcia urzędu prezydenta przez kolejną osobę wybraną na ten urząd (art. 131 ust. 2 pkt 3 Konstytucji RP). W tym drugim wypadku kadencja nowego prezydenta nie może się rozpocząć, choć kadencja poprzedniego prezydenta dobiegła końca.

Analogiczną metodę katalogowego ujęcia przesłanek opróżnienia urzędu głowy państwa zastosowano w regulacjach konstytucyjnych naszych wschodnich sąsiadów, tj. Litwy, Ukrainy, Białorusi i Rosji. Podobnie też przesłanki te zostały tam sformułowane. Konstytucje Litwy i Ukrainy do okoliczności skutkujących przedterminowym zakończeniem kadencji prezydenta zaliczają jego śmierć, zrzeczenie się urzędu, złożenie z urzędu w wyniku przeprowadzonej przez parlament procedury impeachmentu¹² oraz uznanie przez parlament, że stan zdrowia prezydenta nie pozwala mu na wykonywanie obowiązków¹³. Konstytucje Rosji i Białorusi w katalogu przesłanek przedterminowego opróżnienia urzędu głowy państwa pomijają śmierć prezydenta, zaś uwzględniają zrzeczenie się urzędu, wystąpienie

¹² W ramach procedury impeachmentu 6 kwietnia 2004 r. Sejm Litwy pozbawił urzędu prezydenta tego kraju Rolandas Paksas. Zob. D. Górecki, R. Matonis, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasa Paksasa*, „Przegląd Sejmowy” nr 4, 2004, s. 41–53.

¹³ Art. 108 Konstytucji Ukrainy i art. 89 Konstytucji Litwy. Należy dodać, że Konstytucja Litwy do okoliczności skutkujących opróżnieniem urzędu przed upływem kadencji dodaje przeprowadzenie przedterminowych wyborów głowy państwa zarządzanych przez Sejm wybrany po rozwiązaniu poprzedniego Sejmu przez prezydenta.

niezdolności do wykonywania obowiązków spowodowanej stanem zdrowia oraz złożenie z urzędu w ramach procedury impeachmentu¹⁴.

Odmienne przesłanki opróżnienia urzędu prezydenta uregulowane są w konstytucjach Niemiec, Czech i Słowacji. Przede wszystkim ustrojodawcy w tych krajach zaniechali ich skatalogowania, wybierając bardziej otwartą formułę regulacji. Konstytucje Czech i Słowacji przewidują zastępstwo głowy państwa w sytuacji, gdy urząd prezydenta zostanie opróżniony, a nowy prezydent nie został jeszcze wybrany lub nie złożył ślubowania albo prezydent nie może z ważnych przyczyn sprawować urzędu¹⁵. Obie konstytucje wyraźnie dopuszczają możliwość zrzeczenia się urzędu przez prezydenta oraz możliwość pozbawienia go urzędu w wyniku skazania za zdradę stanu przez sąd konstytucyjny¹⁶. Nie wprowadzają one odrębnej procedury stwierdzenia niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, jednak sytuację taką obejmuje szeroko ujęta przesłanka niemożności sprawowania urzędu „z ważnych przyczyn”.

Najbardziej ogólny charakter ze wszystkich analizowanych regulacji konstytucyjnych ma unormowanie problematyki opróżnienia urzędu ujęte w Ustawie Zasadniczej RFN. Art. 57 tej ustawy mówi o zastępstwie prezydenta spowodowanym przeszkodą w pełnieniu obowiązków lub przedwczesnym złożeniem przez niego urzędu. Konstytucja odrębnie precyzuje tylko jeden przypadek przedterminowego opróżnienia urzędu prezydenta. Chodzi tu o pozbawienie go urzędu mocą orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z powodu umyślnego naruszenia Ustawy Zasadniczej lub innej ustawy federalnej.

Na tle opisanych wyżej regulacji konstytucyjnych rodzi się pytanie o ich zupełność w zakresie wyliczenia przesłanek opróżnienia urzędu głowy państwa. Takie pytanie nasuwa również analiza polskich uregulowań konstytucyjnych. Literalne brzmienie art. 131 ust. 2 Konstytucji sugeruje, że przepis ten zawiera zamknięty katalog tego typu przesłanek. W jego treści brakuje słów „w szczególności”, czy innych tego typu, które by wskazywały na przykładowy charakter zawartego w nim wyliczenia. Art. 131 ust. 2

¹⁴ Art. 92 Konstytucji Rosji i art. 103–104 Konstytucji Białorusi.

¹⁵ Art. 105 Konstytucji Słowacji i art. 66 Konstytucji Czech.

¹⁶ Dodatkowo Konstytucja Słowacji przewiduje możliwość odwołania prezydenta w głosowaniu ludowym zarządzonym przez Przewodniczącego Rady Narodowej na podstawie uchwały Rady Narodowej.

Konstytucji, w przeciwieństwie do art. 40 Konstytucji marcowej, nie zawiera również przesłanki opróżnienia urzędu „z innej przyczyny”. Niemniej nie ma wątpliwości, że wiele potencjalnych sytuacji opróżnienia urzędu prezydenta w przepisie tym nie zostało uwzględnionych. Warto w tym miejscu wspomnieć chociażby o dwóch z nich.

Po pierwsze, należałoby rozważyć konsekwencje utraty biernego prawa wyborczego przez urzędującego prezydenta w następstwie utraty obywatelstwa polskiego, uprawomocnienia się orzeczenia w przedmiocie ubezwłasnowolnienia czy pozbawienia praw publicznych albo praw wyborczych. Z art. 127 ust. 3 Konstytucji wynika, że zaistnienie jednej z tych okoliczności wyklucza możliwość wybrania danej osoby na urząd prezydenta. Przepis ten nie precyzuje skutków utraty biernego prawa wyborczego przez urzędującego prezydenta. Wydaje się, że skoro brak biernego prawa wyborczego pozbawia zdolności do ubiegania się o urząd głowy państwa, to tym bardziej pozbawia zdolności do sprawowania tego urzędu. Akceptacja tej tezy prowadzi do wniosku, że utrata biernego prawa wyborczego na urząd głowy państwa przez osobę urząd ten sprawującą oznacza automatyczne opróżnienie przez nią tego urzędu. Jest to zaś przypadek nieobjęty treścią art. 131 ust. 2 Konstytucji.

Po drugie, należałoby rozważyć sytuację zaistnienia przerwy między zakończeniem kadencji przez dotychczasowego prezydenta a rozpoczęciem kadencji przez jego następcę. Przerwa taka może mieć miejsce wówczas, gdy wybory prezydenckie odbywają się po upływie terminów wynikających z art. 128 ust. 2 Konstytucji¹⁷ i w efekcie nowy prezydent zostaje wyłoniony po upływie kadencji urzędującego prezydenta. Kadencja głowy państwa rozpoczyna się po złożeniu przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego (art. 128 ust. 1 w związku z art. 130 Konstytucji RP) i trwa pięć lat (art. 127 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja nie przewiduje możliwości jej wydłużenia do momentu rozpoczęcia kadencji przez kolejnego prezydenta. Odminną regulację w tym zakresie wydaje się zawierać ustawa o wyborze prezydenta, której art. 8c stanowi, że urzędujący prezydent kończy urzędowanie z chwilą złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta. Jeżeli przyjąć, że przepis ten umożliwia wydłużenie kadencji urzędującego prezydenta ponad

¹⁷ Np. z powodu konieczności ich powtórzenia w sytuacji wskazanej w art. 8c ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2010 Nr 72, poz. 467; dalej: ustawa o wyborze prezydenta).

okres 5 lat aż do zaprzysiężenia nowego prezydenta, to można mieć poważne wątpliwości, czy nie narusza on Konstytucji RP, która wszak tego rodzaju wyjątku nie przewiduje¹⁸. Co więcej, art. 8c ustawy o wyborze prezydenta pozostaje w sprzeczności z art. 131 ust. 2 pkt 3 Konstytucji. Jeżeli ten pierwszy przepis przedłuża kadencję prezydenta aż do momentu zaprzysiężenia jego następcy, to tym samym wyklucza w tym czasie możliwość przejścia obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu np. w razie stwierdzenia nieważności wyboru nowego prezydenta. Tymczasem treść art. 131 ust. 2 pkt 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wydłużona kadencja dotychczasowego prezydenta musi ulec przerwaniu z momentem zaistnienia okoliczności w przepisie tym wskazanych (np. stwierdzenie nieważności wyboru nowego prezydenta), co skutkuje przejściem obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu. Z drugiej strony, gdyby przyjąć, że – wbrew treści art. 8c ustawy o wyborze prezydenta – kadencja głowy państwa definitywnie kończy się po upływie 5 lat od jej rozpoczęcia, to w razie zaistnienia przerwy międzykadencyjnej (od momentu zakończenia kadencji przez poprzedniego prezydenta do momentu rozpoczęcia kadencji przez jego następcę) nie byłoby osoby uprawnionej do wykonywania obowiązków głowy państwa. Art. 131 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje, by zakończenie 5-letniej kadencji prezydenta było okolicznością uzasadniającą przejście jego obowiązków przez Marszałka Sejmu.

Powyższe wypadki opróżnienia urzędu prezydenta, które nie zostały uwzględnione w treści art. 131 ust. 2 Konstytucji, są argumentem na rzecz tezy, że katalog wymienionych w tym przepisie sytuacji, w których Marszałek Sejmu przejmuje obowiązki prezydenta, powinien być otwarty. Tak jednak nie jest. Katalog może zostać uznany za otwarty jedynie w bardzo wąskim zakresie, a mianowicie co do innych przyczyn nieobjęcia urzędu prezydenta po wyborze, o których mowa w art. 131 ust. 2 pkt 3 Konstytucji. Wskazane wyżej przypadki utraty biernego prawa wyborczego przez urzędującego prezydenta czy zakończenia jego kadencji przez wyborem następcy nie są uwzględnione w katalogu okoliczności uprawniających Marszałka Sejmu do przejścia obowiązków prezydenta. Co więcej, okoliczności te nie są również objęte treścią art. 131 ust. 1 Konstytucji. Są to sytuacje uniemożliwiające prezydentowi dalsze sprawowanie urzędu, jednak niemające charakteru przej-

¹⁸ Wydłużenie kadencji prezydenta może mieć miejsce jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu (art. 228 ust. 7 Konstytucji).

ściowego. Ich wystąpienie spowoduje zatem przerwanie ciągłości działania urzędu głowy państwa.

Przejściowa niemożność sprawowania urzędu przez prezydenta została uregulowana w art. 131 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten nie wymienia *expressis verbis* przyczyn, które tego rodzaju brak możliwości sprawowania urzędu mogą wywołać¹⁹. Jego bliższa analiza prowadzi do wniosku, że mogą to być zarówno przyczyny, które wyłączają psychiczną lub fizyczną zdolność prezydenta do zawiadomienia Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu (np. brak świadomości, uprowadzenie, zaginięcie), jak i przyczyny, których wystąpienie nie pozbawia prezydenta możliwości dokonania takiego zawiadomienia (np. wyjazd na urlop, poddanie się leczeniu w warunkach szpitalnych)²⁰. Cechą wspólną wszystkich tych okoliczności jest ich z założenia przejściowy charakter, co oznacza, że w przyszłości ma minąć, umożliwiając prezydentowi powrót do wykonywania swoich obowiązków. Może się zdarzyć, że niemożność sprawowania urzędu przez prezydenta utraci swój początkowo zakładany przejściowy charakter. W takiej sytuacji powinno nastąpić opróżnienie urzędu prezydenta, gdyż nie może być prezydentem osoba, która trwale nie ma możliwości sprawowania tego urzędu. Należy zauważyć, że wśród przytoczonych wcześniej przesłanek opróżnienia urzędu polski ustrojodawca wymienia jedynie trwałą niezdolność do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt 4 Konstytucji). Trwała niezdolność do sprawowania urzędu wywołana innymi przyczynami nie jest zatem wymieniona wśród okoliczności uprawniających Marszałka Sejmu do przejęcia obowiązków prezydenta. Jest to zatem kolejny argument przemawiający za potrzebą otwarcia katalogu przesłanek opróżnienia urzędu z art. 131 ust. 2 Konstytucji.

Konstytucja nie daje żadnych wskazówek co do czasu trwania niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta, którą można byłoby uznać za

¹⁹ Na posiedzeniu KK ZN w dniu 31 maja 1995 r. rozważano możliwość sprecyzowania przyczyn tymczasowej niemożności wykonywania urzędu przez prezydenta, ostatecznie jednak uznano, że nie jest możliwe ich wyczerpujące wymienienie. Zob. „Biuletyn KK ZN” nr XX, s. 90–93.

²⁰ Art. 131 ust. 1 Konstytucji stosuje się odpowiednio w razie zawieszenia sprawowania urzędu prezydenta w wyniku podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 Konstytucji RP).

przejściową²¹. Wydaje się, że przesłankę tę należałoby oceniać w kontekście czasu, który pozostał do zakończenia kadencji prezydenta. W tym sensie za przejściową można byłoby uznać tylko taką niedyspozycję prezydenta, która powinna ustąpić przed końcem jego kadencji. Jeżeli zaś jest to niedyspozycja uniemożliwiająca prezydentowi wykonywanie swoich obowiązków do końca kadencji, to tego rodzaju niemożność sprawowania urzędu należy uznać za trwałą, chociażby nawet w przyszłości (po zakończeniu tej kadencji) miała ona minąć.

O tym, czy zachodzi przejściowa niemożność sprawowania urzędu głowy państwa w pierwszym rządzie decyduje urzędujący prezydent, który o zaistnieniu tej okoliczności powinien zawiadomić Marszałka Sejmu (art. 131 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Prezydent posiada swobodę w zakresie oceny przejściowej niemożności sprawowania urzędu, choć w doktrynie wskazuje się, że powinna to być swoboda mieszcząca się „w granicach konstytucji (vide przysięga)”²². Konstytucja przewiduje jedynie procedurę weryfikacji zasadności decyzji negatywnej prezydenta (tj. decyzji o niezawiadomieniu Marszałka Sejmu) i to tylko przy założeniu, że mieści się ona w ramach przesłanki wyrażonej w słowach „Gdy prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu [...]” (art. 131 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji)²³. O istnieniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta rozstrzyga wówczas Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu, zaś przesłanka przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa jest oceniana przez oba te organy, przy czym ocena dokonana przez Trybunał może się różnić od tej dokonanej przez Marszałka Sejmu. Konstytucja nie przewiduje natomiast procedury weryfikacji zasadności decyzji pozytywnej prezydenta, której wyrazem byłoby zawiadomienia Marszałka Sejmu o przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta. Może się zatem zdarzyć, że prezydent powierzy swoje obowiązki Marszałkowi Sejmu, choć – obiektywnie rzecz oceniając –

²¹ Zgodnie z art. 40 Konstytucji marcowej (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267) Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przez trzy miesiące nie sprawował urzędu, Marszałek Sejmu był obowiązany zwołać niezwłocznie Sejm i poddać jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony.

²² P. Sarnecki, *Art. 131, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999, s. 2.

²³ Wątek ten zostanie rozwinięty w dalszej części opracowania.

ma możliwość ich wykonywania²⁴. Rodzi to ryzyko uznaniowości w zakresie cedowania obowiązków głowy państwa na inny organ niemający legitymacji demokratycznej do ich wykonywania.

Instytucja zastępstwa prezydenta z uwagi na przejściową niemożność sprawowania przez niego urzędu występuje również w regulacjach konstytucyjnych krajów sąsiadujących z Rzeczypospolitą Polską. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest Ukraina, której konstytucja nie przewiduje tego rodzaju zastępstwa. To oznacza, że każda przejściowa niemożność sprawowania urzędu głowy państwa w tym kraju jest równoznaczna z opróżnieniem tego urzędu i koniecznością zarządzenia nowych wyborów prezydenckich. Regulacja konstytucyjna wyraźnie przy tym wyklucza możliwość przekazywania przez prezydenta swoich uprawnień innym osobom lub organom²⁵.

Analiza regulacji konstytucyjnych pozostałych krajów sąsiadujących z Polską prowadzi do wniosku, że stosowane są dwie różne metody określenia przesłanek tymczasowego zastępstwa prezydenta. Pierwsza z nich, analogiczna do tej zastosowanej przez polskiego ustrojodawcę, polega na odwołaniu się do ogólnej przesłanki braku możliwości sprawowania urzędu głowy państwa. Druga metoda polega na skonkretyzowaniu owej niemożności sprawowania urzędu poprzez wskazanie przyczyn ją wywołujących.

Pierwsza ze wskazanych wyżej metod regulacji została wykorzystana w konstytucjach Niemiec, Rosji i Białorusi. We wszystkich tych wypadkach przesłanka zastępstwa prezydenta została sformułowana w sposób ogólny, obejmujący zarówno trwałą, jak i przejściową niemożność sprawowania urzędu. Konstytucja Niemiec odwołuje się w tym zakresie do pojęcia „przeszkody” (niem. *die Verhinderung*) w pełnieniu obowiązków głowy państwa, precyzując w innym miejscu, że tego rodzaju przeszkodę może stwierdzić Federalny Sąd Konstytucyjny w tymczasowym zarządzeniu wydanym po wniesieniu przeciwko prezydentowi oskarżenia o umyślne naruszenie ustawy zasadniczej lub innej ustawy federalnej²⁶. Z kolei konstytucje Rosji i Białorusi przewidują zastępstwo prezydenta w sytuacji, gdy nie jest on w stanie

²⁴ Dla przykładu można wskazać sytuację, gdy prezydent powierza swoje obowiązki Marszałkowi Sejmu po to, by ten w jego zastępstwie podpisał kontrowersyjną ustawę, a następnie po powrocie do władzy demonstruje przed wyborcami brak udziału w jej wprowadzeniu do systemu prawa obowiązującego.

²⁵ Art. 106 Konstytucji Ukrainy.

²⁶ Art. 61 ust. 2 Konstytucji RFN.

pełnić swych obowiązków. Również i w tym wypadku należałoby dodać, że niezdolność taka może mieć zarówno charakter trwały, jak i przejściowy.

Druga metoda regulacji, konkretyzująca przyczyny powodujące przejściową niemożność sprawowania urzędu przez prezydenta, została zastosowana w konstytucjach Litwy, Czech i Słowacji. Pierwsza z nich przewiduje zastępstwo prezydenta w sytuacji, gdy nie może wykonywać swoich obowiązków z powodu czasowego pobytu za granicą lub choroby²⁷, zastrzegając jednocześnie, że powierzenie pełnienia obowiązków prezydenta w innych przypadkach nie jest możliwe²⁸. Ograniczenie instytucji tymczasowego zastępstwa głowy państwa do tych dwóch okoliczności z pewnością eliminuje dowolność w cedowaniu obowiązków prezydenckich na inną osobę, ale z drugiej strony wyklucza możliwość jej wykorzystania w innych wypadkach uzasadniających uruchomienie tego rodzaju zastępstwa, np. w razie uprowadzenia prezydenta. Z kolei konstytucje Czech i Słowacji przewidują zastępstwo prezydenta na wypadek, gdyby nie mógł on z ważnych przyczyn sprawować urzędu. Odwołanie się do „ważnych przyczyn” wyklucza skorzystanie z instytucji zastępstwa głowy państwa, w sytuacji gdy faktyczna niemożność sprawowania urzędu nie jest spowodowana tego rodzaju przyczynami. Wydaje się zatem, że wyjazd prezydenta na urlop, choć może uniemożliwiać mu wykonywanie obowiązków, nie będzie stanowił ważnej przyczyny uzasadniającej powierzenie tych obowiązków osobie go zastępującej. Taką przyczyną będzie zaś niewątpliwie jego choroba czy uprowadzenie.

Osobą zastępującą Prezydenta RP w razie opróżnienia tego urzędu lub przejściowej niemożności jego sprawowania jest Marszałek Sejmu²⁹. Jeżeli zaś ten ostatni nie może wykonywać obowiązków prezydenta, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu. Konstytucja nie przewiduje procedury awaryjnej na wypadek, gdyby żaden z Marszałków nie mógł wykonywać

²⁷ Art. 89 ust. 2 Konstytucji Litwy.

²⁸ Art. 89 ust. 4 Konstytucji Litwy.

²⁹ W trakcie prac KK ZN wskazywano na istnienie konfliktu interesów, gdy wniosek do TK o stwierdzenie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta składa Marszałek Sejmu, który w razie uwzględnienia tego wniosku przejmie obowiązki głowy państwa. Jako inne organy, które postępowanie przed TK mogłyby zainicjować wskazywano Sejm, Prezesa TK, I Prezesa SN oraz podmioty z art. 191 lub art. 192 Konstytucji. Ostatecznie jednak za wyborem Marszałka Sejmu przeważał argument, że jest to jedyny organ, któremu będzie zależało na ustaleniu możliwości sprawowania urzędu przez prezydenta. Zob. „Biuletyn KK ZN” nr XLIV s. 154–156.

obowiązków głowy państwa. W takiej sytuacji konieczne byłoby odwołanie jednego z nich i powołanie na jego miejsce osoby, która mogłaby zastępować prezydenta³⁰.

W regulacjach konstytucyjnych krajów sąsiadujących z Polską występują różne rozwiązania problemu zastępstwa prezydenta na wypadek opróżnienia tego urzędu lub przejściowej niemożności jego sprawowania. Na Litwie, Białorusi i w Niemczech głowę państwa w takich wypadkach zastępuje przewodniczący parlamentu lub jednej z jego Izb (odpowiednio: przewodniczący Sejmu, Rady Najwyższej i Bundesratu). W Rosji i na Ukrainie obowiązki prezydenta wykonuje szef rządu. W Czechach i na Słowacji ustrojodawca wybrał bardziej nietypowe rozwiązanie i kompetencje głowy państwa w tym okresie rozdzielił pomiędzy różne podmioty. Na Słowacji zastępstwo prezydenta sprawuje rząd, premier oraz przewodniczący parlamentu (Rady Narodowej), zaś w Czechach – premier oraz przewodniczący Izby Poselskiej lub przewodniczący Senatu.

W krajach, w których zastępstwo prezydenta powierzono przewodniczącemu parlamentu lub jednej z jego Izb, w różny sposób regulowana jest kwestia równoczesnego sprawowania przez tę osobę obu funkcji. Na Litwie i Białorusi przewodniczący parlamentu, przejmując obowiązki prezydenta, traci swoje kompetencje w parlamencie i kierowanie pracami tego organu czasowo przejmuje jego zastępca. Konstytucja litewska dodatkowo zawiera zastrzeżenie, że w okresie sprawowania przez przewodniczącego parlamentu zastępstwa głowy państwa, nie można rozpatrywać wniosku o wyrażenie mu wotum nieufności. W Niemczech, podobnie jak w Polsce, osoba zastępująca prezydenta równolegle kieruje pracami Izby i wykonuje obowiązki głowy państwa. Objęcie zastępstwa głowy państwa w żaden sposób nie ogranicza dotychczasowych kompetencji tej osoby. W pozostałych krajach, w których zastępstwo prezydenta powierzono szefowi rządu lub rozdzielono pomiędzy różne organy nie ma regulacji ograniczającej z tego powodu kompetencje podmiotów zastępstwo to sprawujących.

Konstytucje w różny sposób regulują problematykę zakresu kompetencji przysługującej osobie zastępującej prezydenta. W tej kwestii stosowane są bądź unormowania negatywne wyliczające kompetencje wyłączone bądź unormowania pozytywne wyliczające kompetencje powierzone. Ta pierwsza

³⁰ Regulamin Sejmu obecnie wyraźnie dopuszcza możliwość odwołania Marszałka Sejmu. Zob. art. 10a Regulaminu Sejmu RP z 30 lipca 1992 r., (M.P. Nr 5, poz. 47 ze zm.).

metoda regulacji występuje w krajach, w których zastępstwo głowy państwa przejmuje jedna osoba (przewodniczący parlamentu lub szef rządu), ta druga – w krajach, w których kompetencje prezydenta przechodzą na różne organy. Należy ponadto zauważyć, że regulacje konstytucyjne Niemiec i Białorusi nie ograniczają w żaden sposób kompetencji prezydenckich sprawowanych przez osobę zastępującą głowę państwa.

W Polsce osoba wykonująca obowiązki Prezydenta RP nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4 Konstytucji)³¹. Poza tym jednym ograniczeniem do jej dyspozycji pozostają wszelkie inne kompetencje konstytucyjnie przypisane głowie państwa³². Nieprzypadkowo art. 131 Konstytucji mówi o zastępstwie w zakresie wykonywania obowiązków głowy państwa. To oznacza, że osoba zastępująca prezydenta nie wchodzi w całość sytuacji prawnej tego ostatniego, nie powinna więc korzystać z przywilejów przysługujących głowie państwa, o ile nie wiążą się one bezpośrednio z wykonywanymi obowiązkami³³, jak również nie powinna podlegać zakazom i ograniczeniom dotyczącym osoby prezydenta³⁴.

Na Ukrainie spośród uprawnień prezydenta enumeratywnie wskazanych w konstytucji premier nie może wykonywać tych, które wymienione są w art. 112 Konstytucji. Owe wyłączone kompetencje można podzielić na trzy grupy. Pierwszą z nich tworzą kompetencje tradycyjnie przysługują-

³¹ W pierwotnej wersji przepis ten przewidywał, że „Marszałek Sejmu zastępujący prezydenta nie może rozwiązać Sejmu i zarządzić przedterminowych wyborów do Sejmu”. To ostatnie ograniczenie zostało jednak ostatecznie wykreślone. Zob. „Biuletyn KK ZN” nr XI, s. 280. Stąd należy uznać, że obecnie Marszałek Sejmu może zarządzić przedterminowe wybory w sytuacji, gdy Sejm podejmie uchwałę o samorozwiązaniu.

³² Należy zauważyć, że po katastrofie smoleńskiej istniały wątpliwości co do tego, czy osoba zastępująca prezydenta powinna wydawać akty urzędowe we własnym imieniu czy w imieniu prezydenta. Wyrazem tych wątpliwości jest fakt, że wprowadzenie żaloby narodowej na terytorium RP 10 kwietnia 2010 r. nastąpiło „rozporządzeniem Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki prezydenta” (Dz.U. Nr 58, poz. 368), zaś przedłużenie żaloby narodowej 13 kwietnia 2010 r. nastąpiło „rozporządzeniem prezydenta” (Dz.U. Nr 61, poz. 376). W pierwszym wypadku pod rozporządzeniem obok Prezesa Rady Ministrów podpisał się „Marszałek Sejmu”, w drugim wypadku „Marszałek Sejmu wykonujący obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

³³ Należy zauważyć, że art. 23 Konstytucji kwietniowej tego rodzaju wątpliwości nie budził, gdyż stanowił on, że Marszałek Sejmu, sprawując zastępczo funkcje prezydenta, korzysta „ze wszystkich uprawnień z urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej związanych”.

³⁴ Z tego względu dyskusyjnym jest rozciągnięcie przez ustawę o TS zasad odpowiedzialności prezydenta przed tym organem na Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki głowy państwa.

ce głowie państwa (np. zwracanie się z orędyem do narodu i parlamentu, stosowanie prawa łaski, przyznawanie nagród państwowych i odznaczeń prezydenckich), drugą – kompetencje kreacyjne (np. powoływanie i odwoływanie członków rządu, kierowników urzędów centralnych, Prokuratora Generalnego, członków Sądu Konstytucyjnego), zaś trzecią – kompetencje umożliwiające ingerencję w działalność innych organów (np. rozwiązanie parlamentu oraz uchylanie aktów rządu).

W Rosji premier pełniący obowiązki prezydenta nie ma prawa rozwiązywać Dumy Państwowej, zarządzić referendum, jak również zgłaszać poprawek i zmiany przepisów konstytucji. Na Litwie zaś Przewodniczący Sejmu czasowo zastępujący prezydenta nie może zarządzić przedterminowych wyborów parlamentarnych ani dymisjonować lub mianować ministrów.

Słowacja jest przykładem kraju, w którym kompetencje głowy państwa przechodzą na różne podmioty. Rząd przejmuje kompetencje prezydenckie w sferze polityki zagranicznej (np. reprezentowanie państwa na zewnątrz, zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych, wnioskowanie o kontrolę ich konstytucyjności); do niego należy również zarządzania referendum oraz zgłaszania weta ustawodawczego. Premier obejmuje w tym czasie naczelne dowództwo sił zbrojnych, a ponadto rząd może powierzyć mu wykonywanie niektórych kompetencji spośród wyżej wymienionych kompetencji przechodzących na rząd. Natomiast przewodniczący parlamentu przejmuje w tym czasie obowiązki prezydenta w sferze polityki wewnętrznej, w tym kompetencje kreacyjne (np. mianowanie i odwoływanie członków rządu, kierowników urzędów centralnych, sędziów, Prokuratora Generalnego) oraz kompetencje wykonywane w sytuacjach nadzwyczajnych (np. wypowiedanie wojny, zarządzanie mobilizacji sił zbrojnych, wprowadzanie stanu wojennego albo stanu wyjątkowego).

W Czechach kompetencje zastępowanego prezydenta również ulegają podziałowi pomiędzy różne podmioty. Premier przejmuje kompetencje w sferze polityki zagranicznej (np. reprezentowanie państwa na zewnątrz, zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych, przyjmowania szefów misji dyplomatycznych), sprawuje funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych, wykonuje tradycyjne kompetencje głowy państwa (np. przyznawanie i nadawanie odznaczeń państwowych, mianowanie sędziów, ogłaszanie amnestii) oraz inne kompetencje prezydenckie, które nie zostały wyraźnie wskazane w ustawie konstytucyjnej. Z kolei przewodniczący Izby Poselskiej przejmuje

kompetencje głowy państwa w sprawach wewnętrznych (np. mianowanie i odwoływania członków rządu, zwoływania sesji Izby Poselskiej, rozwiązywania Izby Poselskiej, mianowania sędziów Sądu Konstytucyjnego). Jeżeli urząd prezydenta zostanie opróżniony w czasie, gdy Izba Poselska jest rozwiązana, wykonywanie tych kompetencji należy do przewodniczącego Senatu.

W Polsce przejęcie obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu w razie opróżnienia urzędu prezydenta następuje z chwilą zaistnienia jednej z okoliczności wskazanych w art. 131 ust. 2 Konstytucji.

W razie śmierci prezydenta Marszałek Sejmu powinien rozpocząć sprawowanie obowiązków głowy państwa z dniem określonym w akcie zgonu lub orzeczeniu sądowym o uznaniu za zmarłego. Te dwa dokumenty stanowią urzędowe poświadczenie śmierci danej osoby. Należy zauważyć, że zwłaszcza uzyskanie tego drugiego dokumentu wymaga w świetle prawa cywilnego upływu pewnego czasu³⁵. Stąd też pojawia się pytanie, czy dopuszczalne jest przejęcie obowiązków prezydenta przez Marszałka Sejmu w sytuacji, gdy dokumenty potwierdzające śmierć tego pierwszego nie zostały jeszcze sporządzone. Zanegowanie takiej możliwości prowadziłoby do powstania sytuacji, w której przez wiele miesięcy, a może nawet i lat (oczywiście nie dłużej niż do końca kadencji zaginionego prezydenta), nie byłoby osoby wykonującej obowiązki głowy państwa.

W razie stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru prezydenta, uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz złożenia prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu przejęcie obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu następuje z chwilą uzyskania przez rozstrzygnięcia tych organów ostatecznego charakteru. Uchwała Sądu Najwyższego oraz uchwała Zgromadzenia Narodowego uzyskują walor ostateczności z chwilą ich podjęcia, zaś orzeczenie Trybunału Stanu – z chwilą wydania wyroku w drugiej instancji lub z chwilą upływu terminu do zażalenia wyroku wydanego w pierwszej instancji. Pewne wątpliwości

³⁵ Co do zasady zaginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył; jednakże gdyby w chwili uznania za zmarłego zaginiony ukończył lat 70, wystarcza upływ lat 5 (art. 29 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, w skrócie k.c.). Krótsze terminy (6 miesięcy, 1 rok lub 2 lata) dotyczą sytuacji zaginięcia w związku z katastrofą statku lub okrętu albo w związku z innym szczególnym zdarzeniem (art. 30 k.c.).

może rodzić sytuacja, gdy nieważność wyboru nowego prezydenta zostanie stwierdzona przez upływem 5-letniej kadencji jego poprzednika. Wydaje się, że wówczas, wbrew literalnemu brzmieniu art. 131 ust. 2 pkt 3 Konstytucji, przejęcie obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu następuje nie z dniem podjęcia przez Sad Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność wyboru nowego prezydenta, ale z dniem upływu 5-letniej kadencji urzędującego prezydenta, o ile przed tym terminem jego następca nie zostanie wybrany i zaprzysiężony.

Regulacja konstytucyjna nie wskazuje również jednoznacznie momentu rozpoczęcia wykonywania obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu w razie zrzeczenia się urzędu przez prezydenta. Procedura zrzeczenia się urzędu nie jest uregulowana, stąd nie wiadomo w jakiej formie oświadczenie w tej kwestii powinno zostać złożone oraz do jakiego organu powinno zostać skierowane. Co więcej, konstytucja nie wprowadza nawet wymogu jego upublicznienia i nie wyklucza możliwości zrzeczenia się urzędu w sposób dorozumiany poprzez zaprzestanie wykonywania obowiązków głowy państwa, tym bardziej że zrzeczenie się urzędu nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W takiej sytuacji mogą pojawić się trudności związane nie tylko z określeniem momentu przejęcia tych obowiązków przez Marszałka Sejmu, ale również z ustaleniem, czy prezydent faktycznie zrzekł się piastowanego urzędu. Z tego względu w doktrynie wskazuje się, że „ – z uwagi na sposób rozwiązania kwestii zastępstwa – swą rezygnację prezydent RP składać winien na ręce marszałka Sejmu”³⁶.

Podobnie jak Konstytucja RP procedury zrzeczenia się urzędu nie regulują również konstytucje Rosji, Litwy i Niemiec. W tym pierwszym wypadku lukę prawną wypełnił precedens konstytucyjny z 31 grudnia 1999 r., kiedy to ze stanowiska głowy państwa z powodu poważnych problemów zdrowotnych zrezygnował ówczesny Prezydent Rosji Borys Jelcyn. Decyzję o swojej dymisji ogłosił on wydając w tej sprawie dekret o zaprzestaniu wykonywania kompetencji³⁷. W Niemczech prezydent H. Köhler, rezygnując 31 maja 2010 r. ze stanowiska z powodu kontrowersji wokół jego wypowiedzi na temat interwencji wojskowej w Afganistanie, zamieścił stosowne oświad-

³⁶ P. Sarnecki, *Art. 131, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 3.

³⁷ P. Madej, *Status ustrojowy Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2009, s. 170.

czenie na stronie internetowej³⁸, informując wcześniej o swej decyzji telefonicznie przewodniczącego Bundesratu, przewodniczącego Bundestagu, Prezesa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz Kanclerz Niemiec. Procedurę zrzeczenia się urzędu przez głowę państwa normują natomiast konstytucje Ukrainy, Białorusi, Czech i Słowacji. Na Ukrainie oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu powinno zostać złożone przez prezydenta ustnie na posiedzeniu parlamentu, na Białorusi wymaga ono ponadto zatwierdzenia przez parlament. W Czechach rezygnacja prezydenta składana jest na ręce przewodniczącego Izby Poselskiej, na Słowacji zaś na ręce przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, który ma obowiązek zawiadomienia o tym fakcie przewodniczącego parlamentu.

Polskie uregulowania konstytucyjne mogą również rodzić wątpliwości co do momentu przejścia obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu w razie nieobjęcia urzędu prezydenta po jego wyborze z przyczyn innych aniżeli stwierdzenie nieważności tego wyrobu (art. 131 ust. 2 pkt 3 in fine Konstytucji RP). Tego rodzaju przyczyną nieobjęcia urzędu głowy państwa może być niezłożenie przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego przez nowo wybranego prezydenta (art. 130 Konstytucji)³⁹. Przepisy nie wskazują terminu, po upływie którego można byłoby definitywnie stwierdzić, że przysięga nie została złożona. Nie ma również prawnie uregulowanej możliwości stwierdzenia, że prezydent uchyla się od złożenia przysięgi, co by skutkowało opróżnieniem jego urzędu, chyba że uznać, iż zgodnie z § 9 uchwały Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰ znalazłyby w tej sprawie odpowiednie zastosowanie przepisów regulaminu Sejmu⁴¹.

³⁸ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://bundespraesident.de/-2.664352/Erklaerung-von-Bundespraesiden.htm>, (01.10.2010).

³⁹ Inną przyczyną nieobjęcia urzędu prezydenta może być utrata przez niego biernego prawa wyborczego mająca miejsce przed złożeniem przysięgi. W tym wypadku jednak ustalenie momentu przejścia obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu nie powinno nastroczać większych trudności, gdyż jest to moment tożsamy z momentem utraty biernego prawa wyborczego.

⁴⁰ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 40, poz. 774).

⁴¹ Wygaśnięcie mandatu posła z powodu odmowy złożenia ślubowania albo uchylania się od złożenia ślubowania stwierdza Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Re-

W wypadku przejściowej niemożności sprawowania urzędu prezydenta, o której mowa w art. 131 ust. 1 Konstytucji, wątpliwości może budzić przesłanka wystąpienia przez Marszałka Sejmu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wyrażona słowami „Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu [...]”. Bezsprzecznie głowa państwa może nie być w stanie dokonać takiego zawiadomienia zarówno z uwagi na swój stan zdrowia (psychiczny lub fizyczny), jak i zaistnienie szczególnych okoliczności od niej niezależnych (np. uprowadzenie prezydenta). Pojawia się pytanie, czy również brak woli (chęci) prezydenta do dokonania zawiadomienia Marszałka Sejmu o zaistnieniu przejściowej niemożności sprawowania urzędu, pomimo obiektywnych możliwości dokonania takiego zawiadomienia, może być przesłanką do uruchomienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi pozytywnej i niechęć prezydenta do powierzenia swoich obowiązków Marszałkowi Sejmu należałoby traktować jako mieszczącą się w ramach przesłanki „nie jest w stanie zawiadomić”. Pozwoliłoby to na rozszerzenie możliwości stosowania procedury weryfikacyjnej z art. 131 ust. 1 zdanie 2 i 3 Konstytucji i tym samym zniwelowanie groźby przerwania ciągłości działania urzędu głowy państwa.

Pojawia się również pytanie o to, w jaki sposób obowiązki prezydenta powinien przejąć Marszałek Senatu, którego art. 131 ust. 3 Konstytucji czyni osobą zastępującą głowę państwa w dalszej kolejności. Objęcie zastępstwa przez niego wymaga kumulatywnego zaistnienia dwóch przesłanek: opróżnienia urzędu prezydenta lub przejściowej niemożności sprawowania tego urzędu przez jego dotychczasowego piastuna oraz niemożności wykonywania obowiązków prezydenta przez Marszałka Sejmu. Należy zauważyć, że prawo w żaden sposób nie reguluje procedury pozwalającej na stwierdzenie zaistnienia tej drugiej przesłanki. Stąd też nasuwa się pytanie o to, kto i w jaki sposób powinien stwierdzić, że Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków prezydenta. Czy ustalenia takiego dokonuje samodzielnie Marszałek Senatu i na tej podstawie przejmuje obowiązki głowy państwa? Czy stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki należy do Marszałka Sejmu, który w ramach procedury analogicznej do opisanej w art. 131 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji powinien o tym zawiadomić Marszałka Senatu? Czy może

należałoby uznać, że organem uprawnionym do dokonania takiego ustalenia jest prezydent, który w razie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przekazuje swoje obowiązki bezpośrednio Marszałkowi Senatu? Czy w końcu kompetencja do rozstrzygnięcia kwestii niemożności sprawowania obowiązków prezydenckich przez Marszałka Sejmu powinna należeć do Trybunału Konstytucyjnego? W tym ostatnim wypadku problem stwarzałoby wskazanie przez art. 131 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji na Marszałka Sejmu jako jedyny organ, któremu Trybunał Konstytucyjny może powierzyć tymczasowe wykonywanie obowiązków prezydenta.

Nie jest również jasne, czy w razie zmiany osoby na stanowisku Marszałka Sejmu powinna nastąpić weryfikacja przesłanki przejściowej niemożności sprawowania urzędu jako warunek kontynuowania zastępstwa głowy państwa. Dyskusyjnym jest w szczególności, czy w mocy pozostają postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o uznaniu przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta oraz o powierzeniu obowiązków prezydenta poprzedniemu Marszałkowi Sejmu. O ile w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego osoba zastępująca prezydenta zostałaby wskazana z imienia i nazwiska, to wydaje się, że z chwilą zmiany na stanowisku Marszałka Sejmu konieczne byłoby wydanie kolejnego postanowienia powierzającego obowiązki głowy państwa innej osobie.

Wiele wątpliwości budzi również samo orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w art. 131 ust. 1 Konstytucji. Niewątpliwie ma ono charakter subsydiarny wobec zawiadomienia dokonywanego przez głowę państwa i może zostać wydane wówczas, gdy prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. W takim wypadku Trybunał na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta oraz – w razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta – powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa. Pojawia się w związku z tym wątpliwość, czy Trybunał o tych dwóch kwestiach powinien rozstrzygać osobno czy też łącznie. Art. 131 ust. 1 Konstytucji wskazuje na pewną sekwencyjność działania Trybunału Konstytucyjności, co nie wyklucza jeszcze ujęcia rezultatów tego działania w ramach jednego orzeczenia. Jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie nie daje również ustawa o TK. W jej art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. b), wskazującym sprawy, w których TK orzeka w pełnym składzie, oba rozstrzygnięcia zostały ujęte

w jednym punkcie⁴², natomiast w art. 70 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o TK, wymieniającym sprawy, w których TK wydaje postanowienie, – w dwóch odrębnych punktach. W doktrynie wskazuje się, że rozstrzygnięcia tych dwóch kwestii powinny być zamieszczone w dwóch odrębnych orzeczeniach⁴³.

Nasuwa się również pytanie o to, w jaki sposób w treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powinna zostać wyeksponowana przejściowość powierzenia obowiązków prezydenckich Marszałkowi Sejmu. Czy Trybunał powinien w swoim orzeczeniu użyć słowa „przejściowo powierza” czy też może wskazać termin przejściowego sprawowania obowiązków przez Marszałka Sejmu? W tym ostatnim wypadku po upływie tego terminu zaistniałaby konieczność powtórzenia całej procedury, tj. Marszałek Sejmu ponownie musiałby wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta oraz powierzenie mu na czas określony zastępczego wykonywania tych obowiązków. Korzyścią wynikającą z przyjęcia drugiego rozwiązania byłoby stworzenie możliwości weryfikowania, czy niezdolność głowy państwa do sprawowania obowiązków nadal ma charakter przejściowy.

Należy zauważyć, że podobne luki w zakresie regulacji kwestii proceduralnych związanych z zastępstwem prezydenta spowodowanym przejściową niemożnością sprawowania przez niego urzędu występują we wszystkich krajach sąsiadujących z RP. W większości, o czym wyżej była mowa, kwestie te w ogóle nie zostały poddane regulacji konstytucyjnej. Konstytucje naszych sąsiadów milczą zarówno w kwestii procedury pozwalającej na stwierdzenie przejściowej niemożności sprawowania urzędu głowy państwa, jak i procedury przekazania obowiązków osobie zastępującej prezydenta. W Rosji luka prawna w tym zakresie została w pewien sposób usunięta przez precedens konstytucyjny, który miał miejsce 5 listopada 1996 r. Ówczesny prezydent Borys Jelcyn udając się na operację wykonywaną pod narkozą w drodze stosownego dekrety przekazał wówczas swoje kompetencje premierowi na czas określony od dnia 5 listopada 1996 r. godz. 7.00 do dnia 6 listopada 1996 r. godz. 6.00. W doktrynie wskazuje się, że w podobny sposób czasowe przekazanie obowiązków prezydenckich mogłoby mieć miejsce również z innych

⁴² Podobnie w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2007 Nr 68, poz. 449).

⁴³ P. Sarnecki, *Art. 131, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*..., s. 3.

przyczyn, np. wyjazdu na urlop⁴⁴. Problem pozostanie aktualny wówczas, gdy prezydent nie będzie chciał lub nie będzie w stanie tego rodzaju dekretu o przekazaniu obowiązków wydać.

Skutkiem opróżnienia urzędów głowy państwa jest konieczność zarządzenia i przeprowadzenia nowych wyborów prezydenckich. Wszystkie analizowane uregulowania konstytucyjne wprowadzają przyspieszony kalendarz wyborczy na wypadek opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji.

W Polsce taka sytuacja obliguje Marszałka Sejmu do zarządzenia wyborów głowy państwa nie później niż w 14 dniu po opróżnieniu urzędu i wyznaczenia daty wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów (art. 128 ust. 2 Konstytucji RP). W kontekście tego drugiego terminu pojawia się pytanie, czy wyznaczenie daty wyborów oznacza, że w terminie 60 dni powinna odbyć się pierwsza tura wyborów, czy może obie tury wyborów. Wydaje się, że termin ten dotyczy tylko pierwszej tury, druga wszak nie jest zarządzana, lecz przeprowadzana dwa tygodnie po pierwszej (termin zdeterminowany konstytucyjnie).

Podobne terminy zostały wprowadzone w innych krajach, w których prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych. Najbardziej zbliżoną regulację zawiera Konstytucja Litwy determinując, podobnie jak Konstytucja RP, zarówno datę zarządzenia wyborów przez Sejm („w ciągu 10 dni”), jak i datę ich przeprowadzenia („nie później niż w ciągu 2 miesięcy”). Z kolei Konstytucja Słowacji stanowi, że jeżeli urząd prezydenta zostanie opróżniony przed upływem kadencji, przewodniczący Rady Narodowej zarządza wybory w ciągu 7 dni w taki sposób, aby pierwsza tura wyborów odbyła się najpóźniej 60 dnia od dnia zarządzenia wyborów prezydenta. W Rosji w wypadku przedterminowego opróżnienia urzędu wybory głowy państwa powinny odbyć się w ciągu trzech miesięcy, zaś na Ukrainie w ciągu 90 dni. Konstytucja Białorusi stanowi, że w takiej sytuacji wybory prezydenta powinny mieć miejsce nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 70 dni od dnia opróżnienia urzędu.

W krajach, w których prezydent wybierany jest przez inny organ kalendarz wyborczy narzucany jest temu właśnie organowi. I tak w Niemczech, w razie przedwczesnego zakończenia kadencji prezydenta wybierające jego

⁴⁴ P. Madej, *Status ustrojowy...*, s. 174.

następcę Zgromadzenie Federalne⁴⁵ powinno zebrać się w ciągu 30 dni. Ten sam termin obowiązuje w Czechach, gdzie prezydent wybierany jest przez parlament na wspólnym posiedzeniu obu izb.

Przejęciowa niemożność sprawowania urzędu prezydenta w żaden sposób nie wpływa na czas trwania jego kadencji. Nie jest ona okolicznością uzasadniającą skrócenie kadencji głowy państwa ani tym bardziej jej wydłużenie. Jest natomiast sytuacją czasową, która w przyszłości bądź przekształci się w trwałą niezdolność sprawowania urzędu, bądź zaniknie. W tym ostatnim wypadku zaistnieje konieczność przejęcia obowiązków głowy państwa przez prezydenta od osoby go zastępującej.

Żadna z konstytucji krajów sąsiadujących z Polską nie reguluje sposobu „odzyskania” przez prezydenta kompetencji w sytuacji ustania po jego stronie przejściowej niemożności sprawowania urzędu. Tak też jest w wypadku art. 131 Konstytucji RP. Gdyby stosować tu analogicznie procedurę przekazania obowiązków należałoby stwierdzić, że odzyskanie obowiązków może nastąpić bądź na podstawie zawiadomienia prezydenta, że może on już sprawować swoje obowiązki bądź na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego ustanie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta i przywracającego mu jego obowiązki do wykonywania. *De lege lata* Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia.

Zastępstwo prezydenta jest instytucją, która ma gwarantować ciągłości działania urzędu głowy państwa w nadzwyczajnych sytuacjach. Z tego względu jest pożądane, by uregulowania konstytucyjne tej problematyki były pełne, spójne i jasne. Wymagań tych – z przyczyn wyżej wskazanych – nie spełnia art. 131 Konstytucji RP. Mechanizm opisany w tym przepisie wymaga w wielu punktach doprecyzowania i uzupełnienia. Podejmując konieczne działania legislacyjne polski ustrojodawca w niewielkim stopniu będzie mógł skorzystać z uregulowań konstytucyjnych obowiązujących w tym zakresie w krajach sąsiadujących z Polską, gdyż i one pozostawiają wiele do życzenia.

⁴⁵ W skład Zgromadzenia Federalnego wchodzi członkowie Bundestagu oraz w równej liczbie członkowie wybrani przez parlamenty krajów związkowych na zasadach wyborów proporcjonalnych.

Summary

Constitutional Regulation of the Transference of Presidential Authority in the Republic of Poland and Neighboring Countries

The transference of presidential authority takes place in the event of a vacancy in the office or due to a temporary inability to discharge the duties of the office. Polish law describes the following situations where such a vacancy is deemed to occur: the death of the President, his resignation from office, a judicial declaration of the invalidity of the Presidential election or other reasons for not assuming office following the election, a declaration by the National Assembly of the President's permanent incapacity to exercise his duties due to the state of his health and dismissal of the President from office by a judgment of the Tribunal of State. In such circumstances the Marshal of the Sejm is authorized to temporarily discharge the duties of the President until the next President is elected. Similar stipulations are given for declaring a vacancy in the office of the President in Latvia, Ukraine, Belarus and Russia. In the case of Germany, the Czech Republic and Slovakia, a more open legal formulation was chosen.

Article 131 § 1 of the Polish Constitution does not clearly describe the situations that warrant a temporary inability to discharge the duties of the President's office, and thus the decision to transfer presidential duties to the Marshal is not specifically prescribed by law. This means that there is a risk that the article may be applied arbitrarily. The constitutional law of Poland's neighboring countries dealing with the temporary inability to discharge the duties of the President's office varies in the degree of specificity. In the case of Germany, Russia and Belarus, the law is quite general; whereas in the case of Latvia, the Czech Republic and Slovakia, the law goes into much more detail.

In Poland, both in the event of the temporary inability to discharge the duties of the office as well as a permanent vacancy in the office, the duties of the President are taken over by the Marshal of the Sejm. In the event that the Marshal of the Sejm is unable to discharge the duties of the President, the next in line would be the Marshal of the Senate. In Germany, Latvia and Belarus, the duties of the President are transferred to the speaker of the Parliament; while in Russia and Ukraine — to the prime minister. In Slovakia and the Czech Republic, presidential competences are divided among several state organs.

A vacancy in the office of the President has the legal consequence of necessitating the ordering of a new election. The temporary inability to discharge the duties of his office can lead to a permanent incapacity to exercise his duties. There is no regulation of how the President might regain his authority from the person who has been temporarily exercising it.