

SŁAWOMIR PATYRA

Przesłanki i tryb przejmowania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ramach tzw. władzy rezerwowej*

*The circumstances and procedures of the taking over the duties
of the President of the Republic of Poland within so-called
reserve authority*

I

We współczesnych państwach demokratycznych, przyjmujących republikańską formę rządów, instytucja Prezydenta odgrywa szczególną rolę zarówno w znaczeniu symbolicznym, jak i *stricto* systemowym. W pierwszym z wymienionych Prezydent pełni funkcję najwyższego reprezentanta państwa w stosunkach międzynarodowych oraz wewnętrznych, stanowiąc, w pewnym sensie, emanację państwowości. Tak postrzegana funkcja nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy na skutek oddziaływania różnorodnych czynników o charakterze zewnętrznym państwo zachowuje podmiotowość w rozumieniu prawnomiędzynarodowym, ale przez dłuższy czas pozbawione jest terytorium.¹ W znaczeniu systemowym – zwłaszcza w tych ustrojach politycznych, które zorganizowane są na zasadzie podziału władzy – Prezydent stanowi istotny element konstrukcji modelu rządów, jako organ monokratycznej (system prezydencki) bądź dualistycznej (system parlamentarny) władzy wykonawczej.

W kontekście powyższych uwag, problematyka normatywnej regulacji przesłanek i procedur związanych z czasowym lub trwałym przejmowaniem obo-

* Artykuł stanowi zmodyfikowaną wersję wykładu habilitacyjnego, wygłoszonego 12 grudnia 2012 r. na posiedzeniu Rady Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie.

¹ *Vide*: znana z polskiej tradycji ustrojowej konstrukcja prezydentury „na uchodźstwie”.

wiązków Prezydenta jawi się jako jedno z bardziej istotnych zagadnień o ściśle konstytucyjnym charakterze, związanych bezpośrednio ze sferą zabezpieczania ciągłości władzy państwowej, a co za tym idzie – gwarantowania bezpieczeństwa prawnego państwa jako określonej organizacji politycznej i terytorialnej.

Kwestie związane z zastępowaniem Prezydenta poddawane bywają zróżnicowanej regulacji w zależności od przyjętego systemu ustrojowego, co szczególnie uwidacznia się w odniesieniu do problemów związanych z ustalaniem zasad następstwa.

Najpełniej zasady te unormowane są w systemie prezydenckim, przyjętym właściwie endemicznie na gruncie Konstytucji USA z 1787 r. W pierwszej kolejności przewidzianym do pełnienia obowiązków głowy państwa jest wiceprezydent, powoływany na 4-letnią kadencję przez Prezydenta². Wykonując postanowienie Konstytucji, na wypadek śmierci wiceprezydenta, Kongres ustalił też dalszą kolejność pełnienia obowiązków głowy państwa, poczynając od przewodniczącego Izby Reprezentantów przez przewodniczącego Senatu, a skończywszy na szefach poszczególnych departamentów, przewidzianych do przejmowania obowiązków prezydenta również w kolejności określonej przez Kongres. Tę precyzyjną regulację uzupełniają jeszcze postanowienia dwóch poprawek do Konstytucji, rozwijających kwestię następstwa w razie śmierci lub niezdolności do sprawowania urzędu przez Prezydenta elekta (poprawka XX), jak również szczegółowego postępowania w wypadku koniecznego zastępstwa Prezydenta, gdy nie może on wykonywać zadań swego urzędu (poprawka XXV).³

W państwach przyjmujących system parlamentarny problematyka zasad następstwa ujęta jest w sposób zróżnicowany. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest przyznanie kompetencji do zastępowania głowy państwa przewodniczącemu parlamentu lub jednej z jego izb. Taka formuła obowiązuje, między innymi, na gruncie Konstytucji Włoch⁴, Francji⁵, Portugalii⁶, Rumunii⁷, Słowenii⁸

² Art. II dział 1 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 września 1787 r., tłumaczenie i wstęp A. Pułło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

³ Zob. A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 45.

⁴ Art. 86 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., tłumaczenie i wstęp Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

⁵ Art. 7 ust. 4 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., tłumaczenie i wstęp W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.

⁶ Art. 132 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., tłumaczenie A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda i P. Kownacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

⁷ Art. 97 Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r., tłumaczenie A. Cosma, wstęp W. Brodziński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

⁸ Art. 106 Konstytucji Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r., tłumaczenie i wstęp P. Winczorek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

oraz Litwy⁹. W niektórych państwach kompetencje do zastępowania Prezydenta przewidziane są dla szefa rządu (np. Rosja¹⁰ czy Ukraina¹¹) bądź dla całego gabinetu, z możliwością delegowania niektórych zadań na premiera (np. Słowacja).¹² Oryginalne rozwiązania przyjmowane są w tym zakresie na gruncie Konstytucji Czech, gdzie kompetencje głowy państwa w ramach tzw. władzy rezerwowej rozdzielone są przez ustrojodawcę pomiędzy szefa rządu i przewodniczącego Izby Poselskiej¹³ oraz np. w postanowieniach Konstytucji Islandii, zgodnie z którą obowiązki Prezydenta realizuje kolegium w składzie: przewodniczący parlamentu, szef rządu i Prezes Sądu Najwyższego.¹⁴

Polskie rozwiązania ustrojowe dotyczące ustalenia zasady następstwa w aspekcie podmiotowym nawiązują do najbardziej popularnej formuły przejmowania kompetencji głowy państwa kolejno przez przewodniczących izb parlamentu. Do czasu ustąpienia okoliczności uniemożliwiających Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych obowiązków, ewentualnie do czasu wyboru nowego Prezydenta, obowiązki głowy państwa pełni Marszałek Sejmu, a gdy ten nie może, wówczas czyni to Marszałek Senatu. Drugi z wymienionych przejmuje obowiązki Prezydenta tylko wówczas, gdy z obiektywnych przyczyn nie jest możliwe przejście ich przez Marszałka Sejmu.¹⁵ Jednocześnie, w zakresie tzw. władzy rezerwowej, Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. określa dwie formy zastępowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawowaniu konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, mianowicie zastępstwo *sede plena* oraz zastępstwo *sede vacante*.

II

Zastępstwo *sede plena*, uregulowane w art. 131 ust. 1 Konstytucji, odnosi się do przejściowej niemożności sprawowania urzędu Prezydenta. Istota sytuacji ustrojowej w tym przypadku sprowadza się do konstatacji, że urząd głowy

⁹ Art. 89 Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., tłumaczenie H. Wisner, wstęp A. B. Zakrzewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

¹⁰ Art. 92 ust. 3 Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r., tłumaczenie A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

¹¹ Art. 112 Konstytucji Ukrainy z 28 czerwca 1996 r., tłumaczenie i wstęp E. Toczek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

¹² Art. 105 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., tłumaczenie i wstęp K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

¹³ Art. 66 Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r., tłumaczenie i wstęp M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

¹⁴ Art. 8 Konstytucji Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r., tłumaczenie i opracowanie S. Sagan, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 2002.

¹⁵ Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 131*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 4.

państwa pozostaje nadal obsadzony. Z przyczyn o przemijającym z natury charakterze nie może on jednak przez pewien czas wykonywać zadań ustrojowych, powierzonych mu przez konstytucję i ustawy, bądź gdy wykonywanie ich mogłoby narażać mu poważne trudności, a przez to odbywać się ze szkodą dla zapewnienia płynności i efektywności tych procesów decyzyjnych w państwie, których Prezydent jest jedynym dysponentem lub w których partycypuje wspólnie z innymi organami państwa.

Szczególnie warte podkreślenia jest to, iż w przywołanym przepisie ustawodawca konstytucyjny nie określił *expressis verbis* przesłanek, które miałyby skutkować powstaniem przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta, wskazując jedynie na ich przejściowy charakter. Wyjątek w tym względzie stanowi przeszkoda o charakterze *stricte* prawnym, w postaci zawieszenia Prezydenta w sprawowaniu urzędu na podstawie uchwały Zgromadzenia Narodowego o postawieniu go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, w związku z zarzutem popełnienia deliktu konstytucyjnego lub przestępstwa.¹⁶ W pozostałym zakresie katalog przypadków skutkujących zaistnieniem przemijającej przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta ma charakter otwarty, a wobec braku doświadczeń w tym zakresie w dotychczasowej praktyce ustrojowej pozostaje w sferze spekulacji teoretycznych. Wydaje się zatem, że konieczność przejścia obowiązków głowy państwa w tej formule może być spowodowana na przykład obłożną chorobą Prezydenta lub innymi przeszkodami natury faktycznej. Mimo braku potwierdzenia tego założenia w praktyce ustrojowej, wydaje się również, że wystarczającą przyczynę dla zastosowania instytucji z art. 131 ust. 1 Konstytucji mogłaby stanowić okoliczność korzystania przez głowę państwa z urlopu wypoczynkowego lub okolicznościowego.

W obliczu tak specyficznie ukształtowanej regulacji zaistnienie przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta każdorazowo musi podlegać ocenie sytuacyjnej. Analiza procedur, związanych z przejmowaniem obowiązków głowy państwa w formule *sede plena*, prowadzi do wniosku, że stosownie do okoliczności faktycznych oceny tej dokonywać ma albo sam Prezydent Rzeczypospolitej, albo Marszałek Sejmu, przy czym w drugim z wymienionych przypadków ocena ta musi być dodatkowo poddana weryfikacji ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Podstawowa procedura przejmowania obowiązków głowy państwa przez Marszałka w tak określonej, doraźnej formule, sprowadza się do zawiadomienia go przez urzędującego Prezydenta o zaistnieniu tymczasowej przeszkody w dalszym wykonywaniu funkcji ustrojowych. Co prawda Konstytucja nie precyzuje formy zawiadomienia, ale należy przypuszczać, że z uwagi na ustrojowe skutki, jakie wywołuje, powinno ono – o ile jest to w danych okolicznościach możliwe

¹⁶ Art. 145 ust. 3 Konstytucji RP.

– przybrać postać pisemną, w ostateczności zaś ustną, ale wyrażoną w obecności świadków, np. urzędników Kancelarii obsługującej jeden lub drugi urząd. W razie wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności faktycznych, uniemożliwiających Prezydentowi komunikację z Marszałkami obu izb, do przejęcia obowiązków Prezydenta przewidziano inną podstawę prawną, mianowicie uchwałę Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającą istnienie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez głowę państwa i powierzającą Marszałkowi Sejmu (Senatu) tymczasowe wykonywanie jego obowiązków. W takich okolicznościach Konstytucja obliguje Marszałka Sejmu do wystąpienia z inicjatywą w sprawie podjęcia przedmiotowej uchwały przez Trybunał. Należy przyjąć, że Marszałek powinien to uczynić niezwłocznie po uzyskaniu informacji na temat istnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta i stwierdzeniu, że nie ma on możliwości przekazania Marszałkowi stosownego zawiadomienia. Takie działania Marszałek Sejmu powinien podjąć również wówczas, gdy urzędujący Prezydent nie chce zawiadomić go o zaistnieniu faktycznej przeszkody w wykonywaniu obowiązków głowy państwa, mimo że przeszkoda ta obiektywnie zachodzi. W takiej sytuacji uchwała Trybunału Konstytucyjnego staje się również środkiem prawnej weryfikacji zachowania głowy państwa.¹⁷

W przypadku zawieszenia Prezydenta w sprawowaniu urzędu wystarczającą podstawę prawną do tymczasowego przejęcia jego zadań ustrojowych przez konstytucyjnie wskazany organ stanowi wspomniana wyżej uchwała Zgromadzenia Narodowego, podjęta kwalifikowaną większością co najmniej 2/3 głosów członków tego gremium.

Marszałek Sejmu nie może odmówić pełnienia obowiązków głowy państwa, jak również dobrowolnie zrzec się ich pełnienia w toku realizacji.¹⁸ Utrata kompetencji do zastępowania Prezydenta wynikać może zatem jedynie z utraty prezeń mandatu parlamentarnego bądź odwołania z funkcji Marszałka Sejmu. Jednocześnie warto podkreślić jest to, że Konstytucja w żaden sposób nie odnosi się do kwestii formalnego stwierdzania przeszkody w możliwości przejmowania lub dalszego sprawowania obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu, jak również nie określa procedury przejmowania obowiązków w takich okolicznościach przez Marszałka Senatu.

Konstytucja RP zezwala osobie zastępującej Prezydenta na wykonywanie wszystkich obowiązków głowy państwa, z wyjątkiem skracania kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4). Zakres rzeczywistego dysponowania kompetencjami Prezydenta przez Marszałka Sejmu lub Senatu powinien być zróżnicowany, stosownie do

¹⁷ Zob. M. Florczak-Wator, *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 193.

¹⁸ Por. G. Pastuszko, *Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki Prezydenta RP – dylematy konstytucyjne*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 104.

prawnych i faktycznych okoliczności, w jakich doszło do substytucji. W pełni zasadne wydaje się stanowisko, iż aktywność osoby pełniącej obowiązki głowy państwa powinna ogniskować się zasadniczo na tych spośród kompetencji Prezydenta, które mają charakter obligacyjny, to jest wynikają bezpośrednio z konieczności realizowania przez głowę państwa przypisanych jej funkcji ustrojowych.¹⁹ Daleko idąca powściągliwość w wykonywaniu kompetencji głowy państwa powinna mieć miejsce zwłaszcza wówczas, gdy sam Prezydent zwraca się do Marszałka o zastępstwo w formule *sede plena*, najczęściej w związku z koniecznością podjęcia konkretnej czynności urzędowej, której właściwy dysponent prezydenckich uprawnień nie może podjąć z powodu zaistnienia przemijającej przeszkody. W pozostałych przypadkach Marszałek zastępujący Prezydenta również powinien ograniczyć się do czynności niezbędnych, koncentrując się przede wszystkim na realizowaniu prezydenckiej funkcji gwarantowania ciągłości władzy państwowej. Z uwagi na tymczasowy charakter zastępstwa, Marszałek powinien unikać podejmowania tych czynności głowy państwa, których realizacji nie wymuszają rygory czasowe, a które noszą znamiona istotnej ingerencji politycznej w sferę funkcjonowania innych organów władzy państwowej. Dotyczy to zwłaszcza niektórych prezydenckich prerogatyw, w postaci np. wykonywania inicjatywy ustawodawczej, stosowania tzw. weta ustawodawczego, wygłaszania orędzi do izb parlamentu lub Zgromadzenia Narodowego, czy też zwoływania Rady Gabinetowej.

III

Druga forma zastępowania Prezydenta w pełnieniu obowiązków (*sede vacante*) ma charakter trwały i zgodnie z jej łacińską nomenklaturą stanowi następstwo opróżnienia urzędu głowy państwa zarówno w sensie faktycznym, jak i prawnym. Precyzyjnie oddając istotę tej konstrukcji prawnej, należałoby stwierdzić, że w tym przypadku Marszałek Sejmu lub Senatu nie tyle zastępuje Prezydenta, ile wykonuje określone kompetencje w miejsce Prezydenta, którego urząd w danym momencie nie jest obsadzony.

W przeciwieństwie do regulacji odnoszącej się do zastępstwa *sede plena*, ustawodawca konstytucyjny określił przesłanki powodujące konieczność trwałego wykonywania obowiązków Prezydenta, w ramach formuły zastępstwa *sede vacante*. W lapidarnym ujęciu artykułu 131 ust. 2 Konstytucji obejmują one: śmierć

¹⁹ Por. B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2001, nr 1, s. 123, a także B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 190. Za szeroką możliwością wykonywania kompetencji Prezydenta przez zastępującego go Marszałka opowiada się natomiast G. Pastuszko (zob. *Marszałek Sejmu...*, s. 95).

Prezydenta; zrzeczenie się przez dotychczasowego piastuna dalszego sprawowania urzędu; stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze; uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia; złożenie Prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.²⁰ Formalnie, katalog okoliczności warunkujących opróżnienie urzędu Prezydenta ma co do zasady charakter zamknięty, z wyjątkiem przesłanki sformułowanej w pkt. 3 *in fine* przywołanego artykułu w postaci „innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze”.

W związku z zaistnieniem którejkolwiek z wymienionych wyżej przesłanek w ciągu czternastu dni po opróżnieniu urzędu głowy państwa Marszałek Sejmu zobowiązany jest zarządzić nowe wybory prezydenckie zarówno wówczas, gdy sam wypełnia obowiązki Prezydenta, jak i wówczas, gdy czyni to Marszałek Senatu. Konstrukcja ta przydaje podwójnego znaczenia określeniu momentu opróżnienia urzędu Prezydenta. Po pierwsze, moment ten determinuje prawną skuteczność przejścia przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta. Po drugie, uruchamia wspomniany termin do zarządzenia przyspieszonych wyborów głowy państwa, ze wszystkimi tego konsekwencjami w zakresie planowanego kalendarza wyborczego. Z tych względów szczególnie istotny element formuły zastępstwa *sede vacante* stanowi precyzyjne i niebudzące obiektywnych wątpliwości ustalenie daty opróżnienia urzędu Prezydenta.

Śmierć urzędującego Prezydenta stanowi najbardziej naturalną i zobiektywizowaną przesłankę. W pewnym uproszczeniu można by stwierdzić, że opróżnienie urzędu następuje tu niejako *ipso facto*.²¹ Trudność w precyzyjnym ustaleniu momentu zaistnienia tego zdarzenia w sensie ustrojowym może wynikać przede wszystkim z okoliczności faktycznych, w jakich śmierć nastąpiła. Jeżeli śmierć Prezydenta następuje np. pod wpływem oddziaływania czynników chorobotwórczych, po uprzednio przeprowadzonej akcji ratunkowej w ośrodku reanimacyjnym, wówczas za datę opróżnienia urzędu należy uznać datę określoną w karcie zgonu, wystawionej przez lekarza prowadzącego akcję reanimacyjną, i wydanym na jej podstawie akcie zgonu.²² W sposób mniej oczywisty przedstawia się ta kwestia w sytuacji, w której śmierć Prezydenta miała charakter gwałtowny.²³

²⁰ W tym zakresie Konstytucja z 1997 r. zasadniczo powieliła katalog przyczyn opróżnienia urzędu Prezydenta, określony uprzednio w Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 49 ust. 1), uzupełniając go o przesłankę stwierdzenia nieważności wyboru lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po ważnie przeprowadzonym wyborze głowy państwa.

²¹ Por. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995, s. 179.

²² Por. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 199.

²³ Równie tragiczny, co wymowny *casus* stanowi w tym względzie śmierć prezydenta L. Kaczyńskiego w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem (10 kwietnia 2010 r.). Trudności w zakresie precyzyjnego ustalenia momentu opróżnienia urzędu spotęgowały w tym wypadku zarówno nagłe,

W tym przypadku, gdy stwierdzenie zgonu Prezydenta ma miejsce poza ośrodkiem reanimacyjnym, przyjąć należy, iż opróżnienie urzędu głowy państwa następuje z chwilą stwierdzenia trwałego, nieodwracalnego ustania czynności życiowych organizmu w toku sądowo-lekarskich oględzin zwłok w miejscu ich znalezienia.²⁴ W związku z takim przebiegiem zdarzeń, za bezzasadne należy uznać uzależnianie możliwości stwierdzenia opróżnienia urzędu głowy państwa w sensie prawnym od sporządzenia, a następnie przekazania do dyspozycji Marszałka Sejmu formalnego aktu zgonu Prezydenta, gdyż akt ten ma wyłącznie deklaracyjny, a nie konstytutywny charakter.²⁵

W kwestii określenia momentu opróżnienia urzędu głowy państwa istotnych wątpliwości nie powinna nastręczać okoliczność zrzeczenia się urzędu przez jego dotychczasowego piastuna. W takiej sytuacji obowiązek wykonywania funkcji Prezydenta przez Marszałka Sejmu powstaje z chwilą zapoznania się przez niego z treścią oświadczenia woli o rezygnacji z dalszego zajmowania stanowiska. Podstawowym mankamentem obowiązującej regulacji w odniesieniu do tej przesłanki jest brak określenia jakichkolwiek elementów proceduralnych, warunkujących prawidłowość złożenia przez głowę państwa tak brzemiennego w skutkach oświadczenia woli. Ustrojodawca nie ujął w postanowieniach Konstytucji nawet tak niezbędnego *minimum minimorum*, jak wyraźne wskazanie podmiotu, któremu Prezydent miałby swą rezygnację przedkładać. Kwestią otwartą pozostaje również to, czy rezygnacja z urzędu powinna być obligatoryjnie złożona na piśmie i czy Prezydent w określonym czasie i formie mógłby ją odwołać. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych kwestii w doktrynie wskazuje się, że najbardziej poprawną formę zrzeczenia się urzędu stanowi w tej sytuacji pisemne oświadczenie, złożone przez Prezydenta na ręce Marszałka Sejmu, a w razie zaistnienia przeszkody w przejściu przezeń obowiązków głowy państwa – na ręce Marszałka Senatu.²⁶

Podobnie niedookreślony charakter zarówno co do możliwości określenia daty opróżnienia urzędu, jak i samych okoliczności wywołujących taki stan prawny, należy przypisać przesłance ujętej w Konstytucji jako „inne przyczyny nieobjęcia urzędu po wyborze”. Wydaje się, że ze względu na ogólnikową konstrukcję tego

gwałtowne i nieprzewidywalne okoliczności samej katastrofy, śmierć wszystkich uczestników lotu, a co za tym idzie brak naocznych świadków chwili zgonu prezydenta, jak też umiejscowienie tych wydarzeń na terytorium obcego państwa.

²⁴ Zob. S. Raszeja, W. Nasiłowski, J. Markiewicz, *Medycyna sądowa*, Warszawa 1990, s. 46.

²⁵ Na gruncie obowiązującej ustawy z 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. nr 36, poz. 180 z późn. zm.) za taką interpretacją przemawia między innymi treść art. 64 ust. 1, zgodnie z którą zgon osoby może być zgłoszony najpóźniej w ciągu 3 dni od jego rzeczywistej daty.

²⁶ Tak, moim zdaniem trafnie: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 125.

przepisu precyzyjne określenie momentu opróżnienia urzędu Prezydenta może być w takim przypadku ustalane wyłącznie *casu ad casum*.²⁷

Niezbędną precyzją co do możliwości ustalenia momentu opróżnienia urzędu Prezydenta charakteryzują się z kolei te przypadki, gdy urząd głowy państwa zostaje opróżniony na podstawie rozstrzygnięcia właściwego organu kolegialnego. Dotyczy to trzech procedur, mianowicie: stwierdzenia nieważności wyboru (data podjęcia uchwały przez Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego), uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (data podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Narodowe), a także złożenia Prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu (data wydania wyroku przez Trybunał).

IV

Zarówno w kwestii wyposażenia Marszałka Sejmu, a w dalszej kolejności Marszałka Senatu, w kompetencję do zastępowania Prezydenta Rzeczypospolitej, jak również w odniesieniu do normatywnej regulacji przesłanek i trybu przejmowania obowiązków głowy państwa w ramach tzw. władzy rezerwowej, Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nawiązuje do tradycji ustrojowej Drugiej Rzeczypospolitej. Regulacja przyjęta aktualnie – podobnie jak przepisy okresu międzywojnia – charakteryzuje się w tym zakresie pewnymi niejasnościami czy wręcz brakami, które w praktyce stosowania mechanizmów zastępowania głowy państwa mogą stanowić potencjalne źródło problemów prawnych i w efekcie zakłócać stabilność funkcjonowania państwa w tym szczególnym dla niego okresie. Niewątpliwie do mankamentów obecnej regulacji zaliczyć należy brak konstytucyjnego ujęcia przesłanek skutkujących obligatoryjnym wdrożeniem procedury zastępstwa *sede plena*, jak również niepełną regulację możliwych przesłanek opróżnienia urzędu głowy państwa, a co za tym idzie – zastosowania formuły zastępstwa *sede vacante*. Przykładowo, art. 131 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje zastępowania Prezydenta w sytuacji, gdy utracił on pełnię praw wyborczych z innych przyczyn niż sankcja orzeczona przez Trybunał Stanu, np. z powodu prawomocnie orzeczonego ubezwłasnowolnienia. Tymczasem, wnioskując *a minori ad maius*, należałoby uznać, że skoro wymieniona okoliczność uniemożliwia ubieganie się o urząd, to tym bardziej stanowi przeszkodę w jego sprawowaniu. W kontekście prawnych uwarunkowań związanych z zastępowaniem Prezydenta, którego urząd został opróżniony, niespójnie uregulowane są również granice czasowe zastęp-

²⁷ Przykładowo, w sytuacji odmowy złożenia przez Prezydenta elekta przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego opróżnienie urzędu następowałoby z chwilą stwierdzenia zaistnienia faktu odmowy przez przewodniczącego Zgromadzenia.

stwa. Wynika to z faktu, że Konstytucja we wspomnianym wyżej artykule stanowi, że Marszałek Sejmu wykonuje obowiązki głowy państwa do czasu wyboru nowego Prezydenta, podczas gdy formalne objęcie przezeń urzędu następuje dopiero po złożeniu przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego.²⁸

Konstytucja też nie określa zarówno przesłanek warunkujących niemożność wykonywania obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu, jak i trybu przejmowania tychże przez Marszałka Senatu, co w praktyce mogłoby okazać się poważnym problemem zwłaszcza wówczas, gdyby przeszkody w wykonywaniu obowiązków Prezydenta pojawiły się po stronie Marszałka Sejmu już w trakcie ich realizacji.

Powyższe uwagi świadczą o tym, iż prawna regulacja zastępowania głowy państwa w ramach tzw. władzy rezerwowej stanowi kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i jego bezpieczeństwa prawnego i jako taka wymaga precyzyjnego ujęcia na gruncie postanowień Konstytucji. W tym kontekście rozwiązania aktualnie obowiązujące na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wymagają zasadniczego doprecyzowania zarówno w odniesieniu do przesłanek zastępowania Prezydenta, jak i trybu przejmowania jego obowiązków.

Na marginesie problematyki, związanej z konstytucyjną regulacją przesłanek i trybu przejmowania obowiązków głowy państwa, wypada również odnieść się do problemów dotyczących prawnej regulacji odpowiedzialności Marszałka Sejmu bądź Senatu za działania podejmowane „w zastępstwie” Prezydenta. W doktrynie prawa konstytucyjnego bezsporne jest, iż osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej realizuje funkcje ustrojowe głowy państwa, określone w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji, jednak poprzez tę okoliczność nie staje się Prezydentem w sensie podmiotowym.²⁹ Nie posiada bowiem cech, które na gruncie aktualnego porządku konstytucyjnego identyfikują podmiotowo urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Instytucjonalne atrybuty polskiej konstrukcji ustrojowej prezydentury to przede wszystkim wybór w demokratycznym głosowaniu przez Naród, objęcie urzędu na podstawie przysięgi składanej przed Zgromadzeniem Narodowym oraz precyzyjnie określona kadencja. Żaden z wymienionych elementów nie ma zastosowania w formule zastępowania głowy państwa przez Marszałka Sejmu lub Senatu.

W tym kontekście krytycznie należy ocenić regulacje ustawowe, kształtujące przedmiotowy zakres odpowiedzialności Marszałka pełniącego obowiązki głowy

²⁸ Art. 130 Konstytucji RP.

²⁹ Zobacz np. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 131*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 4. Jak zauważa J. Ciapała (*op. cit.*, s. 127), Marszałek Sejmu jest li tylko „zastępcą”, a nie „następcą” Prezydenta Rzeczypospolitej.

państwa na gruncie ustawy o Trybunale Stanu.³⁰ W świetle art. 2 ust. 3, w związku z ust. 1 tego artykułu, Marszałek Sejmu lub Senatu, tymczasowo wykonujący obowiązki Prezydenta, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji, ustawy, jak również za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, a zatem w zakresie analogicznym jak Prezydent.

W tej kwestii oczywiste wydaje się uznanie zasadności egzekwowania przed Trybunałem Stanu odpowiedzialności osoby zastępującej Prezydenta za delikt konstytucyjny, a zatem chociażby nieumyślne naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie jej urzędowania (w tym wypadku: zastępowania).

Zgoła odmiennie należy natomiast ocenić decyzję ustawodawcy o objęciu zakresem odpowiedzialności konstytucyjnej ewentualnych przestępstw, popełnionych przez Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu w okresie tymczasowego pełnienia obowiązków głowy państwa. Zarówno w sytuacji zbiegu przestępstwa z deliktem konstytucyjnym, jak i wówczas, gdy czyn popełniony przez osobę w okresie zastępowania Prezydenta wyczerpuje wyłącznie znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, konstrukcja przyjęta w ustawie o Trybunale Stanu wyłącza dopuszczalność postępowania w danej sprawie przed sądem powszechnym.³¹ Rozwiązanie to wydaje się nieuzasadnione w świetle wykładni celowościowej czy też systemowej.³² Zastępstwo, o którym mowa w art. 131 Konstytucji, niezależnie od przejściowego bądź trwałego charakteru, obejmuje pewien wycinek statusu ustrojowego głowy państwa w postaci obowiązków, nie odnosi się natomiast do urzędu postrzeganego całościowo. Udziałem osoby wykonującej obowiązki Prezydenta nie staje się autorytet instytucji głowy państwa, oparty na wspomnianych wyżej atrybutach konstytucyjnych, a to właśnie potrzeba ochrony owego autorytetu stanowi aksjologiczne uzasadnienie wyłączenia wobec Prezydenta kognicji „zwykłych” sądów i poddania go specjalnej procedurze postępowania w trybie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Poddanie ewentualnych przestępstw, popełnionych przez Marszałka Sejmu lub Senatu w okresie pełnienia obowiązków Prezydenta, rygorom odpowiedzial-

³⁰ Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 925).

³¹ W tym zakresie, w ustawie o Trybunale Stanu przyjęto zatem pełną analogię do sytuacji prawnej Prezydenta, nie korzystając np. z „pośredniego” rozwiązania, jakie w tym zakresie odnosi się do członków Rady Ministrów. Kwestię dystynkcji odpowiedzialności członków rządu za delikt konstytucyjny oraz za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem na gruncie Konstytucji z 1997 r. oraz ustawy o Trybunale Stanu szczegółowo analizuje: R. Kmiecik, *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 1.

³² Por. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 19.

ności konstytucyjnej – przy jednoczesnym zachowaniu ich statusu parlamentarnego – w sposób nieunikniony prowadzi też do kolizji reguł postępowania w trybie ustawy o Trybunale Stanu z konstrukcją odpowiedzialności karnej parlamentarzystów, ukształtowaną w postaci immunitetu formalnego na gruncie Konstytucji i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z 9 maja 1996 r.³³ Art. 105 ust. 2–4 Konstytucji, a w ślad za nim stosowne postanowienia ustawowe zwykłego postępowania karnego – zarówno w fazie postępowania przygotowawczego, jak i jurysdykcyjnego – wobec parlamentarzystów (w tym i marszałków obu izb), co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że dopuścili się przestępstwa lub wykroczenia. Wydaje się, iż tak fundamentalnego dylematu dotyczącego prawidłowości zastosowania jednej z dwóch konkurencyjnych procedur nie można by rozstrzygnąć kauzalnie. Z prakseologicznego punktu widzenia wątpliwa bowiem wydaje się możliwość precyzyjnego ustalenia, czy w konkretnym przypadku sprawca czynu zabronionego dopuścił się go bardziej jako parlamentarzysta, czy raczej jako osoba pełniąca obowiązki Prezydenta. Byłoby to trudne, tym bardziej że zarówno wykonywanie mandatu parlamentarnego, jak i pełnienie obowiązków głowy państwa „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” ze swej istoty nie wyraża się w popełnianiu jakichkolwiek przestępstw kryminalnych lub skarbowych.

Konkludując ten akcesoryjny wątek rozważań, wypada stwierdzić, iż z uwagi na standardy prawidłowej legislacji, stanowiące przeciwieństwo swoiste *ratio existendi* państwa prawnego, jak również gwarancje spójności systemu prawa karnego procesowego, w stosunku do zastępujących Prezydenta Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu, ustawodawca powinien odstąpić od wyłączenia drogi sądowej w sprawach dotyczących pospolitych przestępstw, gdyż konstrukcja ta, ze względu na charakter zastępstwa, określonego w art. 131 Konstytucji, nie znajduje uzasadnienia w obecnym porządku ustrojowym.

SUMMARY

The article concerns the conditions and procedures of the taking over the duties of the President of the Republic of Poland by the Marshal of the Sejm or by the Marshal of the Senate in two variants according to the Article 131 of the Polish Constitution of 1997.

First of them takes place if the President of the Republic is temporarily unable to discharge the duties of his office. The Constitution of 2nd April 1997 does not clearly determine the circumstances that warrant this situation but determines the procedure of the taking over the duties of the President of the Republic. In the event of the temporary inability to discharge the duties of the office the President of the Republic shall communicate this fact to the Marshal of the Sejm, who shall temporarily take over the duties of the President of the Republic or the Constitutional Court – on request of the

³³ Dz. U. nr 73, poz. 350 z późn. zm.

Marshal of the Sejm – shall require him to temporarily perform the duties of the President of the Republic.

The second variant takes place in the event of a vacancy in the office. Article 131 § 2 of the Polish Constitution determines the following situations where such a vacancy is deemed to occur: the death of the President of the Republic; the President's resignation from office; judicial declaration of the invalidity of the election to the Presidency 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, adopted by a majority vote of at least two-thirds of the statutory number of members of the National Assembly; dismissal of the President of the Republic from office by a judgement of the Tribunal of State. In such circumstances the Marshal of the Sejm shall discharge the duties of the President until the next President will be elected.

Furthermore the article presents the analysis of issue of the scope of constitutional responsibility of the Marshal of the Sejm or Marshal of the Senate who discharge the duties of the President of the Republic.