

Problematyka niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa — *sede plena*, *sede vacante* i kwestia zastępstwa, jako przykłady regulacji kryzysowych na gruncie polskiej i europejskich regulacji konstytucyjnych.

I. Wprowadzenie

Tragiczne wydarzenia, których doświadczyła w tym roku Polska, wywołały dyskusję dotyczącą konstytucyjnej regulacji nadzwyczajnej sytuacji przedterminowego, nagłego opróżnienia najważniejszych stanowisk w państwie. Rozważania na temat przesłanek i skutków opróżnienia urzędu Prezydenta przestały mieć li tylko akademicki charakter i nabrały pierwszorzędного, praktycznego znaczenia. Pojawiły się zastrzeżenia dotyczące obowiązującej w Polsce regulacji, a nawet postulaty zmian w konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że decyzja o ewentualnych zmianach nie powinna być reakcją na jednorazowe wydarzenie, nawet najbardziej tragiczne. Powinno się uwzględniać różne alternatywne scenariusze i zmieniający się kontekst polityczny. Jedną z najważniejszych funkcji konstytucji jest funkcja stabilizacyjna¹. Przejawia się ona nie tylko w obostrzeniu trybu dokonywania zmian, czy takiej ogólności przepisów, aby wyeliminować konieczność dokonywania częstych zmian, ale także, a może przede wszystkim, w tym że regulacja konstytucyjna przewiduje sytuacje kryzysowe i pozwala państwu przejść przez nie bezpiecznie.

W poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej, „kryzysowej” regulacji konstytucyjnej, warto przyjrzeć się rozwiązaniom funkcjonujących w innych państwach europejskich. Jak pokazuje świeży przypadek pierwszej w historii dymisji Prezydenta RFN², ale także stosunkowo niedawne przykłady z praktyki politycznej Serbii (2003³), Litwy

¹ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa, s. 74-75.

² Prezydent Koehler ustąpił ze stanowiska, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2010 r.

³ Urząd Prezydenta Serbii pozostawał nieobsadzony od stycznia 2003 r. do lipca 2004 r. z powodu niespełnienia wymogu minimalnej frekwencji wyborczej (

(2004⁴), Rumunii (2007⁵), czy Mołdawii (2009⁶) — nadzwyczajne sytuacje dotyczą zarówno młodych demokracji, jak i państw o ugruntowanym statusie społecznym, politycznym i gospodarczym. Przedmiotem niniejszych, rozważań będą przepisy zawarte w konstytucjach europejskich republik demokratycznych⁷, dotyczące opróżnienia urzędu lub czasowej niemożności pełnienia funkcji przez głowę państwa i jej zastępstwa (*sede vacante* i *sede plena*). Na tym tle zostanie zaprezentowana polska regulacja konstytucyjna.

Użyte w tytule pojęcia wymagają doprecyzowania. Znaczenie słowa „kryzys” w potocznej polszczyźnie najbliższe jest temu, które funkcjonuje w ekonomii. Kryzys jest tam określany jako załamanie się procesu wzrostu gospodarczego, poważne naruszenie stanu równowagi gospodarczej, a nawet regres w rozwoju ekonomicznym⁸. Tymczasem, słowo kryzys wywodzące się od greckiego „krisis” („odsiew, wybór, rozstrzygnięcie”) oznacza moment przełomowy, przesilenie i decydujący zwrot⁹. Ma więc neutralne, a nie negatywne zabarwienie. To konsekwencje kryzysu mogą być negatywne (upadek rządu, pogorszenie stanu zdrowia, bessa na giełdzie) lub pozytywne (wzmocnienie notowań rządu, wyzdrowienie, wzrost gospodarczy). Słowa kryzys będę używać w pierwotnym, neutralnym znaczeniu.

Opróżnienie urzędu głowy państwa w trakcie trwania kadencji można z pewnością zaliczyć do sytuacji kryzysowych. Również sytuacja czasowej niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa ma kryzysowe konotacje. W literaturze naukowej¹⁰ na określenie opróżnienia lub nieobsadzenia urzędu oraz czasowej niemożności jego pełnienia przez prezydenta używa się łacińskich określeń zaczerpniętych z terminologii dotyczącej obsady

⁴ Zob.: D. Górecki, R. Matonis *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa*, [w:] „Przegląd Sejmowy” nr 4 (63) /2004, ss. 41-53.

⁵ M. Nowakowski *Prezydent Rumunii wraca na urząd* Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2007-05-23/prezydent-rumunii-wraca-na-urząd>, odczyt: 14 czerwca 2010 r.

⁶ Voronin „z bólem” oddaje władzę, „Rzeczpospolita” z 11 września 2009 r. Zob. również: *Mołdawia: Referendum ws. sposobu wyboru prezydenta*, „Polska. The Times” z 7 lipca 2010 r. *Mołdawia: referendum konstytucyjne nieważne*, <http://www.polskieradio.pl/wiadomosci/swiat/?id=187306>, 6 września 2010 r.

⁷ Pominięto unormowania Bośni i Hercegowiny, gdzie występuje kolegialna głowa państwa, a więc ewentualna niemożność pełnienia funkcji przez jednego z członków oznacza dokooptowanie następcy.

⁸ *Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 1982, s. 383. Podobnie: *Mały słownik języka polskiego* pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1968, s. 321.

⁹ J. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1983, s. 236

¹⁰ Zob. np. R. Mojak *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989 – 1992*, Warszawa 1994, s. 181

najwyższych urzędów kościelnych (jak: papież, czy biskup). Są to, odpowiednio: *sede vacante* i *sede plena* ¹¹.

II. *Sede vacante* – opróżnienie urzędu głowy państwa i jego powody

Do powodów opróżnienia urzędu głowy państwa wspólnych dla wszystkich państw europejskich należy dobrowolne zrzeczenie się urzędu (dymisja) ¹² oraz śmierć. Poza tym, konstytucje europejskie wymieniają jeszcze kilka możliwych sytuacji.

W większości państw opróżnienie urzędu prezydenta może być skutkiem pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej lub / i karnej (np. Albania ¹³, Austria ¹⁴, Czechy, Estonia, Finlandia ¹⁵, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Portugalia, Słowenia, Węgry). Inaczej jest w przypadku odpowiedzialności politycznej, która co do zasady nie obejmuje w Europie prezydenta. Istnieją jednak wyjątki (Łotwa ¹⁶).

Typowym powodem złożenia prezydenta z urzędu jest trwała niezdolność do wykonywania funkcji. Jej przyczyny mogą być różne. Najczęściej związane są np. ze złym stanem zdrowia (Malta ¹⁷) lub tylko z nim (Polska, Litwa ¹⁸). Zdarza się jednak, że kategoria

¹¹ *Sedes* łac. siedzenie, stolec, tron, np.: *Sedes apostolica* — Stolica apostolska. *Sede plena* — przy prawomocnym zarządzie; *sede vacante* — przy nieobsadzonym, wakującym tronie [biskupim]; (A. Jougan, *Słownik kościelny łacińsko-polski*, Kraków 1948, s. 546).

¹² Decyzja Prezydenta na ogół nie podlega dyskusji i jest wiążąca dla przyjmującego dymisję. Konstytucja Węgier uprawnia jednak parlament do zwrócenia się do Prezydenta z prośbą o ponowne rozważenie dymisji (w ciągu 15 dni). Dopiero, jeśli Prezydent potwierdzi swoją decyzję — jest ona wiążąca dla parlamentu (§ 31 ust. 3 K.Węgier)

¹³ Art. 90 Konstytucji Albanii z 20 października 1998 r., zw. dalej: KAlbanii (tekst ze strony „Institute for Policy and Legal Studies”, <http://www.ipls.org/services/kusht/cp4.html> , 8 czerwca 2010 r.).

¹⁴ Orzekanie w sprawach wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej lub karnej należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (art. 142 ust. 2 i 4 oraz art. 143 *Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii* z 1 października 1920 r. ze zmian., zwana dalej: FUK Austrii; tekst w tłumacz. P. Czarnego i B. Nalezińskiego, Warszawa 2004).

¹⁵ M. Grzybowski zwrócił uwagę na nietypowy (atypowy) krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Finlandii. Wśród nich znajduje się Kanclerz Sprawiedliwości, Ombudsman i Rada Państwa (M. Grzybowski *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Finlandii*, [w:] „Formy odpowiedzialności...”, s. 125). Co ciekawe, Kanclerz Sprawiedliwości pochodzi z nominacji prezydenckiej, co wzbudza wątpliwości dotyczące skali swobody jego działań (zob. J. Karp, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Finlandii*, [w:] „Prawo wyborcze...”, s. 91).

¹⁶ Chociaż Konstytucja Łotwy stwierdza *expressis verbis*, że Prezydent nie ponosi za swoje działania odpowiedzialności politycznej (art. 53), jednocześnie umożliwia odwołanie go przez Sejm ustanawiając jedynie przesłanki formalne dotyczące złożenia wniosku i głosowania, nie określając powodów (art. 51). Jest to więc *de facto* odpowiedzialność polityczna (zob. P. Kierończyk *Konstytucja Republiki Łotewskiej – Wstęp*, Warszawa 2001, s. 30).

¹⁷ Konstytucja używa określenia „niesprawność fizyczna lub umysłowa” (art. 48 KMalty)

¹⁸ Co ciekawe, Sejm litewski podejmuje decyzję w tej sprawie na wniosek Sądu Konstytucyjnego (art. 88 pkt 6 *Konstytucji Republiki Litewskiej* z 25 października 1992 r. ze zm., zwana dalej: KLitwy; tekst w tłumaczeniu H. Wisnera, Warszawa 2006)

niemożności wykonywania funkcji jest bardzo szeroka. Przykładowo, na Malcie parlament może zdecydować o tym z „jakiegokolwiek powodu”, co zmienia decyzję merytoryczną (opartą na wynikach badań lekarskich) w *stricte* polityczną.

Unikalnym w skali Europy rozwiązaniem jest możliwość odwołania prezydenta w drodze *re-call* czyli głosowania ludowego. Zarówno w Austrii¹⁹, Rumunii²⁰ jak i w Islandii²¹ głosowanie powszechne zostaje zainicjowane decyzją parlamentu. Referendum może skutkować odwołaniem prezydenta również na Łotwie. Stanie się tak, jeśli poddany pod obligatoryjne referendum wniosek prezydenta o rozwiązanie Sejmu upadnie, czyli większość głosujących opowie się przeciwko niemu. Zgodnie z Konstytucją jest to równoznaczne z odwołaniem prezydenta²².

Konstytucje europejskie przewidują również szczególną odmianę sytuacji *sede vacante* inną niż „opróżnienie urzędu” w postaci „trwałego nieobsadzenia urzędu” (np. Albania²³, Austria). Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku sztywnego, terminowego określenia czasu trwania kadencji prezydenta, która kończy się po upływie wskazanego ściśle okresu oznaczając, do dnia objęcia urzędu przez nowowybranego następcę – wakat na stanowisku prezydenta.

Konstytucja Litwy zawiera oryginalną instytucję opróżnienia urzędu prezydenta w wyniku przedterminowych wyborów prezydenckich zarządzonych przez *Seimas* wybrany w wyniku rozwiązania poprzedniego parlamentu przez Prezydenta. Ten swoisty rewanż wymaga większości 3/5 głosów *Seimasu* i jest możliwy jedynie w ciągu pierwszych 30 dni nowej kadencji. Ciekawe rozwiązanie przewidziała konstytucja w wypadku, kiedy aktualny prezydent zamierza kandydować w wyborach. Jeśli zostanie wybrany, a ma za sobą więcej niż 3 lata pierwszej kadencji – jego wybór rozpoczyna nową kadencję. Jeśli wybór nastąpił przed

¹⁹ Decyzję o przeprowadzeniu głosowania podejmują połączone w Zgromadzenie Federalne izby parlamentu austriackiego obradujące na wniosek Rady Narodowej pod przewodnictwem Kanclerza Federalnego (art. 60 ust. 6 FUK Austrii)

²⁰ Decyzja połączonych izb parlamentu nosi nazwę „zawieszenia w czynnościach”. Decyzja wymaga większości deputowanych i senatorów oraz pozytywnej opinii Trybunału Konstytucyjnego (art. 95 *Konstytucji Rumunii* z 21 listopada 1991 r., zwana dalej: K.Rumunii; tekst w tłumacz. A. Cosmy, Warszawa 1996 r.). Pełna procedura została przeprowadzona w 2007 r. W jej wyniku doszło do zawieszenia Prezydenta T. Băsescu, a następnie w wyniku referendum, w którym większość opowiedziała się przeciwko odwołaniu prezydenta – przywrócenia go na urząd (S. Grabowska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Rumunii*, [w:] „Formy odpowiedzialności ...”, s. 272-273).

²¹ Jeżeli wniosek *Alþingi* dotyczący odwołania prezydenta, zostanie odrzucony w referendum, oznacza to rozwiązanie parlamentu i zarządzanie nowych, przyspieszonych wyborów parlamentarnych (art. 11 K.Islandii)

²² Art. 50 Konstytucji Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r. w tłumaczeniu L Gołubiec, Warszawa 2001 — zwana dalej: K.Łotwy.

²³ Art. 91 K.Albanii

upływem III roku pierwszej kadencji – Prezydent jedynie dokańcza poprzednią, przerwana kadencję. W przypadku „przerwy” zaistniałej w drugiej kadencji – wybrany ponownie Prezydent również jedynie dokańcza 5-letnią kadencję²⁴.

W Portugalii prezydent bezwzględnie traci urząd jeśli opuści terytorium państwa na okres powyżej 5 dni bez zgody parlamentu (Zgromadzenia Republiki)²⁵. Wyjazdy nieoficjalne i krótsze wymagają tylko zawiadomienia parlamentu.

III. *Sede plena* – czasowa niemożność sprawowania urzędu przez głowę państwa.

Konstytucje rzadko precyzują powody niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa poprzestając na ogólnym sformułowaniu „czasowa niemożność”. Byłoby zapewne niezwykle trudno przewidzieć wszystkie potencjalne powody czasowej niemożności.

Powody te można podzielić na dwie kategorie. Pierwszą z nich tworzą przypadki incydentalne, jednorazowe, których ustanie powoduje, co do zasady, powrót do pełnienia funkcji bez dodatkowych wymogów formalnych (*ex lege*). Do drugiej grupy należą zdarzenia, które mogą stanowić wstęp do opróżnienia urzędu, ale również zakończyć się powrotem do sprawowania funkcji.

Do pierwszej kategorii można zaliczyć urlop i wyjazd zagraniczny (Chorwacja, Grecja – powyżej 10 dni, Islandia, Litwa, Łotwa, Malta²⁶, Włochy), chorobę (Chorwacja, Islandia, Litwa). Należy dodać, że o ile w części państw te okoliczności oznaczają zawsze czasową niemożność pełnienia urzędu i konieczność powołania zastępcy, o tyle w niektórych (jak Włochy²⁷, czy Chorwacja²⁸) — decyzja należy do samego Prezydenta, który decyduje o powierzeniu swoich obowiązków czasowemu zastępcy. Konstytucja chorwacka zawiera zabezpieczenie przed biernością Prezydenta w takiej sytuacji. Dłuższa niezdolność do sprawowania urzędu lub niemożność podjęcia decyzji o wyznaczeniu zastępcy prowadzą do przejścia funkcji prezydenta przez przewodniczącego parlamentu (*Chorwackiego Saboru*).

²⁴ Art. 87 KLitwy

²⁵ Art. 129 Konstytucji Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. ze zm., zwana dalej: K.Portugalii; tekst w tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

²⁶ Art. 49 K.Malty

²⁷ Brak wyraźnych regulacji prawnych oraz zróżnicowana praktyka polityczna spowodowały, że zakwalifikowanie wyjazdu zagranicznego Prezydenta Włoch, jako przeszkody w sprawowaniu funkcji nie jest oczywiste. Poszczególni prezydenci Republiki różnili się w swoich ocenach i w konsekwencji – wyznaczali lub nie wyznaczali zastępcy (zob. J. Wawrzyniak *Prawo wyborcze na urząd prezydenta we Włoszech*, [w:] „Prawo wyborcze...”, s. 306).

²⁸ Art. 96 Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r. ze zmian. — tekst w tłumacz. T. M. Wójcik i M. Petryńskiej, Warszawa 2007 — zwana dalej: K. Chorwacji

Jest to rozwiązanie o tyle bezpieczniejsze, że czasowa niemożność może wynikać również z sytuacji wyjątkowej, jak np. porwanie prezydenta. Wymóg podjęcia decyzji o zastępstwie przez samego prezydenta byłby w tym wypadku niemożliwy do zrealizowania.

Do drugiej kategorii konstytucje zaliczają przypadki postawienia głowy państwa w stan oskarżenia — zarówno w razie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, jak i karnej. Sam fakt zainicjowania postępowania przeciwko głowie państwa najczęściej powoduje zawieszenie wykonywania przez nią obowiązków do czasu wydania orzeczenia (Finlandia²⁹, Portugalia³⁰). Rządziej wymaga to osobnej decyzji parlamentu lub sądu (Słowenia³¹, Niemcy³², Włochy³³), a więc nie jest automatyczne. Uniewinnienie oznacza powrót głowy państwa do pełnienia swoich funkcji, a orzeczenie winy przesądza o złożeniu z urzędu (Albania³⁴). Innym przykładem zdarzeń należących do omawianej kategorii jest uchwała parlamentu o rozpoczęciu procedury odwołania prezydenta w drodze *re-call* charakterystyczna dla ustroju Austrii i Islandii. Sam fakt podjęcia takiej uchwały powoduje, że Prezydent nie może dalej pełnić swojej funkcji. W razie odrzucenia wniosku w głosowaniu ludowym — uznaje się Prezydenta za ponownie wybranego, a parlament ulega rozwiązaniu³⁵.

Czasowa niemożność wykonywania funkcji przez prezydenta może przerodzić się w trwałą i doprowadzić do opróżnienia urzędu. Na ogół potrzebna jest w tym celu dodatkowa decyzja — np. uchwała parlamentu (np. Grecja³⁶) lub decyzja sądu (Albania³⁷). Dodatkową przesłanką jest zazwyczaj upływ czasu — np. w Albanii decyzję taką można podjąć dopiero po 60 dniach niesprawowania przez prezydenta jego funkcji³⁸, co stanowi precyzyjną wskazówkę odnośnie długości trwania „czasowej niemożności” tj. od 1 do 60 dni.

²⁹ § 113 Konstytucji Finlandii z 11 czerwca 1999 r. — w tłumacz. J. Osińskiego, Warszawa 2003 — zwana dalej: K.Finlandii

³⁰ Chociaż Konstytucja o tym nie wspomina, portugalska literatura prawnicza stoi na takim stanowisku (zob. A. Łabno *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Portugalii*, [w:] „Prawo wyborcze...”, s. 147

³¹ Art. 109 Konstytucji Republiki Słowenii z 1991 r. ze zmian. — w tłumacz. P. Winczorka, Warszawa 1994 — zwana dalej: K.Słowenii.

³² W literaturze naukowej podkreśla się, że fakultatywność wydania przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny zarządzenia o zaistnieniu przeszkody w sprawowaniu urzędu jest iluzoryczna, bowiem trudno wyobrazić sobie inną decyzję w wypadku poważnych podejrzeń umyślnego naruszenia istotnych regulacji ustrojowych (zob. R. Balicki *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] „Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich”. Pod red. S. Grabowskiej i R. Grabowskiego, Toruń 2010, s. 213).

³³ Zob.: K. Witkowska-Chrzczonek, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Włoskiej*, [w:] „Formy odpowiedzialności ...” s. 373; J. Wawrzyniak, *op. cit.*, s. 306

³⁴ Art. 90 ust. 3 KAlbanii

³⁵ Art. 60 ust. 6 FUK Austrii, Art. 11 K.Islandii

³⁶ Art. 34 Konstytucji Grecji

³⁷ Decyzję podejmuje Trybunał Konstytucyjny (art. 91 ust. 2 KAlbanii)

³⁸ Art. 91 ust. 2 KAlbanii

Analogicznie w Grecji, gdzie jednak okres jest krótszy (30 dni). Na Węgrzech sam upływ czasu (90 dni) powoduje opróżnienie urzędu z powodu utrzymującej się niemożności jego wykonywania przez prezydenta³⁹.

IV. Osoba zastępcy (Prezydent *ad interim*)

Najpopularniejszym w Europie rozwiązaniem jest powierzenia zastępstwa głowy państwa przewodniczącemu jednej (pierwszej lub drugiej) lub jedynej z izb parlamentu (np. Albania⁴⁰, Estonia⁴¹, Grecja, Litwa⁴², Łotwa⁴³, Macedonia, Niemcy⁴⁴, Serbia⁴⁵, Turcja⁴⁶, Ukraina⁴⁷, Węgry, Włochy⁴⁸). Inne rozwiązania przewidują powierzenie funkcji głowy państwa rządowi (Słowacja⁴⁹).

Spotykamy także systemy mieszane, kiedy w zależności od sytuacji, zastępcy prezydenta mogą być różni. W Austrii zasadą jest zastępowanie prezydenta przez kanclerza federalnego (czyli premiera rządu), ale jeśli jest to niemożność kwalifikowana — trwa ponad 20 dni, wszczęto procedurę re-call lub zachodzi sytuacja trwałego nieobsadzenia urzędu prezydenta — do zastępowania głowy państwa powołuje się specjalne „kolegium” złożone z przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących Rady Narodowej⁵⁰. W Czarnogórze zastępcą Prezydenta jest Przewodniczący Zgromadzenia, chyba, że parlament jest akurat rozwiązany. Wówczas kompetencje prezydenta przejmuje premier rządu.

³⁹ § 31 ust. 3 K.Węgier

⁴⁰ Art. 91 KAlbanii.

⁴¹ § 83 Konstytucji Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r. — w tłumacz. A. Puu, Warszawa 2000 — zwana dalej: K.Estonii.

⁴² Art. 89 KLitwy.

⁴³ Art. 52 K.Łotwy.

⁴⁴ Prezydenta Niemiec zastępuje Przewodniczący Bundestatu, a więc reprezentacji krajów związkowych, a nie pochodzącego z wyborów powszechnych Bundestagu (art. 57 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., zwana dalej: UZRFN; tekst w tłumacz. B. Banaszaka i A. Malickiej, Warszawa 2008). W skład Bundestagu wchodzi przedstawiciele rządów krajów związkowych. Przewodniczący Bundestagu pełni swoją funkcję przez rok (art. 51-52 UZRFN).

⁴⁵ Art. 116 Konstytucji Republiki Serbii z 8 listopada 2006 r. zwana dalej: K.Serbii (tekst za: http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php, odczyt: 14 czerwca 2010 r.).

⁴⁶ Art. 106 Konstytucji Turcji z 7 listopada 1982 r. ze zmian., zwana dalej: K.Turcji (tekst za: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/tu00000_.html, odczyt: 14 czerwca 2010 r.).

⁴⁷ Do 2004 r. (zmiana Konstytucji) prezydenta zastępował premier; obecnie Przewodniczący Rady Najwyższej

⁴⁸ Jest to Przewodniczący Senatu — art. 86 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. — w tłumacz. Z. Witkowskiego, Warszawa 2004 — zwana dalej: K.Włoch.

⁴⁹ Art. 105 K.Słowacji.

⁵⁰ To oryginalne ciało podejmuje decyzję większością głosów, przy czym decyduje głos najstarszego rangą uczestnika głosowania. Co ciekawe — decyzje może podejmować nawet 1 członek kolegium, pod nieobecność pozostałych (art. 64 ust. 2 i 3 FUKAustrii).

W Irlandii zastępowanie prezydenta należy zawsze do 3-osobowej „komisji”, w której skład wchodzi: Prezes Sądu Najwyższego oraz przewodniczący obu izb parlamentu⁵¹. Konstytucja przewiduje jednak, że Rada Państwa może większością głosów przejąć od Komisji wykonywanie dowolnych kompetencji Prezydenta⁵². Również w Islandii prezydenta zastępuje 3-osobowa grupa, która jednak nie ma osobnej nazwy. W jej skład wchodzi: Premier, Przewodniczący parlamentu (*Alþingi*) oraz Przewodniczący Sądu Najwyższego. O kolegiальnym charakterze zastępstwa świadczy forma podejmowania decyzji podczas „posiedzeń”, którym przewodniczący przewodniczący parlamentu⁵³.

Konstytucja Słowacji zawiera ciekawe rozróżnienie dotyczące zastępowania prezydenta. Co do zasady funkcje głowy państwa wykonuje rząd Republiki z wyjątkiem prawa rozwiązania parlamentu, podpisywania ustaw, mianowania i odwoływania członków rządu, a także mianowania kierowników urzędów centralnych i wyższych funkcjonariuszy państwowych, mianowania profesorów, rektorów szkół wyższych i generałów. Te wszystkie kompetencje w okresie trwania zastępstwa przysługują premierowi⁵⁴. Podobne rozwiązanie przyjęto w Czechach, z tym, że podzielono kompetencje prezydenta pomiędzy zastępujących go: premiera i przewodniczącego Izby Poselskiej (a w jego zastępstwie Przewodniczącego Senatu). Nie zmienia to faktu, że zastępujący nie posiadają wszystkich uprawnień prezydenta. Nie przysługują im: zarządzanie wyborów parlamentarnych, nadanie stopni generalskich (premier) a także: prawo weta, prawo łaski, powoływanie przewodniczących Sądu Najwyższego i Najwyższego Urzędu Kontroli, podpisywanie ustaw (Przewodniczący Izby Poselskiej)⁵⁵.

Oryginalne rozwiązanie zawiera Konstytucja Malty, która nie wskazuje jednego konkretnego zastępcy prezydenta, ale nakazuje, aby za każdym razem, kiedy dochodzi do nieobecności lub opróżnienia urzędu prezydenta, zastępcę wyznaczał premier po konsultacji z tzw. „Przywódcą Opozycji”⁵⁶. W razie wyczerpania możliwości wyznaczenia w ten sposób zastępcy prezydenta – jego funkcje pełni Naczelny Sędzia.

⁵¹ Art. 14 ust. 2 pkt 3 K. Irlandii stanowi, że kworum wynosi 2 osoby.

⁵² Rada Państwa jest organem doradczym Prezydenta. W jej skład wchodzi piastunowie najwyższych urzędów w państwie, a także osoby, które pełniły te funkcje w przeszłości (np. byli premierzy, prezydenci, prezesi Sądu Najwyższego) oraz inne powołane przez Prezydenta (art. 31 K. Irlandii).

⁵³ Art. 8 Konstytucji Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r. ze zmian., zwana dalej: K. Islandii; tekst w tłumaczu. J. Osińskiego, Warszawa 2009.

⁵⁴ Art. 105 w zw. z art. 102 pkt. d) – g) Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. zwana dalej: K. Słowacji; tekst w tłumaczu. K. Skotnickiego, Warszawa 1993.

⁵⁵ Art. 66 w związku z art. 62 i 63 Ustawy Konstytucyjnej z 16 grudnia 1992 r.

⁵⁶ Art. 49 K. Malty

Część państw nie poprzestaje na wyznaczeniu jednego zastępcy. Konstytucje określają również kto zastępuje zastępcę w razie niemożności pełnienia przezeń urzędu. Co do zasady, jeśli osobą zastępującą Prezydenta jest przewodniczący izby parlamentu, następny w kolejności jest zastępca przewodniczącego (np. Portugalia). Zdarza się jednak, że przewodniczącego jednej izby parlamentu zastępuje przewodniczący drugiej izby (np. Polska, Rumunia⁵⁷). W Grecji Przewodniczącego Izby Deputowanych zastępuje przewodniczący poprzedniej kadencji, a jeśli i on nie może zastępować prezydenta (lub odmówi), funkcja ta przechodzi na rząd (kolegialnie)⁵⁸. We Francji pierwszym zastępcą prezydenta jest przewodniczący Senatu, a zamiast niego – rząd⁵⁹. Podobnie w Mołdawii, z tą różnicą, że przewodniczącego parlamentu zastępuje premier. W Irlandii, oprócz zastępcy kolegialnego („Komisja”) Konstytucja określa również kto może zastąpić każdego z członków Komisji⁶⁰.

Bułgaria jest jedynym krajem w Europie, w którym istnieje urząd wiceprezydenta. Jest to prawny zastępca prezydenta w przypadku niemożności sprawowania przez niego funkcji lub opróżnienia urzędu. Jeśli istnieje przeszkoda w objęciu funkcji prezydenckiej przez wiceprezydenta — zastępuje go przewodniczący Zgromadzenia Narodowego⁶¹.

Konstytucja Rumunii przewiduje, że w przypadku dopuszczenia się poważnych naruszeń konstytucji przez osobę zastępującą prezydenta, stosuje się do niego odpowiednie przepisy konstytucyjne dotyczące prezydenta – tzn. można zawiesić zastępcę w czynnościach i zarządzić referendum w sprawie jego odwołania, a także wyznaczyć jego zastępcę⁶².

V. Uprawnienia i obowiązki zastępcy

Podstawowym obowiązkiem zastępcy głowy państwa jest wykonywanie jej funkcji. Wątpliwości wzbudza skala swobody, jaką dysponuje. Najśluszniesze wydaje się stanowisko, które nakazuje, aby zastępca ograniczył się jedynie do działań i decyzji absolutnie koniecznych w czasie trwania *sede vacante*, czy nieobecności prezydenta *sede plena*.

⁵⁷ W tym wypadku ustalono kolejność: Przewodniczący Senatu, a po nim Przewodniczący Izby Deputowanych (art. 97 K.Rumunii)

⁵⁸ Art. 34 K.Grecji

⁵⁹ Art. 7 K.Francji

⁶⁰ Art. 14 ust. 2 pkt 2 K.Irlandii. Są to odpowiednio: Przewodniczący Wyższego Sądu Apelacyjnego i zastępcy przewodniczących każdej z izb parlamentu.

⁶¹ Art. 97 Konstytucji Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r. Tekst za: <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>, odczyt: 14 czerwca 2010 r.

⁶² Art. 98 K.Rumunii

Zastępców głowy państwa można podzielić na dwie kategorie — tych, którym przysługują pełne uprawnienia głowy państwa (np. Albania⁶³, Malta, Portugalia⁶⁴) i tych, którzy dysponują jedynie częścią z nich (m.in. Litwa). Wśród ograniczeń znalazły się wyłączenia dotyczące: skracania kadencji parlamentu i/lub zarządzania przedterminowych wyborów parlamentarnych w efekcie rozwiązania parlamentu (Estonia, Francja, Grecja, Litwa, Rumunia⁶⁵, Węgry), dymisjonowania i powoływania rządu (Grecja, Litwa, Ukraina — tylko nominacji określonych ministrów⁶⁶), stosowania weta ustawodawczego (Estonia⁶⁷, Węgry), ogłoszenia orędzia do narodu (Rumunia), zarządzenia referendum (Francja, Grecja, Rumunia), inicjowania kontroli konstytucyjności norm przez Trybunał Konstytucyjny (Węgry), stosowania prawa łaski (Węgry⁶⁸). Ponadto we Francji nie można w czasie trwania okresu zastępstwa zmieniać konstytucji, rozpatrywać wniosków o wotum nieufności dla rządu oraz przyjmować dymisji rządu. Najwięcej ograniczeń, w zakresie wykonywania kompetencji w zastępstwie Prezydenta, przewidziano w Konstytucji Ukrainy⁶⁹. W Chorwacji zastępujący prezydenta przewodniczący parlamentu musi uzyskać kontrasygnatę premiera aby dokonać aktu podpisania ustawy⁷⁰ (wymóg ten nie dotyczy prezydenta). Kilka konstytucji dostarcza dodatkowych informacji na temat osoby zastępującej prezydenta, przede wszystkim jej własnych kompetencji. Konstytucje przewidują jedną z dwóch możliwości — nakazują zastępcy zawieszenie wykonywania własnych kompetencji (np. przewodniczenia parlamentowi — Litwa⁷¹, Portugalia) lub zezwalają na współwykonywanie własnych kompetencji i zastępowanie prezydenta (Albania⁷²). Konstytucje Estonii i Węgier przewidują

⁶³ Art. 91 ust. 1 KAlbanii. Co ciekawe, poprzednia Konstytucja Albanii inaczej regulowała tę kwestię odmawiając zastępcy Prezydenta prawa do: weta ustawodawczego, powoływania premiera i ministrów, przyjmowania dymisji rady ministrów, wydawania zarządzeń i dekretów (zob. art. 30 Ustawy z 29 IV 1991 r. o podstawowych uregulowaniach konstytucyjnych ze zm. — tekst w tłumacz. D. Horodyskiej i A. Bosiackiego, Warszawa 2000).

⁶⁴ Art. 132 K.Portugalii

⁶⁵ Art. 97 ust. 2 K.Rumunii

⁶⁶ Ministra obrony i ministra ds. zagranicznych (Art. 112 Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. ze zmian, zwana dalej: K.Ukrainy; tekst za: http://www.kmu.gov.ua/document/110977042/Constitution_eng.doc odczyt: 14 czerwca 2010 r.)

⁶⁷ Zastępujący prezydenta Przewodniczący Riigikogu nie może podejmować wymienionych decyzji bez zgody Sądu Państwowego (§ 83 K.Estonii)

⁶⁸ Dokładnie — nie chodzi o pozbawienie prawa łaski, ale o ograniczenie jego stosowania do osób skazanych wyrokiem prawomocnym (§ 29/E Konstytucji Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r. ze zmian., zwana dalej: K.Węgier; tekst w tłumacz. H. Donath, Warszawa 2002).

⁶⁹ Zob. Art. 112 K.Ukrainy

⁷⁰ Art. 96 ust. 5 K.Chorwacji.

⁷¹ Kompetencje Przewodniczącego Sejmu ulegają zawieszeniu i wykonuje je jego zastępca. Co istotne, w tym czasie Przewodniczącego nie można odwołać z funkcji (art. 89 KLitwy).

⁷² Art. 91 ust. 1 KAlbanii

nie tylko czasowe ustanie uprawnień przewodniczącego parlamentu zastępującego prezydenta, ale także ustanie jego kompetencji jako deputowanego. W Macedonii zastępującemu prezydenta przewodniczącemu parlamentu pozostawiono uprawnienie do uczestniczenia w obradach parlamentu, ale bez prawa podejmowania decyzji⁷³.

Konstytucja Portugalii zawiera ciekawe zastrzeżenie dotyczące przywilejów i uprawnień zastępowanego prezydenta i jego zastępcy. O ile podczas wystąpienia przejściowej niemożności sprawowania urzędu prezydent nie może wykonywać swoich kompetencji, które przechodzą na osobę zastępcy — zasada ta nie dotyczy przywilejów. Prezydent zachowuje je również w czasie trwania stanu niemożności, a zastępcy przysługują jedynie te przywileje, które wiążą się z urzędem, na jaki go wybrano, a nie który mu powierzono w zastępstwie⁷⁴.

Rozwiązaniem obecnym tylko na Malcie jest obowiązek złożenia przez osobę obejmującą czasowo funkcję prezydenta przysięgi o treści identycznej z tą, którą składa prezydent. Zastępca prezydenta składa przysięgę na piśmie i opatruje podpisem⁷⁵.

VI. Czas trwania zastępstwa

Niektóre z konstytucji europejskich określają maksymalne dopuszczalne okresy trwania zastępstwa głowy państwa (np. Serbia – 3 miesiące⁷⁶). Wyznaczają one również granicę między niemożnością czasową, a trwałą lub zwykłą a kwalifikowaną.

Skutkiem upływu terminu dopuszczalnego trwania zwykłej, czasowej niemożności pełnienia urzędu może być np. zmiana osoby zastępcy (np. w Austrii – kanclerza federalnego wykonującego funkcje prezydenta zastępuje po 20 dniach 3-osobowe „kolegium”).

Najważniejszą konsekwencją stwierdzenia trwałej niemożności pełnienia urzędu przez prezydenta jest opróżnienie urzędu skutkujące zarządzeniem nowych wyborów prezydenckich. Z tego powodu należy uznać za słuszne rozwiązania, które w razie upływu określonego czasu umożliwiają transformację czasowej niemożności sprawowania urzędu w niemożność trwałą, jedynie w oparciu o przesłankę upływu czasu, a nawet — bez konieczności dodatkowych decyzji „przetwarzających” — umożliwiają po upływie

⁷³ Art. 82 Konstytucji Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 r. (ze zmian.), w tłumacz. T. Wójcik, Warszawa, 1999, zwana dalej: K.Macedonii.

⁷⁴ Art. 132 KPortugalii

⁷⁵ Prezydent składa ją ustnie przed parlamentem (Art. 50 Konstytucji Malty z 21 września 1964 r. — tekst w tłumacz. J. Winczorka, Warszawa 2007, zwana dalej: KMalty).

⁷⁶ Art. 120 K.Serbii

określonego czasu zarządzenie przedterminowych wyborów prezydenckich, jako środka eliminacji negatywnej sytuacji długotrwałego *sede plena*⁷⁷.

Na Malcie przyjmuje się, że 5 lat od wyborów urząd prezydenta uznaje się za opróżniony⁷⁸. Również wówczas – między kadencjami — należy wyznaczyć zastępcę prezydenta. Konstytucja Litwy zawiera w tej mierze nietypowe rozwiązanie. Zgodnie z art. 82 Konstytucji nowowybrany prezydent obejmuje swój urząd „następnego dnia rano po wygaśnięciu kadencji ustępującego Prezydenta i po złożeniu w Wilnie (...) przysięgi Narodowi (...)”. Tymczasem art. 89 Konstytucji wymienia wszystkie przypadki kiedy pełnienie obowiązków prezydenta powierza się zastępcy, zastrzegając, że „w innych przypadkach (...) nie jest to możliwe”. Oznaczałoby to, że w okresie od północy po ostatnim dniu kadencji prezydenta do nieokreślonego „rana” na Litwa nie ma i wręcz nie może być prezydenta, ani osoby pełniącej jego funkcje. Warto dodać, że zdecydowana większość konstytucji państw europejskich eliminuje ryzyko przerwy międzykadencyjnej określając czas trwania kadencji prezydenta do dnia objęcia urzędu przez następcę (np. Estonia⁷⁹). Konstytucja Słowacji zawiera szczegółowy opis przypadków wystąpienia zastępstwa⁸⁰.

Odrębna kwestia dotyczy terminu, w jakim powinny odbyć się przedterminowe wybory prezydenta. Najczęściej wynosi on 15 dni lub 2 tygodnie (14 dni) od dnia opróżnienia urzędu. W Chorwacji⁸¹ i Irlandii⁸² okres ten może potrwać 60 dni od objęcia funkcji prezydenta przez zastępcę (przewodniczącego parlamentu), a w Grecji aż 6 miesięcy. We Francji uściślono, że przedterminowe wybory muszą odbyć się pomiędzy 35 a 20 dniem od opróżnienia urzędu⁸³. Jedynie w Finlandii zdecydowano się na użycie nieściśłego określenia „w możliwie najkrótszym czasie”⁸⁴. Termin może też ulec wydłużeniu z wyjątkowego powodu. Np. we Włoszech — jeśli izby parlamentu są rozwiązane lub zostało mniej niż trzy miesiące do końca ich kadencji⁸⁵. W ten sposób wydłużeniu ulega również czas trwania

⁷⁷ Np. w Estonii – 3 miesięczny okres niewykonywania obowiązków przez Prezydenta skutkuje obowiązkowym wyborem nowego prezydenta przez parlament (§ 83 K.Estonii).

⁷⁸ Art. 48 K.Malty

⁷⁹ § 82 pkt 4) K.Estonii

⁸⁰ Art. 105 K.Słowacji: „1. Jeżeli wybór nie został jeszcze dokonany, albo jeżeli urząd prezydenta jest opróżniony, a jeszcze nie został wybrany nowy prezydent, albo jeżeli wybrany nowy prezydent nie złożył jeszcze ślubowania, albo jeżeli prezydent nie może wykonywać swojej funkcji z ważnych powodów (...)”

⁸¹ Art. 96 ust. 5 K.Chorwacji.

⁸² Art. 12 ust. 3 pkt 3 Konstytucji Irlandii z 1 lipca 1937 r. (ze zmian.) w tłumacz. S. Grabowskiej, Warszawa 2006, zwana dalej: K.Irlandii.

⁸³ Art. 7 K.Francji

⁸⁴ § 55 K.Finlandii

⁸⁵ Art. 86 K.Włoch

zastępstwa. Niemożność przeprowadzenia wyborów w czasie stanów nadzwyczajnych oznacza, że jego zarządzenie w okresie *sede vacante* również wydłuża okres zastępstwa (np. Macedonia).

VII. Wpływ regulacji kryzysowych na funkcjonowanie państwa – *casus* Polski

Polska regulacja konstytucyjna dotycząca omawianej kwestii nie stanowi rozwiązania na tyle oryginalnego, aby można było mówić o osobnym modelu. Polskie rozwiązania nawiązują do zaprezentowanych wyżej unormowań europejskich, a także do tradycji polskiego konstytucjonalizmu dwudziestolecia międzywojennego⁸⁶.

Konstytucja RP⁸⁷ nie ustanawia urzędu wiceprezydenta, dlatego konieczna jest szczegółowa regulacja dotycząca zastępowania Prezydenta w razie niemożności pełnienia przezeń urzędu. Konstytucja przewiduje zarówno sytuację zastępowania prezydenta *sede plena* jak i *sede vacante*. W pierwszym wypadku istnieją dwa możliwe scenariusze — kiedy Prezydent uzna, że zachodzi niemożność pełnienia przez niego urzędu i w efekcie zawiadomi o tym Marszałka Sejmu lub kiedy tego nie uczyni. Pierwsza sytuacja oznacza przejęcie przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta *ex lege*. Druga nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu oraz — w efekcie jej stwierdzenia — powierzenie Marszałkowi tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP. Nauka prawa zwraca uwagę na dwie przyczyny przyjęcia takiej regulacji. Z jednej strony Prezydent może nie móc przekazać odpowiedniego powiadomienia Marszałkowi (np. z powodu ciężkiej choroby, czy porwania) albo nie chce złożyć takiego zawiadomienia (np. lekceważąc swój poważny stan lub obawiając się negatywnych, politycznych konsekwencji swojej decyzji). Musi więc istnieć alternatywna możliwość przejęcia obowiązków Prezydenta, aby jego bierność (zamierzona lub niezamierzona) nie stwarzała niebezpiecznej sytuacji patowej⁸⁸. Z drugiej strony — uzależnienie powierzenia obowiązków prezydenckich Marszałkowi Sejmu od decyzji

⁸⁶ W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, komentarz do art. 131, s. 173-174.

⁸⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) zwana dalej: Konstytucja RP.

⁸⁸ Na marginesie warto dodać, że sytuacja patowa nie jest wykluczona z innego powodu — Konstytucja nie przewiduje bowiem procedury rezerwowej na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie mógł zebrać się na posiedzenie celem rozpatrzenia wniosku Marszałka Sejmu (zob. B. Banaszak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 131, s. 655.)

Trybunału Konstytucyjnego chroni urząd Prezydenta i państwo przez swoistym zamachem ze strony Marszałka w postaci bezprawnego przejęcia władzy prezydenckiej⁸⁹.

Interesująco przedstawia się problem powodów, dla których Trybunał Konstytucyjny odmawia stwierdzenia sytuacji przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP. Powodem może być zarówno sytuacja, w której Prezydent może pełnić swoje obowiązki, a więc wniosek Marszałka jest bezpodstawny, jak i sytuacja skrajnie odmienna – kiedy fakt niemożności pełnienia urzędu jest bezsporny, ale ma on charakter trwały. Zdaniem nauki, również w tym drugim wypadku Trybunał Konstytucyjny nie może powierzyć wykonywania obowiązków Marszałkowi Sejmu. W takiej sytuacji Marszałek powinien zwołać Zgromadzenie Narodowe w celu stwierdzenia trwałej niezdolności Prezydenta do pełnienia urzędu⁹⁰. Wobec bardzo wysokiej większości głosów wymaganej dla przyjęcia stosownej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe (2/3 ustawowej liczby członków ZN), niezwiązania Zgromadzenia opinią lekarską i bezalternatywności tego trybu — należy uznać, że stanowi on potencjalne źródło niebezpiecznej sytuacji państwowej. Powinno się rozważyć jego zmianę umożliwiającą — w uzasadnionych sytuacjach — podjęcie decyzji przez inny niż ZN organ.

Stan *sede vacante* również może przyjąć jedną z dwóch postaci – opróżnienia lub nieobsadzenia urzędu. W obydwóch przypadkach dochodzi do przejęcia przez Marszałka obowiązków Prezydenta *ex lege* lub po spełnieniu dodatkowych przesłanek formalnych. Konstytucja wymienia *expressis verbis* 5 zdarzeń powodujących sytuację *sede vacante* z powodu opróżnienia urzędu⁹¹: śmierć, zrzeczenie się urzędu, stwierdzenie nieważności wyboru przez Sąd Najwyższy, uznanie trwałej niezdolności ze względu na stan zdrowia uchwałą Zgromadzenia Narodowego lub orzeczenie Trybunału Stanu o odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. Zdaniem nauki prawa nie jest to wyliczenie enumeratywne⁹², ponieważ można wskazać więcej powodów, jak: brak kandydatów w wyborach prezydenckich, tylko jednego kandydata, a także niezłożenie przysięgi przez nowo-wybranego Prezydenta. Sytuacje te należą jednak do szczególnej kategorii *sede vacante*, czyli tzw. nieobsadzenia urzędu, w odróżnieniu od opróżnienia urzędu⁹³. Konstytucja przewiduje

⁸⁹ P. Winczorek [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2008, komentarz do art. 131, s. 286-287.

⁹⁰ Zob. P. Sarnecki *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 50-51

⁹¹ Tak: B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 656

⁹² Por. W. Skrzydło, op. cit., s. 174

⁹³ P. Winczorek, *Komentarz...*, komentarz do art. 131, s. 287-288; *Ibidem*, komentarz do art. 127, s. 282-283

także jedną konkretną sytuację tymczasowego wykonywania przez marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta, która może przerodzić się w stan *sede vacante*. Jest to podjęcie przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu⁹⁴.

Marszałka Sejmu, który nie może wykonywać obowiązków Prezydenta zastępuje Marszałek Senatu⁹⁵. Na tym tle pojawia się wątpliwość dotycząca uprawnienia Marszałka Senatu do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta i powierzenie Marszałkowi Senatu tymczasowego sprawowania obowiązków głowy państwa. Z literalnej wykładni Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁹⁶ wynika, że tylko Marszałek Sejmu posiada takie uprawnienie i ewentualne postanowienie Trybunału może wskazywać tylko Marszałka Sejmu. Marszałek Senatu „przejmuje” obowiązki od Marszałka Sejmu, a więc od osoby, która musiała je wcześniej nabyć. Tymczasowe przejście obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu wynika albo z powierzenia mu ich przez samego Prezydenta w drodze zawiadomienia albo z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego. Wynikałoby stąd, że Marszałek Senatu nie ma w tym zakresie uprawnień identycznych do Marszałka Sejmu⁹⁷.

Sytuacja jest odmienna w przypadku niemożności trwałej – np. śmierci Prezydenta. Wówczas Marszałek przejmuje obowiązki Prezydenta *ex lege*, a w razie niemożności ich wykonywania — przejmuje je Marszałek Senatu.

Zgodnie z Konstytucją, zastępujący Prezydenta Marszałek Sejmu (lub Senatu) dysponuje wszystkimi jego uprawnieniami z wyjątkiem prawa skrócenia kadencji Sejmu. Marszałek zastępujący Prezydenta nie nabywa również uprawnień byłego Prezydenta wynikających z ustawy o uposażeniu byłego Prezydenta RP⁹⁸. Na czas trwania zastępstwa

⁹⁴ Art. 145 ust. 3 Konstytucji RP

⁹⁵ Art. 131 ust. 3 Konstytucji RP.

⁹⁶ Art. 2 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zmian.)

⁹⁷ Inaczej: P. Sarnecki, który uważa, że Prezydent RP może od razu zawiadomić o przejściowej niemożności sprawowania urzędu Marszałka Senatu, z pominięciem Marszałka Sejmu, bowiem Prezydent może sam decydować, czy zachodzi wymieniona w art. 131 ust. 3 niemożność wykonywania obowiązków przez Marszałka Sejmu (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom II, Warszawa 2001, komentarz do art. 131, s. 4). Również inaczej: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 124. W mediach pojawiły się również analogiczne opinie dotyczące możliwości skierowania wniosku do TK przez Marszałka Senatu, z pominięciem Marszałka Sejmu, gdyby ten nie mógł wykonywać swoich obowiązków.

⁹⁸ Ustawa z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. nr 75, poz. 356 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy uprawnienia przysługują tylko byłemu Prezydentowi, wybranemu przez Zgromadzenie Narodowe lub w wyborach powszechnych, jego rodzinie, a także przysługiwały ostatniemu Prezydentowi na uchodźstwie i przysługują jego rodzinie.

Marszałek zachowuje pełnię kompetencji przewodniczącego Izby (w tym również posła lub w przypadku Marszałka Senatu - senatora). Warto w tym miejscu nadmienić, że Marszałek Sejmu (lub Senatu) pełniący obowiązki Prezydenta nie podlega w tym zakresie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, takiej jak Prezydent RP⁹⁹.

Kolejny ciekawy problem dotyczy sytuacji, w której czas trwania tymczasowego zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Sejmu, z powodu czasowej niemożności wykonywania obowiązków, przekroczyłby czas trwania kadencji zastępowanego Prezydenta. W takim wypadku (z końcem kadencji Prezydenta) skończyłby się również okres zastępstwa. Oznacza to, że możliwa jest sytuacja *sede vacante*, w której nie byłoby możliwości wyznaczenia zastępcy Prezydenta. Zarządzone przez Marszałka Sejmu wybory prezydenckie, w wypadku braku kandydatów (lub jednego kandydata, również w II turze wyborów) spowodowałyby, zgodnie z Ustawą o wyborze Prezydenta RP¹⁰⁰ konieczność ponownego zarządzenia wyborów przez Marszałka. Powtórzenie się sytuacji groziłoby permanentnym nieobsadzeniem urzędu głowy państwa, przy jednoczesnym braku osoby, która mogłaby pełnić obowiązki Prezydenta w okresie *sede vacante*¹⁰¹.

Inny problem, na gruncie zagadnienia czasu trwania zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Sejmu, wiąże się z brzmieniem art. 131 ust. 2 Konstytucji ustalającego trwanie zastępstwa „do czasu wyboru nowego Prezydenta”, a więc wykluczającego możliwość wykonywania przez marszałka obowiązków Prezydenta pomiędzy wyborem, a objęciem urzędu¹⁰².

Konstytucja nie precyzuje również kwestii końca okresu zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Sejmu lub Senatu, np. w postaci oficjalnej decyzji określonego organu. Niejasność na tym tle jest o tyle niebezpieczna, że wobec nieomal pełni kompetencji prezydenckich, jakie tymczasowo wykonuje Marszałek i założeniu jego aktywności na różnych polach wykonywania urzędu głowy państwa (np. ratyfikacji umów międzynarodowych, promulgacji ustaw, czy decyzji nominacyjnych) może się zdarzyć, że podejmie on decyzję, którą powracający do pełni sił Prezydent będzie próbował podważyć powołując się na fakt swojego

⁹⁹ W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002 (wyd. IV), komentarz do art. 198). Na tle rażącej dysproporcji między zakresem uprawnień i odpowiedzialności osób zastępujących Prezydenta, decyzję ustrojodawcy należy ocenić negatywnie.

¹⁰⁰ Art. 8c ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. nr 72, poz. 467 – t. jedn.)

¹⁰¹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*s. 654-655.

¹⁰² Zob. J. Ciapała, op. cit., s. 145.

wcześniejszego (przed podjęciem decyzji przez Marszałka) powrotu do pełnienia obowiązków¹⁰³.

Konsekwencja tzw. katastrofy smoleńskiej w postaci przejęcia obowiązków zmarłego Prezydenta przez Marszałka Sejmu przyniosła nowe pytania na gruncie stosowania przepisów konstytucji. Jest to trzeci w historii republikańskiej Polski przypadek zastępstwa *sede vacante*, pierwszy od 1926 r. i pierwszy pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji¹⁰⁴.

Pierwsza wątpliwość, jaka pojawiła się w związku z przejęciem przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta dotyczyła kwestii precyzyjnego ustalenia początku pełnienia przez Marszałka Sejmu obowiązków głowy państwa w przypadku jej śmierci. Wątpliwości na gruncie przepisów prawa konstytucyjnego i cywilnego wzbudził fakt podejmowania decyzji przez Marszałka Sejmu jako pełniącego obowiązki Prezydenta RP w sytuacji braku zawiadomienia przez Prezydenta RP o przejściowej niemożności sprawowania urzędu, a także przed dokonaniem identyfikacji zwłok i oficjalnego stwierdzenia zgonu Prezydenta RP¹⁰⁵.

Kontrowersje wzbudziła także regulacja konstytucyjna dotycząca terminu, w jakim powinny odbyć się przyspieszone wybory prezydenckie. Wydawałoby się, że okres zastępstwa powinien trwać jak najkrócej, jako stan nietypowy. Pojawiły się jednak obawy, że również zbyt krótki okres zastępstwa, jako czasu przygotowań do przyspieszonych wyborów nie jest wskazany, bowiem może utrudnić, albo wręcz uniemożliwić start w wyborach kandydatom, którzy nie będą w stanie zebrać poparcia wystarczającego dla zgłoszenia ich kandydatur. Mogłoby więc dojść do naruszenia zasady powszechności wyborów prezydenckich¹⁰⁶.

O wiele poważniejszą dyskusję spowodowały rozbieżne oceny skali aktywności Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP. O ile z prawnego punktu widzenia sprawa jest stosunkowo jasna, bowiem Konstytucja jednoznacznie stwierdza, że

¹⁰³ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 655

¹⁰⁴ W 1921 r. po zabójstwie Prezydenta Gabriela Narutowicza oraz w 1926 r. po podaniu się do dymisji Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego zastępował prezydenta Marszałek Sejmu. W obu przypadkach był to Maciej Rataj z PSL „Piast” (*Prezydenci Polski*, pod red. A. Ajnenkiela, Warszawa 1991 r., s. 39, 50-51).

¹⁰⁵ Wydaje się, że najlepszym, acz niewykorzystanym wówczas rozwiązaniem było niezwłoczne złożenie przez Marszałka Sejmu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 131 ust. 1 Konstytucji RP. Decyzja Trybunału uznająca czasową niemożność sprawowania urzędu miała w świetle katastrofy lotniczej silne podstawy, a decyzja o powierzeniu Marszałkowi tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP została by zapewne wydana niezwłocznie.

¹⁰⁶ Ostatecznie te obawy okazały się o tyle nieuzasadnione, że zgłoszono aż 10 kandydatów (zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 maja 2010 r. o kandydatach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r. http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=22826&news_id=43934&layout=1&page=text, odczyt: 14 czerwca 2010 r.)

Marszałek Sejmu przejmuje niemal wszystkie obowiązki i uprawnienia Prezydenta, o tyle ocena polityczna aktywności Marszałka nie jest już jednoznaczna. Według P. Winczorka „marszałek Sejmu w roli tymczasowej głowy państwa powinien podejmować przede wszystkim te decyzje i działania, które są pilne i konieczne z powodów prawnych lub faktycznych. Te zaś, które takimi nie są, mogą poczekać aż do chwili, gdy zajmie się nimi prezydent powołany w wyborach powszechnych”¹⁰⁷. Bardziej stanowcze stanowisko zajął J. Ciapała, którego zdaniem literalna wykładnia przepisu art. 131 ust. 4, prowadząca do wniosku, że Marszałkowi przysługują wszystkie kompetencje z wyjątkiem skrócenia kadencji Sejmu, a więc ma prawo z nich w pełni korzystać — nie jest właściwa na gruncie zasady podziału władzy, pochodzenia prezydenta z wyborów powszechnych oraz jednoznacznej tymczasowości pełnienia obowiązków prezydenta przez Marszałka Sejmu. Marszałek nie jest następcą, ale zastępcą prezydenta¹⁰⁸, co skłania Autora do konkluzji, że marszałek powinien ograniczyć swoją aktywność wyłącznie do tych działań, które „są niezbędne i bez których niemożliwe jest normalne funkcjonowanie państwa”¹⁰⁹. Abstrahując od politycznych ocen działań marszałka zastępującego prezydenta, które są zazwyczaj podyktowane doraźnymi interesami partii rządzących lub opozycyjnych, należy dostrzec w opiniach przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego ważne wezwanie do powściągliwości, jaka powinna cechować Marszałka Sejmu zastępującego prezydenta.

Polski *casus* jest wyjątkowo ciekawy również z tego powodu, że Konstytucja nie przewiduje, aby dochodziło do zawieszenia poselskich kompetencji zastępującego Prezydenta Marszałka Sejmu. Oznacza to, że nadal pełni on funkcję przewodniczącego pierwszej izby parlamentu. Ponadto, zastępca prezydenta ma prawo ubiegać się o wybór na urząd głowy państwa, co zresztą miało miejsce. Budzi to kolejne wątpliwości dotyczące słuszności polskich rozwiązań konstytucyjnych – chociażby w świetle zasady niepołączalności, która w „normalnych” okolicznościach wyklucza łączenie mandatu posła i prezydenta. W opinii nauki prawa konstytucyjnego Marszałek Sejmu nie mógłby z własnej woli odmówić wykonywania obowiązków Prezydenta z powodu kandydowania w wyborach prezydenckich i tym samym

¹⁰⁷ P. Winczorek *Wszystkie decyzje Marszałka*, [w:] „Rzeczpospolita” z 9 czerwca 2010 r., zob. też W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 174

¹⁰⁸ Pomimo słuszności opinii Z. Witkowskiego, że sytuacja marszałka sejmu działającego w warunkach opróżnienia urzędu bliższa jest pojęciu „następstwa” niż „zastępstwa” — skoro *de facto* nie ma osoby prezydenta, a więc osoby zastępowanej (zob. Z. Witkowski *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Witkowski *„Prawo konstytucyjne w okresie transformacji ustrojowej”*, Toruń 1994, s. 78, 51, za: J. Ciapała, *op. cit.*, s. 126).

¹⁰⁹ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 127

spowodować ich przejęcie przez Marszałka Senatu. Zdaniem P. Sarneckiego „muszą (...) występować obiektywne i dostatecznie ważne ku temu powody, a nie tylko subiektywna niechęć, czy względy polityczne”¹¹⁰.

Rezygnacja z funkcji przez Marszałka Sejmu w konsekwencji wyboru na urząd Prezydenta RP, złożona krótko po wyborze, a przed zaprzysiężeniem na urząd prezydenta, zrodziła kolejne poważne kontrowersje. Na gruncie interpretacji art. 131 ust. 2 *ab initio* Konstytucji RP zrodziło się pytanie, czy Marszałek Senatu, a po wyborze nowego Marszałka Sejmu — tenże Marszałek *de iure* przejmuje obowiązki Prezydenta RP w okresie od wyboru do objęcia urzędu przez Prezydenta-elekta. Opinie przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego były podzielone. J. Ciapała jednoznacznie stwierdził, że Konstytucja zawiera w tej kwestii lukę i od dnia wyboru Prezydenta „nikt nie może wykonywać obowiązków prezydenta aż do zaprzysiężenia Bronisława Komorowskiego”. P. Winczorek uważał, że „zwrot «do czasu wyboru» można i należy zinterpretować w ten sposób, że oznacza on wybór i zaprzysiężenie prezydenta elekta (...) przemawia za tym wykładnia celowościowa oparta na założeniu, że państwo musi mieć głowę (państwa)”¹¹¹. Ostatecznie przychyłono się do drugiego z przedstawionych stanowisk, co jednak nie rozwiązało wątpliwości.

IX. Podsumowanie

Prezentacja polskiej regulacji konstytucyjnej dotyczącej sytuacji opróżnienia urzędu prezydenta lub przejściowej niemożności sprawowania przez niego urzędu, na tle europejskich rozwiązań, a także na gruncie obecnej praktyki politycznej prowadzi do kilku spostrzeżeń. Dopiero co zakończony okres *sede vacante* w Polsce skłania do pierwszych podsumowań. Obok krytycznej analizy obowiązującej regulacji, godne rozważenia są również postulaty *de lege ferenda*. Ograniczę się do kilku wybranych propozycji (oprócz wskazanych wyżej w tekście):

1. Uzupełnienie listy potencjalnych zastępców głowy państwa poza marszałkami Sejmu i Senatu (np. o Radę Ministrów, która mogłaby wykonywać obowiązki prezydenta

¹¹⁰ P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 4

¹¹¹ M. Domagański, W. Wybranowski *Czy Polska ma p.o. prezydenta*. „Rzeczpospolita”, 8 lipca 2010 r. Opinię P. Winczorka podzielił również R. Piotrowski (zob. J. Stróżyk *Trzy głowy państwa w jeden miesiąc*, „Rzeczpospolita” z 7 lipca 2010 r.)

kolegialnie). Ustanowienie zaledwie dwóch potencjalnych zastępców Prezydenta uznać należy za niedostateczne zabezpieczenie państwa przed sytuacjami kryzysowymi

2. Rozważanie ograniczenia zakresu kompetencji zastępcy Prezydenta lub rozdzielenia ich na kilka współzastępujących głowę państwa organów – np. marszałka izby oraz rząd. Inne, znane z regulacji europejskich rozwiązanie przewiduje zawieszenie uprawnień przewodniczącego izby parlamentarnej na czas trwania zastępstwa prezydenta. Sytuacja sprawowania przez Marszałka Sejmu wielu istotnych kompetencji z zakresu władzy wykonawczej, w tym wielu kluczowych dla legislatury (jak prawo weta, ratyfikacji umów międzynarodowych, promulgacji ustaw, czy kompetencji kreacyjnych) budzi wątpliwości na tle zasady podziału władzy, ale także pluralizmu politycznego. Wiara, że polityk, którego zakres kompetencji uległ zwiększeniu będzie się samoograniczał w korzystaniu z nich — jest niczym nieuzasadniona.
3. Likwidacja przerwy międzykadencyjnej w przypadku urzędu prezydenta, analogicznie do przepisów dotyczących kadencji Sejmu i Senatu, co w przypadku zastępstwa oznaczałoby wydłużenie pełnienia obowiązków prezydenta przez zastępcę do czasu objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta
4. Ustanowienie maksymalnego okresu trwania czasowej niemożności pełnienia funkcji przez Prezydenta, po którym *ex lege* dochodziłoby do uznania niemożności za trwałą i zarządzenia nowych wyborów.
5. Doprecyzowanie przepisów Konstytucji wzbudzających wątpliwości na tle ich stosowania. Przykładowo można wskazać regulację dotyczącą uprawnienia jedynie Marszałka Sejmu do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przejściowej niemożności sprawowania urzędu i powierzenia tymczasowego wykonywania obowiązków prezydenta Marszałkowi Sejmu.
6. Uzupełnienie właściwości podmiotowej i przedmiotowej Trybunału Stanu o osoby (podmioty) wykonujące obowiązki Prezydenta RP.

Sytuacja przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta lub opróżnienia urzędu głowy państwa przed upływem kadencji, pomimo swojej wyjątkowości, jest stanem powtarzalnym. Chociaż niedawna, nadzwyczajna sytuacja wakansu na stanowisku Prezydenta RP powraca do normy, za sprawą wyboru nowego prezydenta, może się ona powtórzyć w najmniej spodziewanym momencie. Przyjęte, najlepsze nawet rozwiązania

konstytucyjne, znajdują zastosowanie w konkretnej konfiguracji sceny politycznej, a także sytuacji społeczno-gospodarczej, które podlegają zmianom. Chociaż sam fakt kryzysowego charakteru opisywanych wydarzeń nie przesądza jeszcze o ich negatywnych konsekwencjach, zawsze niesie ze sobą potencjalne niebezpieczeństwo dla funkcjonowania państwa. Dlatego każdy przypadek wystąpienia sytuacji *sede vacante* lub zastępstwa głowy państwa *sede plena* powinien podlegać wnikliwej analizie. Należy spodziewać się, że kiedy opadną emocje i minie czas konieczny dla dokonania pełniejszej oceny decyzji podjętych w czasie *sede vacante* – taka, krytyczna analiza zostanie przeprowadzona. Jej wnioski powinny stać się podstawą dla podjęcia decyzji o ewentualnej potrzebie zmian w prawie i ich kierunku. Doświadczenia państw obcych powinny być w tej mierze dodatkowym źródłem twórczej inspiracji dla rodzimego ustrojodawcy. Ideał w postaci regulacji możliwie najpełniej zabezpieczającej państwo w sytuacji kryzysowej, jakkolwiek stanowić będzie zawsze jedynie postulat, nie powinien zniechęcać do stałych prób szukania rozwiązania optymalnego.