

WOJCIECH BRZOZOWSKI

NIEMOŻNOŚĆ SPRAWOWANIA URZĘDU PREZYDENTA W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

I. We współczesnych demokracjach na ogół dostrzega się potrzebę uregulowania sposobu postępowania w sytuacjach kryzysowych, zaburzających normalny tok spraw publicznych. Dotyczy to przede wszystkim instytucji określanych zwykle mianem stanów nadzwyczajnych. Określenie zasad przywracania normalnego funkcjonowania mechanizmów państwowych ma jednak znaczenie także w warunkach szczególnego kryzysu, którego źródłem jest utrata przez piastujących najwyższe urzędy w państwie zdolności do ich sprawowania. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że lepiej jest powołać do życia rozwiązania prawne, które być może nigdy nie zostaną uruchomione, niż ryzykować ich brak w sytuacji niezwyklej, gdy może to zagrozić paraliżem aparatu władzy. W tym przypadku przydatność uregulowań nie może być mierzona częstotliwością ich zastosowania, ponieważ im rzadziej do tego dojdzie, tym lepiej. Rozwiązania, o których mowa, pełnią funkcję niejako rezerwową, amortyzując realizację zadań organu władzy publicznej. Nie dopuszczają do zaistnienia głębszego kryzysu, którego przejawem byłaby próżnia kompetencyjna, a w konsekwencji rozmycie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Pozbawione podstawy prawnej niezbędne działania władz publicznych w warunkach nietypowego zagrożenia („stanu konieczności państwowej”) stwarzają liczne komplikacje natury teoretycznoprawnej¹. Tymczasem w czasach kryzysu działania te muszą być realizowane szybko i sprawnie, na zasadach umożliwiających przypisanie odpowiedzialności politycznej i prawnej.

W polskich warunkach szczególne znaczenie ma problem wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej w razie niemożności pełnienia przezeń urzędu. Tłumaczy się to kilkoma racjami. Po pierwsze, jest to organ jednoosobowy, a wobec tego znacznie bardziej podatny na zaburzenie naturalnego rytmu funkcjonowania niż ciała kolegialne. Po drugie, głowa państwa w Polsce wybierana jest w wyborach powszechnych, co oznacza, że ewentualny wakat na tym stanowisku nie jest możliwy do uzupełnienia w trybie natychmiastowym, w wyniku wykonania aktu o charakterze kreacyjnym przez inny organ, niedotknięty kryzysem. Po trzecie, jest to urząd obdarzony znaczącymi kompetencjami, którego zadania wiążą się m.in. ze stanieniem na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP).

¹ Zob. K. Wojtyczek, *Konieczność jako legitymizacja działań władzy w demokratycznym państwie prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.

O potrzebie szerszego niż dotychczas podjęcia tej problematyki świadczą wydarzenia zapoczątkowane katastrofą lotniczą pod Smoleńskiem w kwietniu 2010 r. Mechanizmy ustrojowe zaprojektowane na wypadek śmierci Prezydenta RP wykazały wówczas, jak można sądzić, dostateczną przydatność w zapewnianiu ciągłości działań urzędów państwowych. Doświadczenia tamtych dni dowiodły zarazem, że pewne kwestie związane z uruchomionymi procedurami mogą budzić wątpliwości prawne. Sprawia to, że pożądane wydaje się ich rozstrzygnięcie oraz wskazanie ewentualnych braków regulacji w tym obszarze. Warto też pamiętać, że dotychczas nie doszło do zastosowania nadzwyczajnych rozwiązań ustrojowych przewidzianych na wypadek niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa z innych przyczyn. Celem niniejszego opracowania jest więc scharakteryzowanie i rozstrzygnięcie wskazanych problemów – jeśli jest to możliwe na gruncie obowiązującego prawa – oraz wskazanie na potrzebę interwencji ustawodawcy lub ustrojodawcy tam, gdzie jest to warunkiem koniecznym poprawnego działania zaprojektowanych mechanizmów rezerwowych.

II. Konstytucja RP z 1997 r. określa sposób postępowania odrębnie w odniesieniu do przejściowej niemożności oraz trwałej niezdolności wypełniania funkcji przez Prezydenta. W myśl art. 131 ust. 1, jeśli Prezydent przejściowo nie może sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje jego obowiązki. Jeśli Prezydent nie jest w stanie dokonać stosownego zawiadomienia, o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa, Trybunał powierza Marszałkowi tymczasowe wykonywanie jej obowiązków. Wydawane są zatem dwa orzeczenia: o stwierdzeniu zaistnienia przeszkody i o powierzeniu prezydenckich obowiązków Marszałkowi².

W art. 131 ust. 2 wskazano natomiast Marszałka Sejmu jako organ, który tymczasowo – do czasu wyboru nowego Prezydenta – sprawuje jego obowiązki w razie zaistnienia jednej z pięciu okoliczności: śmierci Prezydenta; zrzeczenia się przezeń urzędu; stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta lub nieobjęcia urzędu po wyborze z innych przyczyn; uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia; złożenia Prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Konstytucja zastrzega, że jeśli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta, przejmuje je Marszałek Senatu (art. 131 ust. 3). Osoba wykonująca te obowiązki nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4). Wolno sądzić, że obie te reguły znajdują zastosowanie zarówno do przejściowej niemożności, jak i do trwałej niezdolności pełnienia urzędu przez Prezydenta. Ponadto odpowiednie stosowanie unormowań zawartych w art. 131 nakazuje art. 145 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym sprawowanie urzędu przez Prezydenta ulega zawieszeniu z dniem podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu go w stan oskarżenia

² P. Sarnecki, uwagi do art. 131 Konstytucji, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 3.

przed Trybunałem Stanu³. Problematyka odpowiedzialności konstytucyjnej nie będzie tu jednak szerzej omawiana.

Przywołane regulacje jednoznacznie wskazują, że unormowanie sytuacji związanych z niemożnością sprawowania przez Prezydenta jego funkcji opiera się na założeniu o konieczności zapewnienia ciągłości funkcjonowania urzędu. Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jeden z fundamentów współczesnych systemów konstytucyjnych, a wszelkie wyjątki od niej stanowią zagrożenie dla realizacji funkcji państwa⁴. Długotrwały wakat wywierałby destabilizujący wpływ na funkcjonowanie mechanizmów sprawowania władzy. Powierzenie Marszałkowi Sejmu kluczowej roli w procesie przywracania normalnego biegu spraw publicznych wynika, jak można przypuszczać, z kilku przyczyn. Przede wszystkim w polskiej tradycji ustrojowej nie istniała nigdy instytucja wiceprezydenta, który w razie potrzeby automatycznie przejmowałby – na wzór amerykański – funkcje prezydenckie. Nie ma też obecnie możliwości wyznaczenia przez Prezydenta swego następcy, co przewidywała Konstytucja kwietniowa; byłoby to zresztą trudne do pogodzenia z założeniami obecnego systemu rządów, w którym demokratyczna legitymacja głowy państwa czerpie swą moc z wyborów bezpośrednich. Urząd Marszałka Sejmu daje natomiast w polskim ustroju szansę (choć nie gwarancję) zdobycia znaczącego autorytetu, przede wszystkim dlatego, że marszałkowskie zadania wymagają zdolności do odgrywania w jakimś stopniu roli moderatora wobec sprzecznych nurtów politycznych reprezentowanych w izbie (inna sprawa, że realizacja tego wzoru przez poszczególnych marszałków odbiegała niekiedy dość mocno od ideału). Ponadto, czasowe przekazanie funkcji Prezydenta właśnie Marszałkowi Sejmu, a nie Prezesowi Rady Ministrów, daje gwarancję, że sytuacja kryzysowa nie stanie się pretekstem do skupienia całości władzy wykonawczej w rękach premiera⁵.

Porównanie sposobu uregulowania sytuacji opisanej w art. 131 ust. 1 oraz wariantów przewidzianych w art. 131 ust. 2 Konstytucji RP ukazuje, że ustrojodawca różnicuje terminologię w tym względzie, stosując dwa określenia: „niemożność” (art. 131 ust. 1) i „niezdolność” (art. 131 ust. 2 pkt 4). Jest to zróżnicowanie uzasadnione, skoro intuicja językowa sugeruje, że tylko w tym drugim przypadku przyczyna musi bezwzględnie wynikać z predyspozycji osoby piastującej urząd, która jest niezdolna do wykonywania wiążących się z nim obowiązków (ze względu na stan zdrowia). Można chyba jednak mówić o „przejęciowej przeszkodzie” i „trwałej przeszkodzie”, mimo że w tekście ustawy zasadniczej termin „przeszkoda” jest odnoszony tylko do przejściowej niemożności sprawowania urzędu.

³ Z analizy przepisów wynika, że może tu chodzić jedynie o wyznaczenie Marszałka Sejmu jako organu przejmującego obowiązki Prezydenta, dopuszczenie przekazania prezydenckich kompetencji Marszałkowi Sejmu i zakaz skrócenia kadencji Sejmu.

⁴ Zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 3, poz. 32.

⁵ Zauważa się niekiedy, że przyjęte rozwiązanie prowadzi do zatarcia podziału władz, zob. M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 73.

III. Podstawowy problem, jaki wyłania się na tle analizowanej regulacji konstytucyjnej, dotyczy odróżnienia sytuacji, w których przeszkoda związana ze stanem zdrowia Prezydenta ma charakter przejściowy, od przypadków, gdy nabiera ona cech trwałości. Konstytucja nie zawiera szczegółowych wskazówek, które czyniłyby tę dystynkcję przejrzystą.

W toku prac konstytucyjnych wskazywano, że „przejściowo” to nie to samo co „tymczasowo” – drugie z tych słów sugeruje istnienie jakiejś cezury czasowej, a więc konkretnego momentu wyznaczającego kres szczególnych okoliczności związanych z osobą Prezydenta, podczas gdy pierwsze oznacza, że nie sposób taki moment precyzyjnie określić⁶. Jeśli taki ma być sens przyjętego wariantu legislacyjnego, to chyba przesadzono spór semantyczny na korzyść niewłaściwego sformułowania. Można sobie wyobrazić, że w wielu potencjalnych sytuacjach przekazania przez Prezydenta jego obowiązków Marszałkowi Sejmu od początku zaistnieje jasność co do tego, jak długo potrwa owo zastępstwo. Będzie tak na przykład w typowym przypadku, gdy transfer kompetencji wynika z konieczności poddania się przez Prezydenta zabiegowi medycznemu w znieczuleniu ogólnym, kiedy to z dużą precyzją można określić horyzont czasowy wynikłej stąd niedyspozycji. Przejściowość, o której mówi Konstytucja, mogłaby natomiast oznaczać okres nawet kilku lat, jeśli po jego upływie przeszkoda ustanie. Ma to mniejsze znaczenie, gdy problem ujawni się pod sam koniec kadencji Prezydenta, jednak jeśli doszłoby do tego wcześniej, to trudno byłoby utrzymywać, że sam fakt spodziewanego ustąpienia przeszkody w odległej przyszłości czyni takie okoliczności „przejściowymi” w rozumieniu Konstytucji. Przeczyłoby to funkcji przepisu, którą jest zapewnianie doraźnego wyręczenia Prezydenta w realizowaniu jego zadań i kompetencji, a nie pogłębianie i utrwalanie kryzysu politycznego.

Wydaje się więc, że jeśli „przejściowość” ma wskazywać jedynie na przemijający charakter przeszkody, bez doprecyzowania jej zakresu czasowego, to trzeba ją rozumieć także jako przeszkodę krótkotrwałą. Jeśli przeszkoda miałaby ustąpić dopiero po okresie dłuższym niż kilka tygodni – lub takim, co do którego można rozsądnie zakładać, iż potrwa dłużej niż kilka tygodni – to należy przyjąć, że ma charakter trwały. Zaprojektowany mechanizm zastępstwa nie może bowiem prowadzić do długotrwałego przejęcia obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu, zarówno ze względu na brak bezpośredniej legitymacji wyborczej, jak i na konieczność zapewnienia płynności prac Sejmu, co zapewne okazałoby się utrudnione w razie długotrwałego zaangażowania Marszałka w sprawowanie obowiązków głowy państwa.

Nie usuwa to, rzecz jasna, ewentualnych problemów z rozróżnieniem obu rodzajów przeszkód w konkretnych sytuacjach. Trafnie zauważono, że w razie pogorszenia się zdrowia Prezydenta najbardziej prawdopodobne jest płynne przechodzenie stanu „niemożności przejściowej” w stan „niemożności trwałej”⁷. Wydaje się więc, że przypadki dynamicznego rozwoju wydarzeń w tej mierze

⁶ Szerzej zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 324-325.

⁷ P. Sarnecki, op. cit., s. 3.

ostatecznie – jeśli pojawi się taka konieczność – zostaną rozstrzygnięte przez praktykę.

IV. Stosunkowo najmniej wątpliwości wiąże się z sytuacją, gdy do przekazania obowiązków Marszałkowi Sejmu dochodzi w wyniku świadomej decyzji samego Prezydenta, a więc z reguły wtedy, gdy niedyspozycja będąca przyczyną czasowego przeniesienia kompetencji jest przewidywana i planowana. Przejściowa przeszkoda w sprawowaniu urzędu jest wówczas jedynie antycypowana, gdyby bowiem już zaistniała, konieczne stałoby się zwrócenie do Trybunału Konstytucyjnego o jej stwierdzenie. Póki jednak Prezydent sam zawiadamia Marszałka Sejmu o przewidywanej przeszkodzie, jest w dużej mierze panem sytuacji. Znajduje to wyraz m.in. w fakcie, że to Prezydent sam określa, co jest taką przeszkodą w rozumieniu konstytucyjnym, i dysponuje tu pewną swobodą – oczywiście powinna się ona mieścić w granicach Konstytucji, wyznaczanych zwłaszcza treścią przysięgi składanej podczas obejmowania urzędu wobec Zgromadzenia Narodowego⁸.

Mniej jednoznaczna jest sytuacja, gdy Marszałek Sejmu zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, gdyż wówczas to Marszałek dokonuje oceny, czy zaistniała okoliczności wykluczają normalne funkcjonowanie organu. Zdaniem P. Sarneckiego, Marszałek Sejmu może się zwrócić do Trybunału w razie rzeczywistej niemożności dokonania stosownego zawiadomienia przez Prezydenta (np. w sytuacji, w której nie jest on w stanie kierować swym postępowaniem ze względu na długotrwałą utratę przytomności czy porwanie)⁹. Stanowisko, zgodnie z którym zdolność Prezydenta do wyrażenia własnej woli wyklucza zastosowanie tego trybu, prezentował też Z. Czeszejko-Sochacki, wskazując ponadto, że „przeszkoda musi mieć charakter oczywisty, tzn. musi zachodzić sytuacja, w której ponad wszelką wątpliwość Prezydent – na skutek fizycznej nieobecności lub na skutek niezdolności do podejmowania jakichkolwiek działań – nie jest w stanie wykonywać swoich kompetencji. Oczywiście przeszkody oznacza w szczególności, że każdy racjonalnie rozumujący człowiek będzie w stanie uznać wystąpienie tej przeszkody; bardzo trudno byłoby uznać oczywistość przeszkody, gdyby np. między rządem a opozycją wystąpiły w tej sprawie zasadnicze rozbieżności”¹⁰.

Należy podzielić przekonanie, że możliwość wystąpienia w tej sprawie przez Marszałka Sejmu do TK jest uwarunkowana niemożnością dokonania przez Prezydenta stosownego zawiadomienia, choć należałoby dodać, iż zdolność do wyrażenia przezeń woli to nie tylko zdolność do wypowiedzenia się, ale także do ujawnienia swojej woli w sposób świadomy i wolny od przymusu. Natomiast pogląd wskazujący na konieczność wystąpienia rzeczywistej przeszkody jest w pewnym stopniu dyskusyjny. Można sobie wyobrazić, że kwestia istnienia lub nieistnienia przeszkody stanie się przedmiotem sporu

⁸ Ibidem, s. 2.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 326.

politycznego, w którym Prezydent odegra niejako rolę zakładnika. W warunkach konfrontacyjnego stylu uprawiania polityki utrzymywanie na stanowisku głowy państwa osoby, która nie jest w stanie wypełniać swoich obowiązków, może być doraźnie korzystne z punktu widzenia innych aktorów sceny politycznej, jeśli tylko są oni gotowi wykazać odpowiednie natężenie złej woli. Może to dotyczyć opozycji, która chce sparaliżować proces legislacyjny, korzystając z tego, że Prezydent nie jest w stanie złożyć podpisu pod ustawą, a żaden inny organ nie może go zastąpić na tym etapie procesu legislacyjnego. Same rozbieżności między rządem a opozycją w kwestii tego, czy przeszkoda rzeczywiście zaistniała, nie pozwalają więc uznać, że Prezydent jest zdolny do pełnienia swych obowiązków.

Do namysłu skłania też ogólniejsze stanowisko Z. Czeszejki-Sochackiego, który podkreślał, że „ponieważ procedura rozstrzygania przez TK ma charakter rezerwowy wobec powiadomienia Marszałka przez Prezydenta, to należy ją konstruować z najściślejszym zastosowaniem reguł dotyczących interpretacji wyjątków”¹¹. Zakaz interpretacji rozszerzającej odnosi się właśnie do wyjątków, a nie do regulacji o charakterze rezerwowym czy awaryjnym. Omawianych tu rozwiązań konstytucyjnych nie można uznać za wyjątek tylko dlatego, że mała jest szansa na ziszczenie się hipotezy normy lub że sama norma odnosi się do sytuacji, gdy zawiodą normalne („wcześniejsze”) mechanizmy konstytucyjne. Podstaw do twierdzenia o nakazie wykładni zwięzłej można by się dopatrywać w zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji), choć trzeba mieć na względzie, że wobec lakoniczności konstytucyjnych uregulowań badanej materii konieczne może się okazać wypełnianie jej postanowień – przez organy stosujące prawo – treścią w sposób niekoniecznie odpowiadający kanonom powściągliwości interpretacyjnej.

Czynnikiem stabilizującym w razie rozbieżności co do stanu Prezydenta powinna się okazać interwencja sądu konstytucyjnego. Powierzenie mu rozstrzygnięcia w tej sprawie jest wyrazem dążenia do zapewnienia szczególnie silnych gwarancji bezstronnego orzekania – Trybunał staje się wówczas organem zaufania publicznego¹². W ten sposób przeciwdziała się zwłaszcza możliwości bezpodstawnego (a więc nielegalnego) przejęcia władzy przez Marszałka Sejmu¹³. Ze względu na bardziej „polityczny” niż „sądowy” rodowód Trybunału Konstytucyjnego można się zastanawiać, czy właściwszym organem do stwierdzania przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta nie byłby Sąd Najwyższy. Niewątpliwie jednak ta kompetencja łączy się harmonijnie z inną funkcją Trybunału o charakterze arbitrażu politycznego, jaką jest rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji). Trafnie wszakże zauważono, iż nie ma normy konstytucyjnej, która regulowałaby szczególną sytuację, gdy Prezydent przejściowo nie może sprawować urzędu, a Trybunał jest niezdolny do zebrania się na posiedzenie – w obecnym stanie prawnym groziłoby to

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem, s. 325-326.

¹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 287.

paraliżem władz państwowych¹⁴. Trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt b ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁵, w przedmiocie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta i powierzenia tymczasowego wykonywania jego obowiązków Marszałkowi Sejmu Trybunał orzeka w pełnym składzie. Od tego wymogu nie przewidziano wyjątków. Być może należałoby *de lege ferenda* dopuścić możliwość rozpoznania takiej sprawy w składzie mniejszym, jeśli zebranie się Trybunału na posiedzenie w pełnym składzie jest niemożliwe.

O ile łączne przerwanie ciągłości funkcjonowania Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego trzeba by uznać za wyjątkowo niefortunny zbieg okoliczności, o tyle już znacznie poważniejszym problemem jest stan regulacji ustawowej wyznaczającej sposób postępowania przed Trybunałem w wyniku złożenia wniosku przez Marszałka Sejmu. Niewątpliwie stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta dopuszcza po stronie Trybunału pewien margines uznaniowości¹⁶, toteż skrępowanie go zbyt sztywnymi kryteriami oceny przez ustawodawcę mogłoby się okazać szkodliwe. Nie uzasadnia to jednak utrzymywania obecnej, zaledwie szcątkowej regulacji określającej stronę proceduralną związaną z realizacją tej funkcji Trybunału. W obecnym stanie owa regulacja – pomijając dosłowne powtórzenie dyspozycji konstytucyjnej w art. 2 ust. 3 oraz wspomniany nakaz rozpoznawania sprawy przez Trybunał w pełnym składzie – sprowadza się do określenia podmiotów zobowiązanych do osobistego uczestniczenia w rozprawie (Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny – art. 28 ustawy o TK)¹⁷, w pozostałym zakresie ograniczając się do zasad ogólnych normujących przebieg wszelkich postępowań przed Trybunałem. Tymczasem trudno nie zauważyć, że akurat ta kompetencja sądu konstytucyjnego zasadniczo różni się od pozostałych i może wymagać zastosowania środków szczególnych, nieużywanych przez ten organ na co dzień. Chodzi tu w szczególności o dopuszczalność zapoznania się z dokumentacją medyczną dotyczącą stanu zdrowia Prezydenta lub o możliwość uzyskiwania niezbędnych wiadomości operacyjnych od odpowiednich służb, gdyby przyczyną przejściowej niemożności sprawowania urzędu było na przykład zaginięcie lub porwanie Prezydenta. Można wątpić, czy *de lege lata* istnieje podstawa prawna do takich działań, a przecież mogłyby się one okazać konieczne do rozstrzygnięcia sprawy w zgodzie z rzeczywistością. Jeśli zaś już dojdzie do jednej ze wskazanych sytuacji, właśnie wtedy utworzenie podstawy prawnej stanie się niemożliwe, gdyż w Polsce nie będzie działał organ podpisujący ustawy i zarządzający ich ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”.

¹⁴ Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 655.

¹⁵ Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

¹⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 326.

¹⁷ Procesową konsekwencją tego obowiązku jest konieczność odroczenia rozprawy w razie niestawiennictwa wskazanych uczestników postępowania – zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 98. Celowość utrzymywania tak rygorystycznego wymogu procesowego wydaje się dyskusyjna; może on prowadzić, wbrew intencjom ustawodawcy, do paraliżu funkcjonowania urzędu Prezydenta.

Co się tyczy momentu ustania przeszkody, w nauce prawa przyjmuje się, że decyzję w tej mierze podejmuje sam Prezydent, przejmując na powrót swe obowiązki, a urzędowe stwierdzenie tego stanu rzeczy przez jakikolwiek organ nie jest konieczne¹⁸. Przejęcie władzy następuje więc w drodze działań faktycznych, nie zaś na skutek uruchomienia jakiejś procedury „odwrotnej” wobec opisanej w art. 131 ust. 1 Konstytucji. Takie uregulowanie jest, oczywiście, uzasadnione tym, że rola Marszałka Sejmu w opisanych okolicznościach ma charakter jedynie subsydiarny i powrót Prezydenta do realizowania swych funkcji wyznacza kres konieczności zastępstwa. Trafnie jednak zauważono, że ze względu na pewność prawa Prezydent powinien przynajmniej dokonać stosownego powiadomienia Marszałka Sejmu i podać do publicznej wiadomości, że powraca do wykonywania swych obowiązków¹⁹. Wyrażona została opinia, że w razie konfliktu między Prezydentem a Marszałkiem Sejmu co do tego, czy przeszkoda ustała, powinno dojść do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który mógłby rozpoznać ponowny wniosek Marszałka Sejmu o stwierdzenie przeszkody lub rozstrzygnąć spór kompetencyjny²⁰. Notabene, byłby to dość nietypowy spór kompetencyjny – przedmiotem badania nie stałyby się w istocie przepisy prawa, lecz zdolność Prezydenta do wykonywania swych obowiązków.

Pożądane wydaje się rozważenie prawnych aspektów sytuacji, w której przejściowa niemożność sprawowania urzędu przez Prezydenta wynika z zaburzeń natury psychicznej (jak można sądzić, do przekazania władzy Marszałkowi Sejmu dojdzie wówczas na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Samo oświadczenie Prezydenta o powrocie do wykonywania obowiązków trudno byłoby w takiej sytuacji uznać za wystarczającą przesłankę uwolnienia od nich Marszałka Sejmu. Wydaje się, że także w tym przypadku należy wymagać, by przejaw woli Prezydenta był świadomy i wolny od przymusu, co nasuwa spostrzeżenie o braku podmiotu wyposażonego przez prawo w zdolność do zweryfikowania stanu Prezydenta pod tym względem. Trudno sobie wyobrazić, by Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał na wniosek Marszałka Sejmu zaistnienie przeszkody w sprawowaniu urzędu po każdej (przedwczesnej) deklaracji Prezydenta o przejściu jego obowiązków. Być może wystąpienie nawet przejściowych zaburzeń zdrowia psychicznego Prezydenta, prowadzące do przejściowej niemożności sprawowania urzędu, powinno być traktowane w kategoriach niezdolności trwałej i pociągać za sobą uruchomienie procedury opisanej w art. 131 ust. 2 pkt 4 Konstytucji.

W świetle ustaleń doktryny nie budzi raczej wątpliwości, że wystąpienie przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta nie powoduje zawieszenia biegu kadencji²¹. Dotyczy to także postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu – zawieszeniu, o którym mowa w art. 145 ust. 3 Konstytucji, ulega sprawowanie urzędu przez konkretną osobę, nie zaś bieg kadencji²².

¹⁸ P. Sarnecki, op. cit., s. 3; B. Banaszak, op. cit., s. 655.

¹⁹ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 108-109.

²⁰ Ibidem, s. 109.

²¹ B. Banaszak, op. cit., s. 654-655; P. Sarnecki, op. cit., s. 2.

²² Tak M. Zubik, *Organizacja...*, s. 103, przyp. 75.

V. Gdy niezdolność sprawowania urzędu przez Prezydenta ma charakter trwały, organem właściwym do jej stwierdzenia jest Zgromadzenie Narodowe, które podejmuje w tej sprawie uchwałę większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków. Uchwała musi więc zdobyć poparcie 374 członków Zgromadzenia. Jak zauważa L. Garlicki, jest to tryb zupełnie wyjątkowy, wskazujący na zaistnienie między parlamentem a Prezydentem rozbieżności co do jego stanu zdrowia; w przeciwnym razie powinno nastąpić zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta²³. Nie wymaga ono kontrasygnaty premiera (art. 144 ust. 3 pkt 30 Konstytucji) i jest możliwe w każdym momencie trwania kadencji.

W odniesieniu do trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu niedoskonałości obecnej regulacji prawnej ujawniają się w sposób szczególnie drastyczny. Przede wszystkim niewłaściwe wydaje się oddanie kompetencji do jej stwierdzenia Zgromadzeniu Narodowemu, gdyż mimo że jest to ciało dysponujące silną legitymacją demokratyczną, może być posądzane o motywację polityczną; lepszym pomysłem byłoby chyba powierzenie Trybunałowi Konstytucyjnemu – lub innemu organowi zaufania publicznego, nieuwikłanemu w bieżącą walkę polityczną – rozstrzygnięcia także w tej mierze. Jak zauważa B. Banaszak, dużym problemem może się okazać brak ogólniejszej formuły pozwalającej uznać trwałą niezdolność sprawowania urzędu przez Prezydenta z przyczyn innych niż zdrowotne (np. gdy stanie się on na dłużej zakładnikiem grupy terrorystycznej)²⁴. Krytyce poddano również pozostawienie do unormowania w regulaminie Zgromadzenia Narodowego tak istotnych kwestii, jak wskazanie kręgu podmiotów mogących inicjować postępowanie czy bliższe określenie przesłanek trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania swej funkcji²⁵. Warto nadmienić, że w obecnym stanie prawnym przepis art. 114 ust. 2 Konstytucji, przewidujący wymóg uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe swego regulaminu, został zrealizowany jedynie częściowo – w odniesieniu do odbierania przysięgi od nowo wybranego Prezydenta²⁶. Procedura uznania trwałej niezdolności nie została natomiast uregulowana na tym szczeblu choćby na poziomie podstawowym.

Polityczny charakter rozstrzygnięcia dokonywanego przez Zgromadzenie Narodowe wyraża się między innymi w tym, że organ ten dysponuje szerokim zakresem uznania w kwestii oceny stanu zdrowia Prezydenta. W doktrynie formułuje się opinię, że może on podejmować ostateczną decyzję nie tylko wbrew woli Prezydenta, ale nawet wbrew opiniiom lekarskim. Zgromadzenie nie jest powołane do stawiania diagnoz i powinno w tej kwestii opierać się na stanowisku lekarzy, jednak ostatecznie przedmiotem głosowania „nie jest orzeczenie w sprawie stanu zdrowia prezydenta, ale ocena tego stanu pod

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 266; nieco odmiennie S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 63 (którego zdaniem to rozwiązanie konstytucyjne powinno znaleźć zastosowanie jedynie wtedy, gdy stan świadomości Prezydenta nie pozwala mu zrzec się urzędu).

²⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 656.

²⁵ Ibidem, s. 657.

²⁶ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z 6 grudnia 2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 40, poz. 774).

określonym kątem i rozstrzygnięcie, czy jest on w stanie fizycznie i psychicznie poddać obowiązkowi związanemu ze sprawowaniem urzędu²⁷. Z natury rzeczy taka ocena może być obciążona sporą dozą subiektywizmu.

Powierzenie decyzji w tej sprawie organowi pozasądowemu i uzależnienie jej rozstrzygnięcia od osiągnięcia większości kwalifikowanej pociąga za sobą jednak znacznie dalej idące konsekwencje. Skoro rozstrzygnięcie dokonane przez Zgromadzenie Narodowe nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej i nie zostało powiązane z koniecznością spełnienia jakichkolwiek szczegółowych kryteriów o charakterze materialnym, to teoretycznie możliwe jest usunięcie Prezydenta pod niemal dowolnym pretekstem (np. w związku z przypuszczeniem, że cierpi on na chorobę alkoholową, co jest wątkiem stale powracającym w doniesieniach środków masowego przekazu na temat różnych postaci życia publicznego). W takim przypadku procedura wskazana w art. 131 ust. 2 pkt 4 Konstytucji stałaby się efektywnym substytutem impeachmentu. Możliwa jest także sytuacja odwrotna: stan zdrowia rzeczywiście trwale uniemożliwia Prezydentowi sprawowanie obowiązków, jednak posłowie i senatorowie, którym z jakiegoś powodu opróżnienie urzędu w danym momencie nie wydaje się opłacalne politycznie, blokują podjęcie rozstrzygnięcia zgodnego z rzeczywistością. W obu wariantach Zgromadzenie Narodowe okazałoby się katalizatorem przewlekłego kryzysu państwa.

Można więc sądzić, że pożądane jest usunięcie wskazanych wątpliwości w drodze kompleksowego uregulowania analizowanej procedury. Najlepszym rozwiązaniem byłoby szersze niż obecnie ujęcie możliwości opróżnienia urzędu w wyniku trwałej niezdolności Prezydenta do wykonywania swych funkcji, niezależnie od przyczyn takiego stanu, i przekazanie kompetencji do stwierdzania trwałej przeszkody Trybunałowi Konstytucyjnemu lub Sądowi Najwyższemu, przy jednoczesnym dookreśleniu aspektów proceduralnych postępowania przed tymi organami. Pozostawienie rozstrzygnięcia o trwałej niezdolności w gestii Zgromadzenia Narodowego budzi obawę o wykorzystywanie tego szczególnego narzędzia ustrojowego do celów walki politycznej. Jeśli ustrojodawca się z tym godzi, to być może należałoby wprost postanowić, że Zgromadzenie Narodowe może usunąć Prezydenta z urzędu większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków w każdym czasie i niezależnie od tego, czy jest to uzasadnione jego stanem zdrowia. Byłaby to znacząca korekta polskiego ustroju państwowego, przywracałaby jednak jasność w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą, co jest pożądane zwłaszcza w dobie przesilenia politycznego.

VI. Z prawnego punktu widzenia pozostaje poza sporem, że Marszałek Sejmu wykonujący przejściowo obowiązki Prezydenta wstępuje w całokształt przysługujących mu kompetencji, z wyjątkiem możliwości skrócenia kadencji Sejmu. Konstytucja nie przewiduje więc „zastępstwa częściowego” – ograniczonego do wybranych kompetencji – na skutek dokonania przez Prezydenta stosownego zastrzeżenia w zawiadomieniu skierowanym do

²⁷ B. Banaszak, op. cit., s. 657.

Marszałka Sejmu²⁸. Koresponduje z tą konstrukcją ponoszenie przez Marszałka w okresie zastępstwa odpowiedzialności konstytucyjnej na zasadach przewidzianych dla Prezydenta, choć w literaturze odnotowano, że przepis ustawowy, który przewiduje tę odpowiedzialność²⁹, nie ma wyraźnego oparcia w normach konstytucyjnych³⁰.

Sens ograniczenia wprowadzonego w art. 131 ust. 4 Konstytucji może być kwestionowany. Doceniając dążenie ustrojodawcy do zapewnienia stabilności władzy ustawodawczej w sytuacji osłabienia ośrodka prezydenckiego, trzeba jednak stwierdzić, że wyłączenie możliwości skrócenia kadencji Sejmu, nawet w razie przedłużających się problemów z wyłonieniem rządu – w trybie art. 154-155 Konstytucji – może jedynie pogłębić kryzys. Być może lepszym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie w zbliżonym czasie wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów na urząd Prezydenta. Swoją drogą, ustawa zasadnicza nie udziela obecnie odpowiedzi na pytanie, co należy uczynić, jeśli w okresie zastępowania Prezydenta przez Marszałka nie dojdzie do udzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania na podstawie art. 155 ust. 1. Niewątpliwie zastosowanie art. 155 ust. 2 jest wówczas wyłączone. Nie wiadomo natomiast, czy dopuszczalne byłoby podejmowanie kolejnych prób powołania Rady Ministrów, do kogo należałaby inicjatywa w tym względzie i jaki byłby wymagany próg poparcia w Sejmie. Interwencja legislacyjna wydaje się tu konieczna.

Pod adresem osoby zastępującej Prezydenta formułuje się niekiedy wezwania do zachowania powściągliwości w wykonywaniu funkcji głowy państwa (między innymi ze względu na brak bezpośredniej legitymacji demokratycznej)³¹. Oczywiście, trzeba uznać, że zakres działań Marszałka Sejmu powinien być podporządkowany potrzebie restytucji normalnego biegu spraw państwowych³². Nie jest jednak zupełnie jasne, czy wymaga to powstrzymania się przez Marszałka od wykonywania kompetencji o charakterze kreacyjnym i pozostawienia decyzji w tej mierze nowemu Prezydentowi³³. Można sądzić, że nie zawsze będzie to najwłaściwsze rozwiązanie. Przejmując obowiązki prezydenckie, Marszałek Sejmu obejmuje też przejściowo funkcję gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji), a to zakłada obowiązek przeciwdziałania długotrwałemu opróżnieniu urzędów, których obsada jest uzależniona od aktu urzędowego Prezydenta. W razie konfliktu norm kultury politycznej, nakazującej powściągliwość w korzystaniu z niektórych prawnych form działania dostępnych głowie państwa, i norm konstytucyjnych, sugerujących jednak konieczność podjęcia działań w danym obszarze, pierwszeństwo należy dać tym drugim normom.

Zgodnie z art. 131 ust. 3 Konstytucji, jeśli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta, obowiązki te przejmuje Marszałek

²⁸ P. Sarnecki, op. cit., s. 4.

²⁹ Zob. art. 2 ust. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 925 ze zm.).

³⁰ L. Garlicki, op. cit., s. 386.

³¹ Zob. np. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 127.

³² M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu...*, s. 76.

³³ Takie oczekiwania wobec Marszałka Sejmu wyrażały niektóre kręgi prawnicze wiosną 2010 r.

Senatu. Rozwiązanie to ma charakter zupełnie wyjątkowy i fakt, że przez kilka godzin znalazło zastosowanie na początku sierpnia 2010 r., wynika jedynie z objęcia urzędu Prezydenta – w wyniku wygranych wyborów – przez Marszałka Sejmu, który przejściowo pełnił tę funkcję po śmierci poprzedniego Prezydenta³⁴. Stylistyka przepisu, w którym wskazano, że w danej sytuacji Marszałek Sejmu „nie może” przejąć obowiązków Prezydenta, oznacza, iż muszą wystąpić obiektywne i doniosłe powody przekazania ich Marszałkowi Senatu, nie zaś tylko subiektywna niechęć czy względy o charakterze politycznym³⁵. Motywy przyświecające działaniom Prezydenta w tej materii powinny z pewnością zostać zakomunikowane opinii publicznej i obu Marszałkom. Nie wydaje się jednak, by z politycznego punktu widzenia istniała tu możliwość „ominięcia” przez Prezydenta przedstawiciela ugrupowań mających większość w parlamencie i przekazania władzy politykowi opozycji, skoro jest regułą, że na stanowiska Marszałków Sejmu i Senatu wybiera się osoby wywodzące się z obozu rządzącego. W Konstytucji nie uregulowano natomiast wariantu, w którym ani Marszałek Sejmu, ani Marszałek Senatu nie mogą przejąć obowiązków Prezydenta. Brak ten bywa oceniany krytycznie³⁶.

Z dezaprobatą w literaturze odnoszono się także do przyjętego w art. 131 ust. 2 sformułowania, które wskazuje, że Marszałek Sejmu wykonuje te obowiązki „do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej”, nie zaś „do czasu objęcia urzędu”, co każe postawić pytanie, kto w świetle prawa pełni funkcję głowy państwa od momentu wyboru nowego Prezydenta do złożenia przez niego przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym³⁷. Jakkolwiek sprawowanie tej funkcji przez Marszałka Sejmu w lecie 2010 r. aż do zaprzysiężenia nowo wybranego Prezydenta nie było kwestionowane, to należałoby jednak oczekiwać korekty Konstytucji pod tym względem³⁸.

Na zakończenie warto zauważyć, że choć sprawowanie obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu lub Senatu powinno mieć charakter epizodyczny, to w pewnych przypadkach może okazać się długotrwałe. Dotyczy to głównie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia i objęcia jego obowiązków przez Marszałka na podstawie art. 145 ust. 3 Konstytucji. Samo wszczęcie procedury prowadzącej do wyegzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta nie powoduje opróżnienia urzędu, a owo postępowanie nie jest ograniczone konkretnymi ramami czasowymi i może potrwać nawet wiele

³⁴ Sytuację, w której Marszałek Sejmu przejściowo sprawujący obowiązki Prezydenta sam decyduje się kandydować na ten urząd, określono przed laty jako „skrajny przykład oczywistego konfliktu stanowisk” – zob. M. Zubik, *Organizacja...*, s. 108.

³⁵ P. Sarnecki, op. cit., s. 4.

³⁶ J. Ciapała, op. cit., s. 126, uważa, że funkcje Prezydenta powinna wówczas przejąć Rada Ministrów, a to ze względu na funkcjonalną bliskość (przynależność do władzy wykonawczej) i na domniemanie z art. 146 ust. 2 Konstytucji (s. 126-127). Byłoby to jednak odejście od modelu, w którym obowiązki głowy państwa przejmuje organ parlamentarny. Niezależnie od tego, w razie zaistnienia opisanych okoliczności z pewnością najpilniejszym zadaniem stałoby się odwołanie przez Sejm (Senat) dotychczasowego Marszałka i powołanie nowego, zdolnego do objęcia obowiązków prezydenckich.

³⁷ Ibidem, s. 126; R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, w: B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 351-352.

³⁸ Taki postulat formułuje też M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu...*, s. 85.

miesiący³⁹. Inną sytuacją, w której dojdzie do nietypowo długiego sprawowania obowiązków Prezydenta przez Marszałka, będzie wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 7 Konstytucji, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu wybory, między innymi na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, nie mogą być przeprowadzone, a kadencja tego organu ulega odpowiedniemu przedłużeniu.

dr Wojciech Brzozowski
Uniwersytet Warszawski

INABILITY OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND TO DISCHARGE HIS DUTIES UNDER THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION

Summary

In light of the Constitution of the Republic of Poland of 1997, if the President of the Republic of Poland is for some time unable to discharge the powers of his office, his duties are then temporarily assumed by the Marshal of the Sejm. If the President is not in a position to inform the Marshal of the Sejm about his inability then the Constitutional Tribunal, at the request of the Marshal, determines whether or not there exists an impediment to the exercise of the office by the President. The Marshal of the Sejm temporarily discharges the duties of the head of state when the National Assembly declares the President's permanent incapacity to exercise the office due to the state of his health. The paper focuses on some potential dilemmas which may arise in relation to the constitutional regulation of the President's incapacity to continue his duties. Particularly serious controversies may appear over defining 'temporary inability' and discerning it from 'permanent incapacity'. Neither does the Constitution provide the answer to the question what legal measures should be adopted if the President's permanent incapacity to exercise his office is caused by factors other than the state of his health. Numerous shortcomings of the regulation of the procedure determining an impediment to the exercise of the office by the President provided by The Constitutional Tribunal Act in force are being listed, this leading to the conclusion that the current scope of the legal regulations is highly insufficient to ease a potential political conflict resulting from the office of the head of state becoming vacant. Thus there seems to be a need for some legislative intervention.

³⁹ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 125.

