

dr Konrad Walczuk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Konstytucyjne aspekty tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu Constitutional aspects of provisional enforcement, the duties of the President of the Republic of Poland by the Marshal of the Sejm

Streszczenie: Polska uznająca się za demokratyczne państwo prawne jako jedną z głównych zasad konstytucyjnych przyjęła zasadę trójpodziału i równoważenia się władzy. Zatem Prezydent RP (zaliczany do władzy wykonawczej) i Marszałek Sejmu (zaliczany do władzy ustawodawczej) są podmiotami, które mają w swoich działaniach nawzajem się równoważyć, co w praktyce może, a nawet powinno prowadzić do wzajemnego ograniczania. Ponadto Prezydent RP i Marszałek Sejmu mają różną delegację suwerena (Narodu) do sprawowania władzy w jego imieniu. Jedynie Prezydent RP wybierany jest przez suwerena bezpośrednio do sprawowania konkretnej funkcji – głowy państwa, podczas gdy osoba zostająca Marszałkiem Sejmu wskazywana jest przez Naród jedynie jako poseł i dopiero właśnie jako poseł zostaje wskazana przez innych posłów do pełnienia funkcji Marszałka Sejmu. W efekcie sytuacja, w której Marszałek Sejmu tymczasowo wykonuje obowiązki głowy państwa, jest absolutnie wyjątkowa. Choć, jak się wydaje, nie ma konieczności szczególnie dokładnego konstytucyjnego regulowania takiej sytuacji, gdyż w tym czasie szczególnego znaczenia nabierają zwyczaje i praktyki w stosowaniu Konstytucji RP (tworzące kulturę prawną) oraz w stosunkowo dużym stopniu pozostawia się pole do działania politykom, którzy są później oceniani przez wyborców będących głosem suwerena, to jednak potrzebne są regulacje w większym niż obecnie stopniu zapewniające bezpieczeństwo Państwa i obywateli, m.in. przez doprecyzowanie procedur przejmowania władzy.

Mimo tego, że wskazane jest w miarę możliwości jak największe zdanie się na zasady demokratycznego państwa (ale bez zbytejnej ingerencji prawnej), należy oczekiwać powściągliwości od Marszałka Sejmu, który znalazł się w sytuacji, gdy zmuszony jest zastępować głowę państwa, nie stając się nią, nawet jeżeli elementem ograniczającym działania będzie jedynie stosunkowo trudno definiowalna kultura prawna. Takiego podejścia do zagadnienia wymaga forma ukształtowania państwowości przez współczesnego ustrojodawcę.

Słowa kluczowe: Prezydent, Marszałek Sejmu, Konstytucja, demokracja, zasady konstytucyjne

Summary: The Republic of Poland shall be a democratic state ruled by law and one of the main constitutional principles is the principle of the separation and balancing of power. Thus, the President of the Republic of Poland (considered to be the executive) and Marshal of the Sejm (belongs to the legislative branch) are entities that have in their activities to balance each other, which in practice can and should lead to reciprocal limitation. In addition, the President of the Republic of Poland and the Marshal of the Sejm have different delegation sovereign (the Nation) to rule in his name. Only the President of the Republic is elected by a sovereign right to exercise a particular function - the head of state, while a person becoming Marshal of the Sejm is indicated only by the Nation as deputy, and only just as a deputy is appointed by the other deputies to act as Marshal of the Sejm.

As a result, a situation in which the Marshal of the Sejm temporarily perform the duties of head of state is absolutely extraordinary situation. Although it seems there is no need for more extensive constitutional regulation of this situation, because at that time particularly important are habits and practices in the application of the Constitution (forming legal culture), and a relatively high degree left

field for action politicians who are supposed to be later judged by voters who are voice of sovereign. However, we need more regulation than the current level to ensure the safety of State and citizens, including by clarifying procedures for taking power. Although it is expected restraint from the Marshal of the Sejm, who found himself in a situation where he have to replace the head of state, without becoming it. Even if the element limiting the action will be only relatively difficult to definable legal culture.

Keywords: President, Marshal of the Sejm, Constitution, democracy, constitutional principles

Wprowadzenie

W przepisach polskiej Ustawy Zasadniczej¹ znajdują się regulacje ustanowione na wypadek przedwczesnego opróżnienia urzędu Prezydenta RP. Jak ważne są to regulacje, można było się przekonać po tragedii, jaka miała miejsce 10 kwietnia 2010 r., choć również wcześniej w historii Polski były przypadki konieczności prawnego rozwiązywania przedmiotowego problemu. Pomimo tego, iż regulacje Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (dalej też „KRP”) nie odwołują się do konkretnych/jednostkowych sytuacji życiowych, albowiem konstytucja zawiera regulacje generalne i abstrakcyjne (więc nawet jeżeli jest mowa o Prezydencie RP, a wiadomo, że może być on tylko jeden, to nie chodzi o konkretną jednostkę, np. Bronisława Komorowskiego lub Lecha Kaczyńskiego, ale o osobę sprawującą w danej chwili urząd Prezydenta RP), to wydaje się rzeczą niemożliwą podczas omawiania tytułowego zagadnienia nie czynić odwołań do konkretnej sytuacji zaistniałej po „wydarzeniach smoleńskich”. Niemniej jednak nie jest celem niniejszej analizy zabieranie głosu w jakimkolwiek sporze politycznym. Rozważania tu zawarte oparte są – zgodnie z tytułowym założeniem – przede wszystkim na regulacjach konstytucyjnych, a większość poczynionych uwag należałoby traktować jako wnioski *de lege ferenda*.

Krótką charakterystyka funkcji Prezydenta RP

O wyjątkowej w polskim systemie konstytucyjnym pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej świadczą regulacje KRP wyraźnie określające go jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej, a także nakładające na niego obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 KRP). Dlatego też znaczenie ma fakt, że jest on najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 134 ust. 1 KRP). Wybór Prezydenta RP obwarowany jest szczególnymi – także w zestawieniu z innymi podmiotami władzy państwowej, które wyłaniane są poprzez emanację zasady suwerenności narodu² ściśle powiązanej

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, zm. Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.

² Art. 4 ust. 1 KRP. Zob. K. Walczuk, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 105-112, 116-117. Ponieważ władza najwyższa należy do Narodu, to władza sprawowana przez jego przedstawicieli, np. organy państwowe, takie jak Prezydent RP i Marszałek Sejmu, ma niższą rangę. Zob. też P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 24.

z zasadą demokratycznego państwa prawnego³, jaką są wybory bezpośrednie – wymogami konstytucyjnymi. Co nie jest pozbawione znaczenia z punktu widzenia przedmiotu naszych zainteresowań, na Prezydenta RP może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu (art. 127 ust. 3 KRP). Wspomniany warunek posiadania odpowiedniego wieku, stawiany kandydatom na Prezydenta RP, a więc w efekcie i Prezydentowi, jest szczególny, zwłaszcza w porównaniu z wymaganym ukończeniem 21 lat przez kandydatów na posłów (art. 99 ust. 1).

Kandydata na Prezydenta RP zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, podczas gdy takiego wymogu nie znajdujemy w przypadku kandydatów startujących w innych wyborach. Prezydent RP nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem – znowu mamy do czynienia z wyjątkowością (art. 132 KRP). Ponadto do szczególnych uprawnień Prezydenta RP należy nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na rzeczenie się go (art. 137 KRP). Poza tym nadaje on order i odznaczenia (art. 138 KRP) oraz stosuje prawo łaski (art. 139 KRP).

W sprawach wyjątkowej wagi Prezydent RP może zwołać szczególne gremium, jakim jest Rada Gabinetowa. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta (art. 141 ust. 1 KRP). Co warte jest zauważenia, w sytuacji, gdy Marszałek Sejmu i Prezes Rady Ministrów należą do tego samego ugrupowania politycznego, a dodatkowo ugrupowanie to jest główną siłą w rządzie, to zwołanie Rady Gabinetowej w zasadzie może mieć znaczenie jedynie medialno-propagandowe lub może być elementem rozgrywek wewnątrzpartyjnych. Wniosek taki nasuwa się po tym, gdy uświadomimy sobie, iż wszelkie kwestie, które miałyby być poruszone na Radzie Gabinetowej bez żadnych problemów mogłyby być omówione podczas posiedzeń Rady Ministrów. Ponadto wniosek taki może być ugruntowany przez twierdzenie Konstytucji RP, zgodnie z którym Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (art. 141 ust. 2 KRP)⁴.

Co oczywiste, Prezydent RP musi mieć swoje zaplecze nie tylko polityczne, ale też merytoryczno-organizacyjne. Organem pomocniczym Prezydenta RP jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 143 KRP).

Krótką charakterystyka funkcji Marszałka Sejmu RP

Jeśli weźmiemy pod uwagę regulacje konstytucyjne bezpośrednio odnoszące się do Prezydenta RP i Marszałka Sejmu, dostrzeżemy znaczną dyspro-

³ Art. 2 KRP. Zob. też K. Walczuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, dz. cyt., s. 87-102.

⁴ K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa państwa przynależne Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonującemu obowiązki Prezydenta RP*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 36-37. O bezcelowości powoływania Rady Gabinetowej zob. też D. Dudek, *Prawo konstytucyjne. Konstytucja RP*, Lublin 2008, s. 55-56.

porcję ich objętości. W odróżnieniu od Prezydenta RP, Marszałka dotyczy jedynie kilka przepisów. Wynika to między innymi z tego, że Marszałek Sejmu jest w zasadzie szczególnym posłem (posłem obdarzonym wyjątkowymi kompetencjami) i właśnie jako poseł posiada legitymację pochodzącą z bezpośredniego wyboru dokonanego przez suwerena. Innymi słowy, został wybrany na posła, a nie na Marszałka (art. 110 ust. 1 KRP)⁵.

Zgodnie z polską Konstytucją Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje go na zewnątrz (art. 110 ust. 2 KRP). Zadania te bezsprzecznie mają bardzo duże znaczenie dla funkcjonowania państwa, jednak śmiało można stwierdzić, że – absolutnie wyjątkowo wykorzystywane – umożliwienie przez Konstytucję RP zastępowania Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu może być regulacją najważniejszą i z tego też powodu najbardziej brzemiennej w skutki⁶.

Wybrane aspekty relacji między urzędem Prezydenta RP a funkcją Marszałka Sejmu

W Polsce obowiązuje zasada trójpodziału i równowagi władzy⁷. Zgodnie z art. 10 KRP „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Inaczej rzecz ujmując, podział władzy w państwie ma na celu między innymi umożliwienie wzajemnego równoważenia działań poszczególnych jej ośrodków. Bez wątplenia zasada ta nabiera szczególnego znaczenia także podczas tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu.

Prezydent RP jest przedstawicielem władzy wykonawczej. Choć nie można zapominać, że funkcja Prezydenta związana jest z wykonywaniem działań *quasi* sądowniczych (prawo łaski – art. 139 KRP) lub związanych z władzą sądowniczą (powoływanie sędziów – art. 179 KRP), czy związanych z władzą ustawodawczą, a jego kompetencje wykonawcze nie są, delikatnie mówiąc, rozbudowane⁸. Marszałek Sejmu zaliczony jest natomiast do władzy ustawodawczej. Zatem Prezydent i Marszałek są podmiotami, które mają się nawzajem równoważyć w swoich działaniach, co w praktyce może, a nawet powinno prowadzić do wzajemnego ograniczania.

Zawsze należy mieć na względzie, że wszelkie odstępstwa od zasady trójpodziału władzy, w tym te, które wynikają z konieczności tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP przez marszałka Sejmu, bezwzględnie prowadzą do wyraźnego zachwiania możliwości równowagi się władz, a tym samym prowadzą do uniemożliwienia właściwej realizacji zasady zawartej w przywołanym wcześniej art. 4 KRP, zgodnie z którą „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” i jest sprawowana przez jego przedstawicieli lub bezpośrednio⁹.

⁵ K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 41.

⁶ Tamże.

⁷ Zob. Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997, s. 137. Zob. też M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Zasada podziału i równowagi władzy*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, op. cit., s. 120-126; R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003.

⁸ Zob. D. Dudek, op. cit., s. 55.

⁹ Zob. K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 42.

O ile zarówno Prezydent RP, jak i Marszałek Sejmu są przedstawicielami Narodu, o tyle Prezydent RP wybierany jest przez suwerena bezpośrednio do sprawowania konkretnej funkcji – głowy państwa, natomiast osoba zostająca Marszałkiem Sejmu wskazywana jest przez Naród jedynie jako poseł i dopiero właśnie jako poseł zostaje wskazany przez innych posłów do pełnienia funkcji Marszałka Sejmu (art. 110 ust. 1 KRP). Nie może być więc mowy o równorzędności legitymacji społecznej, przysługującej rzekomo Marszałkowi i Prezydentowi. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że jedynie ten drugi rzeczywiście wybierany jest bezpośrednio na swoją funkcję¹⁰.

Prezydent z racji specyfiki swojego urzędu nie ma możliwości bycia zastąpionym w ramach swojej „klasy/grupy”, tak jak ma to miejsce chociażby w przypadku Marszałka Sejmu, który bez większych problemów może być zastąpiony przez wicemarszałków, a nawet w szczególnych przypadkach Sejm może wybrać ze swego grona innego Marszałka¹¹.

Warto powrócić jeszcze do warunku osiągnięcia określonego wieku przez osoby piastujące urząd Prezydenta RP i posła na Sejm RP (a więc również Marszałka Sejmu). Nie da się bowiem wykluczyć, że Marszałkiem Sejmu będzie osoba przed 35 rokiem życia, a przecież ten wiek musi być koniecznie osiągnięty przez Prezydenta RP. Co prawda wydaje się stosunkowo mało prawdopodobne, że Sejm wybierze na swojego przedstawiciela osobę, która nie skończyła 35 lat, ale nie można tego wykluczyć. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia ze szczególnie mocnym zachwianiem założeń przyswiecających ustrojodawcy podczas regulowania zagadnień związanych z powierzaniem „najwyższego przedstawicielstwa RP”. Co warto podkreślić, jedynie racjonalność Narodu-suwerena, przy założeniu, że racjonalni wyborcy wybierają racjonalnych przedstawicieli parlamentarnych, może uchronić przed powierzaniem najważniejszej w Polsce funkcji osobie nie spełniającej warunku skończenia 35 lat, który z założenia miałby gwarantować dysponowanie przez konkretną osobę dostatecznym doświadczeniem życiowym. Mamy tu jednak do czynienia z sytuacją w znacznym zakresie niedookreśloną¹².

Wykonywania obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu – rys historyczny¹³

Mała Konstytucja z 20 lutego 1919 – Uchwała Sejmu [Ustawodawczego] z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa¹⁴ nie przewidywała tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa przez osobę inną niż J. Piłsudski.

¹⁰ Zob. tamże, s. 42-43.

¹¹ Zob. tamże, s. 43.

¹² Zob. i por. tamże.

¹³ Na temat szeroko rozumianej historii prezydentury zob. np. <http://www.prezydent.pl/prezydent/historia-prezydentury/> (dostęp 30.09.2014).

¹⁴ Dz. P. P. P. Nr 19, poz. 226.

Natomiast Konstytucja marcowa z 1921 r.¹⁵ przewidywała już zastępstwo Prezydenta Rzeczypospolitej. Konstytucja stanowiła, że jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie mógłby sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny, zastępowałby go Marszałek Sejmu (art. 40). W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Sejm i Senat miały się natychmiast na zaproszenie Marszałka Sejmu na podstawie samego prawa (bez dodatkowej kogokolwiek inicjatywy) połączyć w Zgromadzenie Narodowe i pod przewodnictwem Marszałka Sejmu obradować w celu wyboru Prezydenta (art. 41 zd. 1). Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawował urzędu, Marszałek Sejmu był obowiązany zwołać niezwłocznie Sejm i poddać jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony. Uchwała uznająca urząd za opróżniony zapadała większością 3/5 głosów, przy obecności przynajmniej połowy określonej ordynacją wyborczą ustalonej liczby głosów¹⁶ (art. 42). Zasad tych nie zmieniła Ustawa Przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej¹⁷ oraz nowela sierpniowa – Ustawa z 2 sierpnia 1926 zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r.¹⁸ W oparciu o przepisy Konstytucji marcowej z 1921 r. dwukrotnie nastąpiło zastępstwo Prezydenta Rzeczypospolitej przez Marszałka Sejmu Macieja Rataja. Równolegle pełnił on funkcję Marszałka Sejmu i tymczasowej głowy państwa. Po raz pierwszy w okresie pomiędzy zamordowaniem prezydenta Gabriela Narutowicza, a wyborem Stanisława Wojciechowskiego w 1922 r. i po raz drugi w okresie pomiędzy rezygnacją Stanisława Wojciechowskiego, a wyborem Ignacego Mościckiego w 1926 r.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.¹⁹ przewidywała w razie wojny wyznaczenie następcy na wypadek opróżnienia urzędu Prezydenta. Zgodnie z jej art. 23 „w czasie, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, funkcje Prezydenta sprawuje zastępczo Marszałek Senatu, a gdyby Senat był rozwiązany - Marszałek rozwiązanego Senatu; korzysta on wówczas ze wszystkich uprawnień z urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej związanych”. Natomiast na podstawie art. 24 tejże Konstytucji „w razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju; Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyznaczy wówczas swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju”. W razie objęcia urzędu przez tak wyznaczonego następcę Prezydenta Rzeczypospolitej, okres jego urzędowania trwał do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Na podstawie tego przepisu, wobec napaści III Rzeszy na Polskę, Prezydent Rzeczypospolitej Ignacy Mościcki wyznaczył 1 września 1939 r. Marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza na swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju. Decyzja

¹⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. R. P. nr 44, poz. 267; nr 79, poz. 550; nr 101, poz. 935.

¹⁶ Połowa ustawowej liczby głosów.

¹⁷ Dz.U. R. P. nr 44, poz. 268.

¹⁸ Dz.U. R. P. nr 78, poz. 442.

¹⁹ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. R. P. nr 30, poz. 227.

ta została odwołana 17 września 1939 r. (zarządzenie antydatowane, opublikowane 25 września), w związku z internowaniem Rydza-Śmigłego w Rumunii. W konsekwencji, prezydent Mościcki wyznaczył 17 września 1939 r. (również to zarządzenie zostało antydatowane i opublikowane 25 września) Bolesława Wieniawę-Długoszowskiego, który jednak zrzekł się urzędu następcy prezydenta RP. Decyzja o wyznaczeniu następcy została odwołana 17 września 1939 r. (zarządzenie antydatowane, opublikowane 26 września). Kolejną osobą wyznaczoną na następcę został Władysław Raczkiewicz, który w momencie złożenia przez Ignacego Mościckiego urzędu 30 września 1939 r., został Prezydentem Rzeczypospolitej. W tym przypadku nie można jednak mówić o osobie pełniącej obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej, a o pełnoprawnym Prezydencie Rzeczypospolitej.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.²⁰ znosiła urząd prezydenta. Jego rolę przejęła Rada Państwa (urząd istniejący już pod rządami Małej Konstytucji z 1947 r.²¹) – konstytucyjna kolegialna głowa państwa (art. 25 ust. 3), na czele której stał Przewodniczący Rady Państwa. W 1989 r. Radę Państwa zastąpiono urzędem prezydenta PRL. Zgodnie z art. 32e Konstytucji PRL, opróżnienie urzędu Prezydenta przed upływem kadencji mogło nastąpić m.in. wskutek śmierci.

Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r.²² ustanowiła zastępstwo Prezydenta. W razie, gdyby urząd Prezydenta był opróżniony, do czasu objęcia urzędu przez nowego Prezydenta, a także gdyby Prezydent tymczasowo nie mógł sprawować urzędu, zastępowałby go Marszałek Sejmu, również po upływie kadencji Sejmu.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²³ regulowała w art. 49 kwestię zastępstwa Prezydenta bardzo podobnie jak nowela kwietniowa z 1989 r. Mała Konstytucja z 1992 r. stanowiła, że w razie, gdyby urząd Prezydenta został opróżniony, do czasu objęcia urzędu przez nowego Prezydenta, a także, gdyby Prezydent tymczasowo nie mógłby sprawować urzędu, zastępowałby go Marszałek Sejmu, gdy zaś ten nie mógłby tych funkcji wykonywać – Marszałek Senatu. Można z pewnym zastrzeżeniem przyjąć, że zastępczo urząd Prezydenta sprawował Marszałek Sejmu Józef Zych – od momentu zakończenia sprawowania urzędu przez Prezydenta Lecha Wałęsę z końcem 22 grudnia 1995 r., do zaprzysiężenia przed Zgromadzeniem Narodowym następnego dnia Aleksandra Kwaśniewskiego. Sytuacja ta wynikała z niespójnych przepisów Małej Konstytucji

²⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

²¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. Nr 9, poz. 43.

²² Dz.U. z 8 kwietnia 1989 r., Nr 19, poz. 101. Z dniem tym nowela ta weszła formalnie w życie, natomiast jej rzeczywiste wejście w życie dokonało się po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych, powołaniu głowy państwa i rządu, wyboru marszałków izb parlamentarnych. Zob. P. Samecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie Ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 3(92)/2009, s. 11.

²³ Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

z 1992 r. i ówczesnie obowiązujących regulacji ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 1990 r. Mała Konstytucja z 1992 r. nie precyzowała kwestii sprawowania zastępczo urzędu Prezydenta po upływie kadencji, a objęcie urzędu przez Prezydenta wybranego przed upływem kadencji dotychczasowego Prezydenta, nastąpiło zgodnie z art. 30 Małej Konstytucji następnego dnia po upływie kadencji urzędującego Prezydenta.

Przejmowanie obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu wg Konstytucji z 1997 r.

W art. 131 ust. 1 KRP ustrojodawca postanowił, że w sytuacji, gdy „Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.” W takiej sytuacji, po usunięciu lub ustaniu przeszkody Prezydent RP może ponownie przejąć sprawowanie urzędu²⁴. Natomiast art. 131 ust. 2 pkt 1 KRP wyraźnie stanowi, że „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej”. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z automatyzmem, gdyż w takiej sytuacji Konstytucja RP nie przewiduje konieczności angażowania np. Trybunału Konstytucyjnego.

Brak dokładniejszego określenia w przepisach procedury postępowania w przypadku przejmowania obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu w przypadku śmierci Prezydenta RP rodzi poważne wątpliwości już nie tylko teoretyczne, ale też bardzo praktyczne. W efekcie w kwietniu 2010 r., po tragicznej śmierci Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski zaczął automatycznie sprawować obowiązki głowy państwa mimo braku formalnego potwierdzenia śmierci Prezydenta. Zastosowane zostały regulacje z art. 131 ust. 2, choć jak się wydaje w takim przypadku właściwsze by było procedowanie według art. 131 ust. 1. Bez wątpienia był to przypadek, gdy „Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu”, ale nie było pewności (przynajmniej formalnego stwierdzenia), że Prezydent RP nie żyje. W takim przypadku „o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu”. Oczywiście przy założeniu, w grę wchodzi godziny, a nie dni. Takie „stopniowe” stwierdzanie opróżnienia urzędu Prezydenta RP rodziłoby mniejsze wątpliwości (natury prawnej ale też

²⁴ Zob. D. Dudek, *Zakres kompetencji marszałka Sejmu wykonującego obowiązki prezydenta RP*, [w:] N. Szczęch (red.), *Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, t. I, Legnica 2010, s. 52.

i politycznej) niż automatyczne przejmowanie władzy przez Marszałka Sejmu²⁵. Przejęcie obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu zgodnie z 131 ust. 2 byłoby właściwe po bezsprzecznym/formalnym stwierdzeniu zgonu Prezydenta lub w razie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, szczególnie w przypadku działań wojennych, bądź szczególnych rozmiarów kataklizmów naturalnych²⁶.

Podkreślić należy wyraźnie wskazywaną w KRP tymczasowość wykonywania przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta RP. O ile więc jako dopuszczalne można przyjąć uproszczenia stosowanie przez media, w których mówi się o „Marszałka Sejmu wykonującym obowiązki Prezydenta”, o tyle zabieg taki w wykonaniu instytucji/organów państwowych, w tym chociażby Kancelarii Prezydenta RP przy wydawaniu komunikatów, nie wydaje się najwłaściwszy²⁷.

Wykonywanie obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu

Jak już wykazano, ustrojodawca nie uregulował szczegółowo procedur postępowania w przypadku przejmowania obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu. Również samo tymczasowe wykonywania przedmiotowych obowiązków może powodować wątpliwości natury formalnej i praktycznej. Mimo rodzących się niekiedy zastrzeżeń, na gruncie omawianego ekstraordynaryjnego elementu sprawowania władzy państwowej zasadne jest rozróżnienie między „wypełnianiem obowiązków”, a „pełnieniem obowiązków”. Konstytucja wyraźnie określa, że Marszałek jedynie „wypełnia obowiązki”, a nie jest „pełniącym obowiązki”²⁸. Zdając sobie sprawę z ułomności takiego sformułowania można stwierdzić, że nie tyle wchodzi w miejsce Prezydenta RP, co realizuje jego zadania i kompetencje niejako z boku. Wydaje się to być dodatkowym podkreśleniem tymczasowości i absolutnej wyjątkowości takiej sytuacji²⁹.

Wypada wyraźnie wskazać, że Marszałek Sejmu tymczasowo wypełniający obowiązki głowy państwa nie ma obowiązku realizowania wszystkich uprawnień Prezydenta RP (tym bardziej, że przecież sam Prezydent nie musi korzystać ze wszystkich swoich uprawnień, przy zastrzeżeniu, że musi wypełniać obowiązki), a jedynie dopuszcza ich realizowanie. Bezsprzecznie w określonych sytuacjach na Prezydencie RP i tymczasowo wypełniającym jego obowiązki Marszałku Sejmu ciąży obowiązek określonego działania, chociażby z tego względu, że tak Prezydent RP jak i Marszałek Sejmu musi mieć na względzie bezpieczeństwo Państwa i jego obywateli. Ale nie ulega najmniejszej wątpliwości, że takiej konieczności nie stanowią (samodzielnie) doraźne cele polityczne. Choć też z drugiej strony prawo nierozdzielnie związane jest z dzia-

²⁵ Zob. K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 44.

²⁶ Tamże.

²⁷ Zob. np. uproszczoną informację pod adresem: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/katastrofa-samolotu/art.89,bronslaw-komorowski-posmiertnie-awansowal-tragicznie-zmarlych-pod-smolenskiem.html> (stan na 07.06.2010). Zob. też K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 45.

²⁸ Zob. też D. Dudek, *Zakres kompetencji...*, op. cit., s. 54.

²⁹ Zob. K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 45.

laniami politycznymi i jako takie można uznać upadek rządu, który jednak skutkowałby koniecznością działania Marszałka Sejmu tymczasowo wypełniającego obowiązki Prezydenta RP³⁰. Choć doraźnej polityki z poczynań polityków, którymi są tak Prezydent RP jak i Marszałek Sejmu, z natury rzeczy nie da się całkowicie wykluczyć, w omawianym przypadku należałoby dążyć do maksymalnego jej ograniczenia. W takiej sytuacji niedopuszczalna jest działalność nie zmierzającą (bezpośrednio) do utrzymania sprawnego funkcjonowania Państwa – funkcjonowania zapewniającego bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne.

Konstytucja tylko w jednym przypadku *expressis verbis* wprowadza ograniczenia przy tymczasowym wykonywaniu obowiązków Prezydenta RP. W art. 131 ust. 4 stanowi, że „Osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu”. Tu jest jasność. Ale czy nie można uznać za postępowanie wbrew założeniom konstytucyjnym uznającym absolutną wyjątkowość przedmiotowej „tymczasowości”, gdy Marszałek Sejmu tymczasowo wykonujący obowiązki Prezydenta RP nadaje ordery i odznaczenia, stosuje prawo łaski lub nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego? Nie są to kwestie takiej wagi, która nakazywałaby natychmiastowe ich wykonanie. Ale niewątpliwie mają one znaczenie polityczne, szczególnie podczas kampanii wyborczej poprzedzającej wybranie nowego Prezydenta³¹.

Jak się wydaje, najczęściej w doktrynie spotyka się pogląd, zgodnie z którym Marszałek Sejmu podczas tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP przejmuje całokształt jego kompetencji³². Są jednak i głosy, zgodnie z którymi Marszałek Sejmu „nie powinien i nie może, czyli nie jest uprawniony wykonywać żadnych spośród tych kompetencji prezydenta, które nie mają postaci ściśle ujmowanych obowiązków prawnych, a w pewnych warunkach obowiązków «względnie» określonych”³³. I tym ostatnim należy przyznać rację.

Szczególnie ostrożnie należy również podchodzić do czynności wyjątkowo mocno ingerujących w zasadę trójpodziału i wzajemnego równoważenia się władz. W takich przypadkach zawsze należy mieć na uwadze, że poszczególne podmioty przypisane konkretnej władzy niejednokrotnie muszą działać wbrew dążeniom podmiotów należących do władz innych. Jako jaskrawy przykład takiego działania można wspomnieć *casus* podpisania przez B. Komorowskiego, będącego Marszałkiem Sejmu tymczasowo wykonującym obowiązki Prezydenta RP, nowelizacji ustawy o IPN, która w wyraźny sposób wskazywana była przez L. Kaczyńskiego, „pełnoprawnego” Prezydenta RP jako kwalifikująca się do skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego. Marszałek Sejmu, który przecież nie posiada mandatu Prezydenta RP, jak się wydaje, powinien uszanować jasno wyrażoną (co wielokrotnie podkreślał m.in. w swoich wypowiedziach dla PAP minister w Kancelarii Prezydenta RP, odpowiedzialny za sprawy

³⁰ Zob. L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 259.

³¹ K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa...*, s. 46.

³² Zob. P. Samecki, *Komentarz do art. 132*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999; tenże, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 50-51. Zob. też, choć jak się wydaje, z mniejszą stanowczością L. Garlicki, dz. cyt., s. 259.

³³ D. Dudek, *Zakres kompetencji...*, s. 58.

prawne, Andrzej Duda³⁴) wolę Prezydenta. Marszałek powinien, co oczywiście nie znaczy, że musiał. Jednak jedynie takie zachowanie prowadziłoby do możliwie najmniejszego zachwiania się proporcji i równowagi władz, tym bardziej że w przypadku przejściowego okresu, jakim w życiu państwa jest tymczasowe wykonywanie obowiązków prezydenckich przez Marszałka Sejmu, szczególnego znaczenia nabierają zwyczaje i praktyka w stosowaniu Konstytucji RP. Nawet mimo tego, że nie wskazuje się ich w KRP jako konstytucyjne źródła prawa. Należą one do trudno dającego zawrzeć się w słowach, a szczególnie w literze prawa, a jednak dającego się określić w inny sposób i wyczuwalnego w rzeczywistości społecznej elementu, jakim jest kultura polityczna³⁵.

Zakończenie

W polskim systemie konstytucyjnym, opartym m.in. na zasadzie trójpodziału władzy, sytuacja, w której Marszałek Sejmu tymczasowo wykonuje obowiązki głowy państwa, jest absolutnie wyjątkowa. I choć wydaje się, że nie ma konieczności szczególnie dokładnego konstytucyjnego regulowania takiej sytuacji, w stosunkowo dużym stopniu pozostawiając pole do działania politykom, którzy są później oceniani przez wyborców będących głosem suwerena, to jednak potrzebne są regulacje w większym niż obecnie stopniu zapewniające bezpieczeństwo Państwa i obywateli, m.in. przez doprecyzowanie procedur przejmowania władzy.

Mimo tego (a może zwłaszcza), że wskazane jest w miarę możliwości jak największe zdanie się na zasady demokratycznego państwa (ale bez zbytnej ingerencji prawnej), należy oczekiwać powściągliwości od Marszałka Sejmu, który znalazł się w sytuacji, gdy zmuszony jest zastępować głowę państwa, nie stając się nią³⁶, nawet jeżeli elementem ograniczającym działania będzie jedynie stosunkowo trudno definiowalna kultura prawna. Takiego podejścia do zagadnienia wymaga forma ukształtowania państwowości przez współczesnego ustrojodawcę.

Bibliografia

- Dudek D., *Prawo konstytucyjne. Konstytucja RP*, Lublin 2008.
- Dudek D., *Zakres kompetencji marszałka Sejmu wykonującego obowiązki prezydenta RP*, [w:] Szczęch N. (red.), *Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, t. I, Legnica 2010.
- Garlicki L., *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Karpiuk M., Kostrubiec J., *Zasada podziału i równowagi władzy*, [w:] Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.

³⁴ Zob. np. <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/katastrofa-samolotu/art,98,min-duda-zwrocil-sie-do-marszalka-sejmu-o-skierowanie-ustawy-o-ipn-do-tk.html> (stan na 07.06.2010)

³⁵ Zob. K. Walczuk, *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 47.

³⁶ Tamże.

- Małajny R.M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 132*, [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie Ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, *Przegląd Sejmowy* 3(92)/2009.
- Walczuk K., *Kompetencje z zakresu bezpieczeństwa państwa przynależne Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonującemu obowiązki Prezydenta RP*, w: Karpiuk M., Orzeszyna K. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.
- Walczuk K., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
- Walczuk K., *Zasada suwerenności narodu*, [w:] Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. R.P. nr 44, poz. 267; nr 79, poz. 550; nr 101, poz. 935.
- Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, Dz.U. R. P. nr 44, poz. 268.
- Ustawa z 2 sierpnia 1926 zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. Dz.U. R. P. nr 78, poz. 442.
- Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. R. P. nr 30, poz. 227.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232 z późn. zm.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. Nr 9, poz. 43.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, zm. Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.

Netografia

- <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/katastrofa-samolotu/art,89,bronislaw-komorowski-posmiertnie-awansowal-tragicznie-zmarlych-pod-smolenskiem.html> (stan na 07.06.2010).
- <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/katastrofa-samolotu/art,98,min-duda-zwrocil-sie-do-marszalka-sejmu-o-skierowanie-ustawy-o-ipn-do-tk.html> (stan na 07.06.2010).
- <http://www.prezydent.pl/prezydent/historia-prezydentury/> (dostęp 30.09.2014).