

**Marcin Biskupski<sup>1</sup>**

## **Czy Polska potrzebuje urzędu wiceprezydenta?**

### **Streszczenie:**

Tragiczne zdarzenia z 10 kwietnia 2010 r. były nie tylko wielkim wstrząsem dla całego Narodu, ale także stanowiły ważny test dla sprawności funkcjonowania państwa. Pierwszy raz od uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji doszło do zastosowania przepisów odnoszących się do zastępstwa głowy państwa w wyniku śmierci Prezydenta. Zdarzenia te uwiarydliły niedoskonałości rozwiązań zastosowanych w tekście Konstytucji. Analiza zagadnienia rozpoczyna się od zaprezentowania istniejących na świecie modeli zastępstwa głowy państwa. W dalszej części stanowi krytyczną ocenę obecnych rozwiązań odnoszących się do omawianego zagadnienia, by następnie, poszukując alternatywy dla istniejących niedoskonałości, zaprezentować możliwość wprowadzenia w Polsce urzędu wiceprezydenta jako jednego z możliwych rozwiązań udoskonalenia postanowień Konstytucji w omawianym zakresie.

**Słowa kluczowe:** Prezydent, Wiceprezydent, Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny, Marszałek

Tragiczne zdarzenia z 10 kwietnia 2010 r. w sposób gwałtowny zakończyły sprawowanie urzędów przez szereg najważniejszych osób w państwie, w tym przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Sytuacja ta, oprócz niewątpliwej tragedii i żałoby, wywołała także szereg problemów natury prawnej. Była bardzo ważnym testem w kontekście efektywności funkcjonowania państwa w ogólności, ale także – w sposób szczególny – dotyczyła postanowień Konstytucji odnoszących się do tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa w obliczu śmierci Prezydenta. Pomimo iż nie sposób nie zgodzić się z opinią, że państwo i jego system prawny w tamtym okresie zdało ten jakże ważny egzamin, to również nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, iż zaistniała sytuacja

---

<sup>1</sup> Autor jest studentem IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

uwypatniła niedoskonałości rozwiązań wprowadzonych Konstytucją z 1997 r. Sytuacja ta powinna dać asumpt do udoskonalenia rozwiązań konstytucyjnych na wypadek opróżnienia urzędu Prezydenta, a także do rozważenia nowych rozwiązań, związanych z wprowadzeniem urzędu wiceprezydenta.

## 1. Instytucja wiceprezydenta we współczesnych krajach demokratycznych

Zastępstwo głowy państwa w poszczególnych republikańskich porządkach konstytucyjnych przyjmuje bardzo różne formy. Różnice te odnoszą się nie tylko do kształtu obowiązujących procedur tymczasowego przekazywania obowiązków głowy państwa, ale przede wszystkim dotyczą kręgu podmiotów, którym powierza się wypełnianie obowiązków prezydenta. Gwoli dokonania usystematyzowania można wyróżnić cztery podstawowe normatywne modele rozwiązań w tym zakresie:

1. Model zastępstwa przewodniczącego parlamentu.
2. Model zastępstwa rządu.
3. Model zastępstwa premiera.
4. Model zastępstwa wiceprezydenta<sup>2</sup>.

Ponadto wyróżnić można także modele mieszane, które nie pasują do żadnego z wyżej zaprezentowanych czterech modeli.

W literaturze dość powszechnie można zaobserwować dwa wnioski odnośnie zastępstwa głowy państwa w krajach europejskich oraz tegoż zastępstwa w Polsce. Wskazuje się mianowicie po pierwsze, iż w kręgu krajów europejskich w sposób ugruntowany przyjęto rozwiązania pierwszego wskazanego modelu<sup>3</sup>. Po drugie, w odniesieniu do koncepcji wprowadzenia urzędu wiceprezydenta wskazuje się, iż instytucja ta jest niejako zarezerwowana dla krajów o prezydenckim systemie rządów. Te śmiałe wnioski należy jednak uznać za nie do końca trafne. Niewątpliwym faktem jest, iż duża część krajów europejskich wykorzystuje rozwiązania wskazanego modelu zastępstwa głowy państwa przez przewodniczącego parlamentu. Należy jednak zauważyć, iż rozwiązania ustrojowe niektórych krajów wprowadzają odmienne modele zastępstwa głowy państwa. Skonstatujmy zatem gwoli przykładu, iż w Czechach w razie wystąpienia konieczności zastępstwa głowy państwa, kompetencje prezydenta są w sposób precyzyjny dzielone pomiędzy szefa rządu oraz przewodniczącego Izby Poselskiej. Wspomnianego podziału, wskazując który podmiot wykonuje które kompetencje Prezydenta, dokonuje Konstytucja w artykule 66<sup>4</sup>. Podobnie, acz nieco odmiennie, sytuacja kształtuje się na Słowacji. Zgodnie z artykułem 105 Konstytucji Słowacji<sup>5</sup>, w sytuacji koniecznego

<sup>2</sup> G. Pastuszko, *Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki prezydenta RP – dylematy konstytucyjne*, PPK 2011, nr 1, s. 83.

<sup>3</sup> B. Szczurowski, *Sposoby uregulowania kwestii zastępstwa głowy państwa w razie opróżnienia urzędu lub przejściowej niemożności jego sprawowania we współczesnych republikach. Rozwiązania „typowe” i „oryginalne”*, BSP 2016, nr 20, s. 78.

<sup>4</sup> Art. 66 Konstytucji Czech z 1992 r. [w:] *Konstytucje Państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011, s. 200.

<sup>5</sup> Art. 105 Konstytucji Słowacji z 1992 r. [w:] *Konstytucje...*, s. 712.

zastępstwa głowy państwa kompetencje Prezydenta dzielone są pomiędzy premiera, przewodniczącego parlamentu oraz rząd *in corpore*. Jeszcze inne rozwiązania, odmienne zarówno od modelu zastępstwa przez przewodniczącego parlamentu, jak i od dwóch wyżej wspomnianych, wprowadza konstytucja Irlandii. Zgodnie z jej treścią zastępstwo prezydenta sprawuje specjalna komisja złożona z przewodniczących obu izb parlamentu i prezesa sądu najwyższego<sup>6</sup>. Zbliżone do wspomnianego modelu rozwiązania wprowadzono w Islandii, gdzie w razie konieczności obowiązki prezydenta wykonują wspólnie premier, przewodniczący parlamentu oraz przewodniczący sądu najwyższego<sup>7</sup>. Z zaprezentowanych wyżej przykładów płynąć musi dość prosty do zauważenia, acz wart podkreślenia wniosek, iż nie sposób sformułować ogólnej reguły odnoszącej się do zastępstwa głowy państwa w krajach europejskich.

Wniosek dotyczący przypisania zastępstwa głowy państwa wiceprezydentowi jedynie w krajach o prezydenckim systemie rządów również nie znajduje pełnego potwierdzenia. Klasycznym przykładem wskazywanym jako kontrargument dla powyższej tezy jest urząd wiceprezydenta Bułgarii. Konstytucja tego kraju przewiduje urząd wiceprezydenta, wybieranego wspólnie z prezydentem w wyborach powszechnych<sup>8</sup>. W sytuacji gdyby doszło do opróżnienia urzędu prezydenta, jego funkcję przejmuje wiceprezydent, który sprawuje ją przez okres, jaki pozostał do końca kadencji prezydenta. Rozwiązania te wskazują zatem bardzo duże podobieństwo do rozwiązań wprowadzonych w Stanach Zjednoczonych, mimo że Bułgaria jest przecież republiką parlamentarną.

Powyższe rozważania pozwalają zatem dojść do dwóch wniosków. Przede wszystkim należy zauważyć, iż wskazane na wstępie przekonanie, jakoby w kręgu krajów europejskich przyjęto model zastępstwa głowy państwa przez przewodniczącego parlamentu, należy uznać za błędny. Ponadto również za nieuzasadniony należy uznać wniosek oparty na twierdzeniu, jakoby instytucja wiceprezydenta była „przypisana” do krajów o prezydenckim systemie rządów. Każdy kraj rozstrzyga kwestię zastępstwa głowy państwa we własny sposób, a system parlamentarny czy też parlamentarno-gabinetowy w żaden sposób nie implikuje żadnego sposobu zastępstwa głowy państwa w sytuacji opróżnienia urzędu. Te dość oczywiste, acz warte podkreślenia konstatacje mają istotne znaczenie dla rozważań na temat możliwości wprowadzenia urzędu wiceprezydenta w Polsce.

## 2. Czy w Polsce potrzebny jest urząd wiceprezydenta?

Rozważania poczynione dotychczas pozwalają stwierdzić, iż nie istnieją przeszkody wprowadzenia urzędu wiceprezydenta oparte o jego naturę czy też związane z uwarunkowaniami obowiązującego systemu rządów. Należy jednak rozważyć, czy w naszym kraju taki urząd jest w ogóle potrzebny. W tym celu trzeba w pierwszej kolejności przeanalizować obecne rozwiązania dotyczące zastępstwa głowy państwa, wskazać

<sup>6</sup> Art. 14 Konstytucji Irlandii z 1937 r. [w:] *Konstytucje...*, s. 398–399.

<sup>7</sup> Art. 8 Konstytucji Islandii z 1944 r. [w:] *Konstytucja Republiki Islandii*, przeł. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 38.

<sup>8</sup> Art. 97 Konstytucji Bułgarii z 1991 r. [w:] *Konstytucja Bułgarii*, przeł. A. Kubik, Warszawa 2012, s. 84.

na ich ewentualne niedoskonałości oraz zastanowić się, jak te niedoskonałości mogłyby zostać naprawione.

## 2.1. Niedoskonałości obecnych rozwiązań

Punktem wyjścia rozważań na temat polskich rozwiązań odnośnie zastępstwa głowy państwa w sposób oczywisty jest artykuł 131 Konstytucji<sup>9</sup>. Przepis ten, wydawałoby się w sposób kompleksowy, normuje kwestię zastępczego wykonywania obowiązków głowy państwa. Nie przepisując całej treści wspomnianego przepisu warto wskazać, iż w ustępie pierwszym normuje on sytuację, gdy Prezydent nie może przejściowo sprawować urzędu. Winien wówczas o tym fakcie zawiadomić Marszałka Sejmu, który tymczasowo, do czasu ustania przeszkody, przejmuje obowiązki Prezydenta. W sytuacji gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu, wówczas o takiej niemożności na wniosek Marszałka rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny, powierzając Marszałkowi tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. Ustęp drugi omawianego przepisu także odnosi się do zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Sejmu, jednak dotyczy sytuacji, w których niemożność sprawowanie urzędu przez Prezydenta ma charakter trwały – śmierci Prezydenta, zrzeczenia się urzędu przez głowę państwa, stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta, uznania przez Zgromadzenie Narodowe Prezydenta za trwale niezdolnego do pełnienia urzędu ze względu na stan zdrowia, a także złożenia Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu. Przesłanki wskazane w omawianym przepisie mają zatem przymiot trwałej niezdolności, a Marszałek Sejmu pełni wówczas obowiązki do czasu wyboru Prezydenta. Kolejny ustęp omawianego artykułu decyduje o wykonywaniu obowiązków głowy państwa w sytuacji, gdy nie może ich wykonywać Marszałek Sejmu, powierzając wówczas to zadanie Marszałkowi Senatu. Końcowym przepisem omawianego artykułu jest ustęp czwarty, wskazujący, iż osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu. Wydawać by się mogło, iż regulacja zawarta w omawianym artykule ma charakter kompleksowy i dostatecznie precyzyjnie normuje sytuację zastępstwa głowy państwa. Bliższa analiza przyjętych rozwiązań pozwala jednak na zauważenie pewnych niedoskonałości omawianej regulacji.

Pierwszą istotną trudnością, której nastręcza sposób sformułowania przepisu art. 131 ust. 1 Konstytucji, jest fakt, iż nie wskazuje, w jaki sposób Prezydent powinien zawiadomić Marszałka Sejmu o przejściowej niemożności sprawowania urzędu. W doktrynie prezentowane w tym zakresie są dwa poglądy. Pierwszy zakłada, iż w celu rozwiania wszelkich wątpliwości co do skuteczności zastępstwa, Prezydent powinien zawiadomić Marszałka na piśmie<sup>10</sup>. Przyjęcie tego poglądu implikuje nam jednak jeszcze jeden problem. Mianowicie, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, akty urzędowe Prezydenta

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483).

<sup>10</sup> Pogląd taki prezentuje m.in. Sławomir Patyra: S. Patyra, *Przesłanki i tryb przejmowania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ramach tzw. władzy rezerwowej*, SIL 2013, nr 20, s. 36–37.

wymagają dla swojej skuteczności podpisu Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty), zaś katalog aktów Prezydenta zwolnionych z obowiązku uzyskania kontrasygnaty, zawarty w art. 144 ust. 3 Konstytucji, nie zawiera aktu odnoszącego się do przekazania zastępstwa pełnienia obowiązków Marszałkowi Sejmu. Oznacza to, iż o tym, czy Marszałek Sejmu będzie mógł przejąć pełnienie obowiązków Prezydenta, faktycznie zdecyduje premier<sup>11</sup>. Drugi z prezentowanych poglądów wskazuje, iż właśnie ze względu na nieobjęcie wspomnianego aktu wyłączeniem z obowiązku uzyskania kontrasygnaty premiera poprzez zawarcie go w katalogu art. 144 ust. 3 Konstytucji, Prezydent nie powinien dokonywać przekazania obowiązków na piśmie, a dokonać tego jedynie drogą ustną. Przyjęcie tego rozwiązania powoduje jednak trudności odmiennej natury, mianowicie co do skuteczności przekazania obowiązków.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na sposób redakcji przepisu ustępu drugiego. Przepis ten stwierdza, iż Marszałek Sejmu wykonuje obowiązki głowy państwa do czasu wyboru nowego Prezydenta. Należy zauważyć, iż przepis ten jest wysoce nieprecyzyjny. Wskazuje bowiem, iż pełnienie obowiązków przez Marszałka Sejmu powinno zakończyć się z chwilą wyboru nowego Prezydenta, a zatem w dniu wyrażenia woli przez suwerena w drodze głosowania<sup>12</sup>. Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi zatem do wniosku, iż pełnienie obowiązków uległoby zakończeniu z chwilą dokonania wyboru, a zatem najdalej z chwilą podania oficjalnych wyników wyborów prezydenckich przez Państwową Komisję Wyborczą. Taka wykładnia omawianego przepisu prowadzi jednak do sytuacji, gdy pomiędzy oficjalnym podaniem wyników wyborów prezydenckich a zaprzysiężeniem nowo wybranego Prezydenta nikt nie pełniłby obowiązków głowy państwa<sup>13</sup>. Taka sytuacja zaś nie może mieć miejsca, bowiem funkcjonalność państwa nie pozwala na nieobsadzenie urzędu Prezydenta na ten, nawet bardzo krótki, okres. W tym przedmiocie w doktrynie prezentowane są dwa poglądy. Pierwszy – zasadzający się na wykładni literalnej i przyjmujący swoistą lukę w sprawowaniu urzędu głowy państwa oraz drugi – wskazujący, iż w tym przypadku należy bazować na wykładni funkcjonalnej, która nakazuje przyjmować rozumienie przepisu Konstytucji odnoszącego się do „czasu wyboru” z art. 131 ust. 2 jako momentu złożenia przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym i objęcie urzędu przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>14</sup>.

Ponadto warto zwrócić uwagę na treść przepisu w zakresie, w jakim odnosi się do przesłanki śmierci Prezydenta. Przepis ten nie wskazuje, w którym momencie rozpoczyna się pełnienie obowiązków głowy państwa – czy już w momencie dysponowania informacjami przekazami prasowymi, dyplomatycznymi itp. o śmierci Prezydenta, czy dopiero w momencie dysponowania przez Marszałka Sejmu aktem zgonu głowy

<sup>11</sup> G. Pastuszko, *op.cit.*, s. 101–102; por. także B. Szczurowski, *Art. 131 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 683.

<sup>12</sup> J. Ciapała, *Analiza prawna – czy Polska ma p.o. prezydenta, „Rzeczpospolita” z dnia 8 lipca 2010 r.*, <http://www.rp.pl/artukul/505408.html>, 27.02.2018.

<sup>13</sup> B. Szczurowski, *op.cit.*, s. 687.

<sup>14</sup> M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, PS 2010, nr 5, s. 85. Por. także B. Szczurowski, *op.cit.*, s. 685.

państwa. W piśmiennictwie przeważa jednak pogląd, przychyłający się do drugiego ze wskazanych stanowisk<sup>15</sup>. Pogląd ten jest o tyle słuszny, iż omawiana kwestia jest w tak wysokim stopniu istotna, że należy mieć pewność co do zgonu piastuna urzędu głowy państwa, a przejmowanie obowiązków przez Marszałka Sejmu nie powinno mieć miejsca na podstawie wątpliwej jakości przesłanek. Z drugiej jednak strony oczekiwanie na otrzymanie aktu zgonu w sposób istotny może narazić na szwank funkcjonalność państwa. Nie powinno wzbudzać większego problemu, gdy na akt zgonu należy poczekać kilka czy kilkanaście godzin – taki czas oczekiwania na wspomniany dokument jest wszak sytuacją zupełnie normalną. Sytuacja kształtuje się odmiennie, gdy otrzymanie aktu zgonu głowy państwa staje się kwestią nie godzin, lecz dni. Funkcjonalność państwa wymaga, aby niepewność co do obsady urzędu Prezydenta nie trwała aż tak długo. Z tego względu w piśmiennictwie forsowana jest czasem teza, iż w zaistniałej sytuacji, gdy Marszałek Sejmu nie może otrzymać aktu zgonu Prezydenta, powinien wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie przejściowej niemożności Prezydenta do sprawowania urzędu, a zatem przejąć obowiązki w trybie art. 131 ust. 1 Konstytucji, a następnie w momencie otrzymania aktu zgonu podjąć działania na podstawie art. 131 ust. 2 Konstytucji<sup>16</sup>. To rozwiązanie wydaje się być racjonalne. Dotychczasowa, dość uboga praktyka wskazuje, iż w 2010 r. Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski przejmując obowiązki głowy państwa nie czekał na uzyskanie oficjalnego potwierdzenia śmierci Prezydenta w postaci aktu zgonu, które zostało wystawione dnia 13 kwietnia i przejął obowiązki głowy państwa bazując na przekazach dyplomatycznych z Federacji Rosyjskiej już w kilka godzin po katastrofie<sup>17</sup>. Rozwiązanie to budzi dość liczne zastrzeżenia.

Ponadto należy zwrócić uwagę na treść art. 131 ust. 4 Konstytucji, który wskazuje, iż pełniący obowiązki Prezydenta nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu. Rozwiązanie to posiada uzasadnienie bazujące przede wszystkim na założeniu, iż w sytuacji kryzysu wywołanego opróżnieniem urzędu Prezydenta nie powinno się go pogłębiać poprzez rozchwianie sytuacji w parlamencie i organizowanie kolejnych wyborów. To postanowienie Konstytucji jest jednak nie do pogodzenia z opisanymi w Konstytucji sytuacjami obligatoryjnego skrócenia kadencji Sejmu. Mamy z nimi do czynienia wówczas, gdy w tak zwanych trzech krokach nie uda się wyłonić Rady Ministrów (art. 155 ust. 2 Konstytucji) oraz gdy Sejm podejmie uchwałę o skróceniu swojej kadencji (art. 98 ust. 3 Konstytucji). W pierwszej kolejności rozważmy drugą sytuację, bowiem nastęrcza mniejszych trudności. Wynika to z faktu, iż pełniący obowiązki głowy państwa Marszałek Sejmu posiada nadal w pełni kompetencje związane

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 656. Wyjątki od wymogu formalnego potwierdzenia zgonu poprzez otrzymanie aktu zgonu dopuszcza M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, PPK 2010, nr 2–3, s. 199; por. także M. Zubik, *op.cit.*, s. 78; G. Pastuszko, *op.cit.*, s. 97.

<sup>16</sup> K. Walczuk, *Konstytucyjne aspekty tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu*, ZNUP-H 2015, Nr 104, s. 202–203.

<sup>17</sup> *Zastępstwo Prezydenta RP. Analiza obowiązujących przepisów na tle wydarzeń po 10 kwietnia 2010 r. pod redakcją mgr Elżbiety Sadowskiej*, s. 27, [http://eksperci.kj.org.pl/wp-content/uploads/2012/04/Zastępstwo\\_prezydenta1.pdf](http://eksperci.kj.org.pl/wp-content/uploads/2012/04/Zastępstwo_prezydenta1.pdf), 27.02.2018.

z kierowaniem pracami izby parlamentu. Oznacza to, iż w zaistniałej sytuacji ma prawo decydować, kiedy i jakie projekty ustaw i uchwał kierować na poszczególne głosowanie. W zaistniałej sytuacji Marszałek Sejmu powinien zatem, kierując się dobrem państwa, nie poddawać wspomnianej uchwały pod głosowanie. Większych trudności nastęrcza niepowołanie Rady Ministrów w tzw. trzech krokach. W tej sytuacji bowiem, zgodnie z art. 155 ust. 2 Konstytucji, Prezydent postanawia o skróceniu kadencji Sejmu. Konstytucja w tym zakresie posługuje się trybem oznajmującym, co oznacza, iż Prezydent (Marszałek wykonujący obowiązki Prezydenta) nie ma w tym zakresie swobody i jest zobligowany do skrócenia kadencji Sejmu<sup>18</sup>. Takie rozwiązanie uzasadnione jest także faktem, iż brak skutecznego powołania Rady Ministrów jest w istocie sytuacją gorszą dla sprawnego funkcjonowania państwa niż ponowne organizowanie wyborów w krótkim odstępie czasu i prowadzić może do głębszej destabilizacji sytuacji w państwie. Ten wniosek musi ulec jednak zrewidowaniu w świetle treści art. 131 ust. 4 Konstytucji, który stwierdza, iż osoba wykonująca obowiązki Prezydenta nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu. Przepis ten jest w swojej treści klarowny i nie dopuszcza żadnych wyjątków. Taka wewnętrzna niespójność przepisów Konstytucji budzić musi zastrzeżenia oraz obawę na przyszłość w razie ewentualnej konieczności zastosowania omawianych przepisów w praktyce.

W doktrynie panował do niedawna spór, co do przejściowego pełnienia obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu. Podstawowy problem, jaki był podkreślany w doktrynie, skupiał się na tym, do którego momentu możemy mówić o przeszkodzie sprawowania urzędu jako przejściowej<sup>19</sup>. Tytułem przykładu dość często wskazywano w opracowaniach sytuację porwania Prezydenta podczas wizyty zagranicznej. Marszałek Sejmu winien w takiej sytuacji zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego celem stwierdzenia przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta. Z tego względu, iż przepisy Konstytucji ani ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie wskazywały, do którego momentu możemy mówić o czasowej niemożności sprawowania urzędu, wskazywano, iż sytuacja takiego wykonywania obowiązków głowy państwa mogłaby w istocie trwać kilka lat, nawet do końca kadencji uprowadzonego Prezydenta, co kłóciłoby się z czasowym charakterem pełnienia obowiązków wskazanym w art. 131 ust. 1 Konstytucji. Wskazywano także, iż w tak zaistniałej sytuacji rozwiązaniem nie mogłoby być zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do uznania za zmarłego, bowiem zgodnie z Kodeksem cywilnym do uznania za zmarłego konieczny jest upływ czasu, który przy pięcioletniej kadencji głowy państwa nie może być uznany za pomocny w rozwiązaniu problemu w zaistniałej sytuacji<sup>20</sup>. Brak dostatecznej

<sup>18</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 112–137; por. także S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 296.

<sup>19</sup> M. Florczak-Wątor, *op.cit.*, s. 192.

<sup>20</sup> Co do zasady zaginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył; jednakże gdyby w chwili uznania za zmarłego zaginiony ukończył lat 70, wystarcza upływ lat 5 – art. 29 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 459). Krótsze terminy (6 miesięcy, 1 rok lub 2 lata) dotyczą sytuacji zaginięcia w związku z katastrofą statku lub okrętu albo w związku z innym szczególnym zdarzeniem (art. 30 k.c.).

regulacji w tym zakresie mógł w sytuacji zaistnienia potrzeby ich zastosowania nastroić licznym problemom. Z tym większą aprobatą należy odnieść się do przepisów stawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>21</sup>, która uregulowała rozwiązania w omawianej kwestii. W ustawie tej po raz pierwszy wprowadzono kompleksowe unormowania, które wskazywały, iż tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta może być powierzone Marszałkowi Sejmu na nie dłużej niż trzy miesiące. Ponadto ustawa wskazywała, iż w sytuacji, gdy okoliczności, które tymczasowo uniemożliwiają Prezydentowi wykonywanie urzędu po upływie wspomnianych trzech miesięcy nie ustały, Marszałek Sejmu może ponownie jednokrotnie wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta i wówczas Trybunał może ponownie powierzyć Marszałkowi Sejmu pełnienie obowiązków głowy państwa na okres maksymalnie trzech miesięcy. Ustawa wskazywała ponadto, iż Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje wniosek Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta w ciągu 24 godzin od jego złożenia. Jest to bardzo istotny przepis, bowiem funkcjonalność państwa wymaga, by przejmowanie obowiązków głowy państwa w sytuacji, gdy nie może sprawować ich Prezydent, następowało sprawnie. Wspomniane rozwiązania, które po raz pierwszy wprowadziła wspomniana ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, powtórzyła niemal w identycznej treści obecnie obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>22</sup>. Rozwiązania przyjęte w ustawie należy uznać za korzystne.

## 2.2. Wiceprezydent remedium na istniejące niedoskonałości?

Przedstawione niedoskonałości obecnych unormowań w zakresie zastępstwa głowy państwa pozwalają zastanowić się nad poszukiwaniem nowych rozwiązań. Takim swoistym *novum* w polskim ustroju byłoby wprowadzenie urzędu wiceprezydenta. Warto przeanalizować, jakie przesłanki przemawiają za wprowadzeniem takiego rozwiązania.

Przede wszystkim należy zważyć na fakt, iż Marszałek Sejmu, zastępując Prezydenta, jest ograniczony jedynie brakiem możliwości skrócenia kadencji Sejmu. W pozostałym zakresie zaś może sprawować w pełni wszystkie kompetencje przysługujące głowie państwa, w tym decydować o podpisaniu ustaw, odmowie ich podpisania, a także skierowaniu ustaw w trybie kontroli do Trybunału Konstytucyjnego. W literaturze dość często pojawiają się koncepcje odwołujące się do możliwego braku umocowania Marszałka Sejmu do wykonywania niektórych funkcji Prezydenta. Zwolennicy tej koncepcji wskazują, iż prerogatywy Prezydenta dzielą się na obowiązki bezwzględne, obowiązki względne i uprawnienia<sup>23</sup>. Bazując zaś na treści art. 131 ust. 2 Konstytucji, odwołującego się do obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, wskazują, iż Marszałek Sejmu nie powinien korzystać z prezydenckich uprawnień, lecz ograniczyć swoje działanie tylko do czynności przypisanych głowie państwa, do których jest zobligowany. W związku

<sup>21</sup> Dz.U. z 2015, poz. 1064.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2016, poz. 2072.

<sup>23</sup> D. Dudek, *Harce wokół ustawy zasadniczej*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 lipca 2010 r., <http://www.rp.pl/arttykul/513671-Harce-wokol-ustawy-zasadniczej.html>, 27.02.2018.



z tym, pełniący obowiązki głowy państwa nie powinien m.in. wykonywać inicjatywy ustawodawczej, zwoływać Rady Gabinetowej, nadawać orderów i odznaczeń. Te śmiałe, acz nie do końca uprawnione tezy wymagają skonfrontowania z treścią przepisów Konstytucji, które w żaden sposób, poza art. 131 ust. 4 Konstytucji, nie ograniczają w działaniu osoby wykonującej obowiązki głowy państwa<sup>24</sup>. W związku z tym pojawić musi się pytanie o umocowanie Marszałka do tak szerokiej kompetencji i tak odpowiedzialnych zadań, jakie sprawuje Prezydent. Należy bowiem pamiętać, iż Prezydent, zgodnie z art. 127 Konstytucji, wybierany jest przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Posiada zatem bardzo silny mandat i szerokie poparcie społeczne do sprawowanej przez siebie funkcji. Oczywiście można powiedzieć, iż Marszałek Sejmu również posiada silny mandat społeczny – został bowiem również wybrany w bezpośrednich wyborach na posła. Należy jednak zważyć, iż liczba głosów wskazująca na poparcie społeczne Prezydenta jest bez porównania większa od ilości głosów, jakie w drodze wyborów parlamentarnych uzyskał pełniący funkcję Marszałka poseł. Należy ponadto zauważyć, iż Naród bezpośrednio dokonuje jedynie wyboru swoich przedstawicieli do Sejmu, nie mając następnie wpływu na to, kogo posłowie spośród swojego grona wybiorą na Marszałka Sejmu. Należy zatem podkreślić, iż Prezydent posiada bez porównania silniejszy mandat do sprawowania swoich funkcji niż Marszałek Sejmu, który finalnie funkcję swoją pełni nie z wyboru przez Naród, a w drodze powierzenia mu tego zadania przez posłów<sup>25</sup>. Rozwiązaniem w tak zaistniałej sytuacji mogą być dwie możliwości. Pierwszą z nich jest ograniczenie kompetencji sprawowanych przez Marszałka Sejmu w zastępstwie głowy państwa. W literaturze wskazuje się bowiem, iż Marszałek pełni funkcję zastępstwa niejako z konieczności i tylko przejściowo, zatem zasadnym byłoby zastanowienie się nad możliwym ograniczeniem kompetencji do absolutnego minimum, związanego z przejściowym charakterem zaistniałego zastępstwa<sup>26</sup>. Z drugiej strony pojawiają się również koncepcje upatrujące silnego zastępstwa, z kompetencjami przysługującymi w takim samym wymiarze jak głowie państwa, przez osobę równie silnie umocowaną do działania. Taką osobą byłby niewątpliwie wiceprezydent wybierany wspólnie z Prezydentem. Rozwiązanie przyjmujące głosowanie w czasie wyborów prezydenckich jednym głosem zarówno na kandydata na prezydenta jak i na wiceprezydenta sprzyjałoby silniejszemu umocowaniu osoby, która w konstytucyjnie przewidzianych wypadkach miała pełnić obowiązki głowy państwa.

Ponadto należy zważyć na fakt, iż Marszałek Sejmu obejmując pełnienie obowiązków głowy państwa nie traci pełnionego przez siebie mandatu poselskiego ani nie przestaje pełnić funkcji przewodniczącego izby. Należy zatem uświadomić sobie, jak silną pozycję w procesie legislacyjnym uzyskuje Marszałek Sejmu. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, Marszałek Sejmu przyjmuje projekty ustaw oraz nadaje im bieg w Sejmie. Ponadto Marszałek Sejmu decyduje o skierowaniu do prac parlamentarnych konkretnego projektu na posiedzeniu Sejmu. Marszałek w końcu decyduje

<sup>24</sup> *Zastępstwo...*, s. 25.

<sup>25</sup> K. Walczuk, *op.cit.*, s. 199.

<sup>26</sup> S. Patyra, *op.cit.*, s. 37–38; por. także K. Walczuk, *op.cit.*, s. 203–205.

także o tym, kiedy i jaki projekt będzie poddany pod głosowanie w Sejmie. Jeśli do tych „zwyczajnych” kompetencji dodamy ponadto kompetencje w zakresie władzy ustawodawczej przysługujące Prezydentowi – prawo podpisywania ustaw, prawo weta ustawodawczego oraz prawo skierowania uchwalonej ustawy w trybie kontroli do Trybunału Konstytucyjnego, to zauważymy, iż Marszałek w ten sposób uzyskuje niezwykle silną pozycję w procesie legislacyjnym. Należy zważyć na fakt, iż w ten sposób dochodzi do zachwiania zawartej w art. 10 Konstytucji zasady podziału i równowagi władz<sup>27</sup>. Szczególnie istotny wpływ to zachwianie uzyskuje w sytuacji kohabitacji, gdy dotychczasowy Prezydent oraz rząd (większość parlamentarna) reprezentują odmienne środowiska polityczne. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 2010 r., gdy tragicznie zmarły Prezydent Lech Kaczyński wywodził się ze środowiska Prawa i Sprawiedliwości, a sprawujący w następstwie jego śmierci obowiązki głowy państwa Marszałek Sejmu był politycznie związany z posiadającą wówczas większość w parlamencie partią Platformy Obywatelskiej (współtworzącą koalicję rządową z Polskim Stronnictwem Ludowym). Można by oczywiście stwierdzić, iż zachwianie to wynika z konieczności zastępowania Prezydenta przez Marszałka Sejmu. Jednakże przyjęcie odmiennego modelu, a zatem bazującego na wprowadzeniu do polskiego ustroju funkcji wiceprezydenta, pozwoliłoby uniknąć takiej sytuacji i gwarantowało, iż nawet w tak wyjątkowych sytuacjach, jakie związane są z zastępowaniem głowy państwa, nie dojdzie do zachwiania podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Ponadto w sytuacji wykonywania zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Sejmu, w przypadku, gdy dochodzi do przedterminowych wyborów prezydenckich, w których zwycięskim kandydatem jest osoba pełniąca funkcję Marszałka Sejmu, może dojść do tzw. „karuzeli stanowisk”. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 2010 r., kiedy 4 lipca drugą turę wyborów prezydenckich wygrał pełniący od 10 kwietnia obowiązki głowy państwa Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski. Dnia 8 lipca, w wyniku złożenia rezygnacji z funkcji Marszałka Sejmu i zrzeczenia się mandatu poselskiego przez Bronisława Komorowskiego, pełnienie obowiązków głowy państwa na podstawie art. 131 ust. 3 Konstytucji, przejął Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz. Obowiązki pełnił jedynie przez kilka godzin, bowiem wieczorem tego samego dnia Marszałkiem Sejmu został wybrany Grzegorz Schetyna, który następnie przejął od Marszałka Senatu wykonywanie obowiązków Prezydenta. W wyniku takich działań obowiązki głowy państwa w ciągu jednego dnia pełniły w sumie 3 osoby. W przypadku, gdyby wprowadzić funkcję wiceprezydenta, nie mielibyśmy do czynienia z taką, niewątpliwie niekorzystną, sytuacją.

Jako podstawowy kontrargument dla wprowadzenia urzędu wiceprezydenta jawić się może fakt, iż funkcja ta nie mogłaby być stosowana jako rozwiązanie w sytuacji stylizowanej w art. 131 ust. 2 pkt 3 Konstytucji. W sytuacji stwierdzenia nieważności wyboru nie istnieje możliwość przedłużenia kadencji Prezydenta dotychczas sprawującego urząd. Konstytucja stanowi bowiem dokładnie w art. 127 ust. 2, iż kadencja Prezydenta wynosi 5 lat. W tej sytuacji obowiązków nie mógłby także pełnić wiceprezydent czy

<sup>27</sup> K. Walczuk, *op.cit.*, s. 198; por. także *Zastępstwo...*, s. 12–13.

to dotychczasowy, czy też nowo wybrany wspólnie z Prezydentem-elektem. Rozpoczęcie kadencji przez wiceprezydenta byłoby bowiem bezpośrednio powiązane z rozpoczęciem kadencji przez Prezydenta, a również dotychczasowy wiceprezydent nie miałby możliwości przejściowego pełnienia funkcji Prezydenta. W tej sytuacji nieuniknionym wydaje się pełnienie obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu. Należy jednak zauważyć, iż nawet w Stanach Zjednoczonych kwestia zastępstwa Prezydenta nie kończy się na urzędzie Wiceprezydenta. Jeśli z jakichś względów Wiceprezydent nie jest w stanie sprawować obowiązków głowy państwa, to w dalszej kolejności do pełnienia tych obowiązków powoływany jest Speaker Izby Reprezentantów<sup>28</sup>. Jest to zatem rozwiązanie, które w tak zaistniałej, nadzwyczajnej sytuacji, jawi się jako racjonalne.

### 3. Ewentualna pozycja i kompetencje wiceprezydenta

Rozważania na temat kwestii ewentualnych kompetencji i pozycji ustrojowej wiceprezydenta należałoby rozpocząć od stwierdzenia, iż przede wszystkim wykonywałby zastępstwo głowy państwa, w sytuacji czy to przejściowej niemożności sprawowania urzędu, czy też jego opróżnienia. Na gruncie obecnych przepisów ciężko wyobrazić sobie sytuację, gdy Prezydent zdecydowałby się scedować na swojego zastępcę jedynie część kompetencji, jednocześnie zachowując pozostałe we własnej gestii. Podstawową przeszkodą dla takiego rozwiązania jest treść art. 131 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób bowiem na gruncie tego przepisu bronić tezy o możliwości „delegowania” przez Prezydenta części swoich kompetencji na swojego zastępcę. Znane są jednak przykłady ustrojów państw dopuszczających podobne rozwiązania, czasem pomimo braku klarownych przepisów w tym zakresie. Rozwiązanie to jest obecne w praktyce ustrojowej Republiki Federalnej Niemiec. Art. 57 Ustawy Zasadniczej stanowi, iż „W razie przeszkody w pełnieniu obowiązków lub przedwczesnego złożenia urzędu przez Prezydenta Federalnego, jego uprawnienia wykonuje Przewodniczący Bundesratu”<sup>29</sup>. Przepis ten jak zatem można bez trudu zauważyć, nie stanowi wprost o możliwości czasowego przekazania części kompetencji przez Prezydenta na rzecz Przewodniczącego Bundesratu. W praktyce ustrojowej ukształtował się jednak model częściowego przekazywania kompetencji na krótki czas. Ma to zupełnie wyjątkowy charakter i zazwyczaj dotyczy sytuacji, gdy Prezydent jest nieobecny w kraju z powodu kilkudniowych wizyt zagranicznych. W celu przekazania części kompetencji Prezydent wystosowuje pisemne oświadczenie o przekazaniu określonych kompetencji, które dla swojej skuteczności wymaga kontrasygnaty ministra spraw zagranicznych<sup>30</sup>. Obecność takiego rozwiązania w Niemczech – kraju kanclerskiego systemu rządów (eksponującego przecież osobę Kanclerza w sposób silniejszy niż ma to miejsce w stosunku do premiera na gruncie polskiej Konstytucji), pozwala zastanowić się nad możliwością wprowadzenia podobnego rozwiązania w polskim ustroju.

---

<sup>28</sup> S. Patyra, *op.cit.*, s. 34.

<sup>29</sup> Tłumaczenie na podstawie materiałów dostępnych w zasobach Biblioteki Sejmowej pod adresem: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf), 27.02.2018.

<sup>30</sup> G. Pastuszko, *op.cit.*, s. 101.

W zgłaszanych pomysłach wprowadzenia urzędu wiceprezydenta przedstawiano dotychczas także pomysły powiązania tej funkcji z Radą Bezpieczeństwa Narodowego, czyniąc wiceprezydenta szefem Rady<sup>31</sup>.

Ponadto rozważania na temat wprowadzenia w polskim ustroju funkcji wiceprezydenta mogą być dobrym punktem wyjścia do poszukiwania dalszych ewentualnych kompetencji dla tego urzędu. W zgłaszanych dotychczas projektach zmiany konstytucji, które przewidywały wprowadzenie funkcji wiceprezydenta, pojawiały się pomysły o powierzeniu temu organowi przewodnictwa obradom Senatu<sup>32</sup>. Rozważania te mogły by stanowić dobry punkt wyjścia do szerszej dyskusji na temat reformy Senatu, której potrzeba zgłaszana jest od dłuższego czasu<sup>33</sup>.

#### 4. Zakończenie

Problematyka pełnienia obowiązków głowy państwa na wypadek opróżnienia urzędu aż do 2010 r. wydawała się być zagadnieniem czysto dogmatycznym, niemającym większego znaczenia, swego rodzaju *political fiction*. Postrzeganie przepisów odnoszących się do tego zagadnienia zmieniło się dość gwałtownie w wyniku tragicznej śmierci Prezydenta. Pierwsze praktyczne zastosowanie tych unormowań okazało się być bardzo ważnym testem nie tylko w tym wąskim zakresie, ale także szerszym, dotyczącym funkcjonalności organów państwa. Uwidocznili również niedoskonałości legislacyjne, na które uwagę przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wskazują do dnia dzisiejszego. Wskazuje się m.in. na potrzebę poszerzenia katalogu aktów głowy państwa niewymagających dla swojej skuteczności kontrasygnaty premiera o akt czasowego przekazania pełnienia obowiązków Prezydenta Marszałkowi Sejmu, doprecyzowania treści ustępu drugiego w zakresie, w jakim stwierdza, iż Marszałek Sejmu pełni obowiązki głowy państwa do czasu wyboru Prezydenta, czy znowelizowania treści ustępu czwartego, tak by treść tego przepisu dała pogodzić się z przepisami Konstytucji odnoszącymi się do obligatoryjnego skrócenia kadencji Sejmu. Wśród pomysłów mających na celu udoskonalenie przepisów Konstytucji pojawiają się także głosy o potrzebie wprowadzenia urzędu wiceprezydenta w Polsce. Niezależnie od tego, w którym kierunku podążą ewentualne zmiany w zakresie art. 131 Konstytucji, warto przeprowadzić szeroką debatę w tym temacie. Warto również pamiętać, iż urząd Wiceprezydenta w Stanach Zjednoczonych, którego rozwiązania w tym zakresie stawiane są za wzór dla innych krajów, również na przestrzeni lat był różnie postrzegany. W czasie Konwencji Konstytucyjnej w roku 1787 twierdzono, iż wprowadzenie takiego stanowiska nie jest pożądane. Pierwotnie, po wprowadzeniu urzędu Wiceprezydenta

<sup>31</sup> Napieralski: *potrzebny jest wiceprezydent*, <http://www.rp.pl/artykul/505409.html>, 27.02.2018.

<sup>32</sup> R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009, s. 143.

<sup>33</sup> Nie bez powodu od lat na stosunkowo wysokim poziomie utrzymuje się odsetek osób deklarujących chęć zlikwidowania Senatu, co potwierdzają przeprowadzane w tym temacie badania opinii publicznej, a dyskusja na ten temat powraca przy okazji każdej kampanii przed wyborami parlamentarnymi. Szerzej na ten temat: <http://www.wnp.pl/wiadomosci/sondaz-polacy-za-likwidacja-senatu-i-zmniejszeniem-liczby-poslow,16722.html>, 27.02.2018.

w artykule II par. 1 Konstytucji Stanów Zjednoczonych, był on obsadzany przez osobę, która w wyborach prezydenckich uzyskała drugi wynik (zwycięzca zostawał zaś Prezydentem), co powodowało, iż urząd ten nie cieszył się zbytnim uznaniem. Dopiero wprowadzenie poprawek do Konstytucji Stanów Zjednoczonych (m.in. XII, XX i XXV poprawki) doprowadziło do ukształtowania urzędu Wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych w obecnym kształcie<sup>34</sup>. Obecnie w Stanach Zjednoczonych mało kto twierdzi, iż urząd ten jest pozbawiony sensu, a raczej cieszy się prestiżem i uznaniem. Możliwe, iż szersza debata nad potrzebą nowelizacji art. 131 Konstytucji pozwoli także na przeprowadzenie merytorycznej debaty nad potrzebą wprowadzenia urzędu wiceprezydenta w Polsce.

\* \* \*

### **Does Poland Need the Post of the Vice-President?**

Tragic events that took place on 10<sup>th</sup> of April 2010 were not only a great shock for the whole Polish nation, but also an important test for the efficiency of functioning of the Polish country. For the first time since the Constitution have been passed, the regulations on the substitute of the President due to his death were used. This events exposed the inexcellence of the solutions applied in the text of the Constitution. At the beginning article presents the regulations on the substitute of the head of state from different countries. Furthermore, the article shows criticism on present solutions on the substitute of the President in the Polish Constitution and finally proposes the possibility to implement the position of the Vice-President in Polish legal system as one of the possible solutions to improve the rules of the Polish Constitution in this aspect.

**Key words:** President, Vice-president, Constitution, The Speaker of the Sejm, Constitutional Tribunal

---

<sup>34</sup> M. Turek, *Urząd Wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2014, s. 23–102.