

Aleksandra Szydzik

O potrzebie regulacji statusu prawnego małżonka Prezydenta RP

1. Wprowadzenie

Status prawny małżonka Prezydenta RP nie został dotychczas uregulowany w polskim porządku prawnym¹, pomimo faktu, że pewne próby w tym zakresie były podejmowane w przeszłości i wiązały się z wolą przyznania mu wynagrodzenia za zwyczajowo wykonywane obowiązki. Należy zauważyć, że chociaż małżonek Prezydenta RP nie piastuje w świetle prawa żadnego urzędu, to jednak wykazuje się aktywnością w sferze publicznej. Przez sam fakt pozostawania w małżeństwie z osobą wybraną na urząd Prezydenta RP nabywa on status, z którym wiążą się wysokie oczekiwania społeczne.

Co jakiś czas do debaty publicznej powraca temat faktycznej roli małżonka Prezydenta RP w praktyce ustrojowej. Budzi on zainteresowanie nie tylko polityków, ale także obywateli². Zasadne wydaje się zatem postawienie pytania o potrzebę instytucjonalizacji roli małżonka Prezydenta RP poprzez określenie ram prawnych jego działania. Pytanie to

¹ Zob. E. Gierach, *Opinia...*, s. 80–83. Na ten temat także: E. Gierach, *Opinia prawna z 19 lutego 2019 r...*; B. Przywora, *Opinia prawna z 11 lutego 2019 r...*

² W dniu 3 marca 2020 r. została złożona do Sejmu petycja nr BKSP-145-IX-93/20 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wynagrodzenia małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja do Spraw Petycji ostatecznie nie uwzględniła żądania będącego jej przedmiotem. Petycja dostępna pod adresem: < [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/na_zwa/145-IX-93-20/\\$file/145-IX-93-20.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/na_zwa/145-IX-93-20/$file/145-IX-93-20.pdf) >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r. Zob. także: E. Gierach, *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-93/20...*

wspierane jest dodatkowo przez funkcjonowanie nieoficjalnego tytułu Pierwszej Damy (ang. *First Lady*), który wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych Ameryki jako określenie małżonki Prezydenta USA³. Z czasem tytuł ten upowszechnił się także w innych państwach na świecie i zaczął być używany dla określenia małżonki głowy państwa⁴.

Należy zauważyć, że w Polsce urząd Prezydenta RP sprawowali dotychczas wyłącznie mężczyźni, zaś obowiązki zwyczajowo wykonywane przez małżonki Prezydentów RP wiązały się właśnie z pełnieniem nieoficjalnej funkcji Pierwszej Damy. Niemniej jednak nie można w przyszłości wykluczyć w tym zakresie tendencji odwrotnej. W związku z tym, poszukując najbardziej uniwersalnego określenia, na potrzeby rozważań podjętych w niniejszym artykule posłużono się pojęciem „małżonka Prezydenta RP”, bez rozróżnienia w tym kontekście płci. Wybór tego określenia podyktowany jest także dotychczasową praktyką ustrojową, w której Prezydent RP obejmował urząd pozostając w małżeństwie. Należy jednak podkreślić, że znane są na świecie sytuacje, w których funkcję Pierwszej Damy nie pełnił małżonek, lecz inne osoby bliskie głowie państwa⁵. Mając tego świadomość, wszelkie uwagi i wnioski poczynione w dalszej części artykułu należy odnosić odpowiednio także do innych osób, które potencjalnie mogłyby pełnić obowiązki zwyczajowo wykonywane przez małżonka Prezydenta RP, mając na względzie praktykę ustrojową innych państw w tym zakresie.

2. Działalność publiczna małżonka Prezydenta RP

Regulacja statusu prawnego małżonka Prezydenta RP ściśle wiąże się z zakresem jego działalności publicznej⁶, której ramy nie zostały jak

3 Po raz pierwszy określenia *First Lady* miał użyć Prezydent USA – Zachary Taylor w stosunku do Dolley Madison – Pierwszej Damy USA w latach 1809–1817, mówiąc: „She will never be forgotten, because she was truly our First Lady for a half-century”. Określenie *First Lady* upowszechniło się jednak w USA dopiero na początku XX wieku. M.H. Beasley, *First...*, s. 35. Zob. także A.A. Paxton-Turner, *Changing...*, s. 10–11.

4 Odpowiednikiem tego tytułu dla mężczyzny będącego małżonkiem głowy państwa jest tytuł Pierwszego Dżentelmena (ang. *First Gentleman*).

5 Przykładowo prezydent Albanii, wybrany na kadencję 2017–2022, Ilir Meta powierzył sprawowanie funkcji Pierwszej Damy swojej córce, zaś w latach 2012–2017 w Niemczech funkcję Pierwszej Damy pełniła Daniela Schadt – konkubina prezydenta Niemiec Joachima Gaucka.

6 Na potrzeby niniejszego artykułu przez działalność publiczną rozumiem ogół czynności podejmowanych przez małżonka Prezydenta RP na rzecz państwa lub w interesie ogółu

dotąd w żaden sposób uregulowane prawnie. Szczegółowe informacje o aktywności małżonka Prezydenta RP są aktualnie prezentowane na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta RP – w zakładce pn. „Pierwsza Dama”⁷. Na podstawie dotychczasowej praktyki ustrojowej można stwierdzić, że małżonek Prezydenta RP prowadzi szeroko rozumianą działalność publiczną, w ramach której wykonuje **zwyczajowo** przyjęte obowiązki, do których w szczególności należy zaliczyć:

- a. Obowiązki o charakterze reprezentacyjnym – małżonek towarzyszy Prezydentowi RP zarówno w wizytach zagranicznych, jak również w wydarzeniach i uroczystościach krajowych, a także przyjmuje wraz z Prezydentem RP delegacje zagraniczne w kraju; ponadto małżonek Prezydenta RP może także odbywać wizyty samodzielne, mające na celu promowanie kraju,
- b. Sprawowanie patronatu honorowego nad różnego rodzaju inicjatywami i przedsięwzięciami – w tym także nad organizowanymi z własnej inicjatywy konkursami, współdziałając w tym zakresie z Kancelarią Prezydenta RP,
- c. Uczestniczenie w spotkaniach z przedstawicielami różnego rodzaju instytucji i organizacji,
- d. Prowadzenie szeroko rozumianej działalności społecznej, w tym także działalności charytatywnej i dobroczynnej – małżonek Prezydenta RP wspiera akcje charytatywne, angażuje się w pomoc na rzecz potrzebujących, prowadzi działalność popularyzatorską, wspierając wybrane kampanie społeczne, jak również promuje wartości obywatelskie i podejmuje działania propagujące wiedzę na temat wybranej przez niego problematyki⁸.

Tak określony katalog obowiązków małżonka Prezydenta RP nie ma oczywiście charakteru zamkniętego, stanowiąc raczej zbiór działań

społeczeństwa. W tym zakresie proponuję wyodrębnienie dwóch podstawowych funkcji realizowanych przez małżonka Prezydenta RP – funkcji reprezentacyjnej oraz społecznej. W podobny sposób działalność małżonka Prezydenta RP ujmuje E. Gierach, *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-93/20...*, s. 3.

7 Oficjalna strona internetowa Prezydenta RP: < <https://www.prezydent.pl/pierwsza-dama/aktywnosc-pierwszej-damy/> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.

8 Na temat działalności publicznej małżonków Prezydenta RP zob. M. Rogala, *Wybrane...*, s. 131–154.

najczęściej podejmowanych przez dotychczasowe małżonki Prezydentów RP w sferze publicznej.

Zarys działalności publicznej małżonka Prezydenta RP pozwala jednak na wyodrębnienie jego dwóch podstawowych funkcji – reprezentacyjnej oraz społecznej. W zakresie funkcji reprezentacyjnej obowiązki małżonka Prezydenta RP wynikają z protokołu dyplomatycznego, który nie ma jednak charakteru wiążącego, stanowiąc jedynie zbiór reguł kurtuazji międzynarodowej (*comitas gentium*)⁹, określających sposób postępowania przedstawicieli państwa w czasie składania wizyt oficjalnych, jak i nieoficjalnych. Małżonek Prezydenta RP uczestniczy w wizytach zagranicznych składanych przez Prezydenta RP. Program takich wizyt przewiduje udział małżonka zarówno w zasadniczych punktach programu, jak również zawiera punkty odrębne dla małżonka Prezydenta RP i innych członków delegacji¹⁰.

Z tytułu towarzyszenia Prezydentowi RP w wizytach zagranicznych małżonkowi przysługują także pewne uprawnienia wynikające z prawa międzynarodowego. W szczególności jest on osobą korzystającą z ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 1 Konwencji o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, sporządzonej w Nowym Jorku dn. 14 grudnia 1973 r.¹¹ Ponadto, zgodnie z art. 39 Konwencji o misjach specjalnych, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dn. 16 grudnia 1969 r.¹², członkom rodzin przedstawicieli państwa wysyłającego w misji specjalnej przysługuje prawo do korzystania z niektórych przywilejów i immunitetów określonych w przepisach tej konwencji.

9 S. Sykuna, J. Zajadło, *Protokół...*, s. 261.

10 T. Orłowski, *Protokół...*, s. 350–352.

11 Dz.U. 1983, nr 37, poz. 168. Zgodnie z art. 1 ust. 1 Konwencji o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, przez określenie „osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej” rozumie się w pierwszej kolejności „głowę państwa, w tym każdego członka organu kolegiального pełniącego, zgodnie z konstytucją danego państwa, funkcję głowy państwa, szefa rządu lub ministra spraw zagranicznych wówczas, gdy taka osoba znajduje się w obcym państwie, jak również towarzyszących jej członków rodziny”.

12 Dz.U. 1985, nr 48, poz. 245.

Małżonek Prezydenta RP bierze także udział w przyjmowaniu delegacji zagranicznych w kraju – jego obecność jest wymagana, gdy gość składa wizytę z małżonkiem¹³. Wówczas ustala się program własny dla obu małżonków, który wiąże się z zainteresowaniami małżonka gościa¹⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe, funkcja reprezentacyjna małżonka Prezydenta RP znajduje pośrednie umocowanie w przepisach prawa międzynarodowego, które dostrzegają konieczność objęcia go ochroną podczas wizyt zagranicznych składanych wspólnie z Prezydentem RP. Funkcja ta ma zatem związek z realizacją stosunków międzynarodowych w ogólności i nadaje działalności małżonka Prezydenta RP charakteru quasi-dyplomatycznego. Wprawdzie małżonek Prezydenta RP nie jest uprawniony do składania w imieniu państwa oświadczeń woli, które mogłyby wywoływać skutki prawne w stosunkach międzynarodowych, to jednak – w ograniczonym zakresie – towarzyszy Prezydentowi RP w realizacji obowiązku wynikającego z art. 133 w zw. z art. 126 Konstytucji RP, reprezentując z nim państwo w stosunkach międzynarodowych. W tym kontekście należy zauważyć, że Konstytucja RP odróżnia ustrojową pozycję Prezydenta RP jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 Konstytucji RP) od funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych” (art. 133 Konstytucji RP). Jak wskazuje Piotr Czarny: „oznacza to, że obok kompetencji wyraźnie wskazanych w art. 133 ust. 1, Prezydent RP dysponuje w zakresie polityki zagranicznej także innymi uprawnieniami, które są pochodną jego statusu najwyższego przedstawiciela państwa”¹⁵. Rola Prezydenta RP w stosunkach zewnętrznych ma zatem szerszy charakter niż wynika to wprost z przepisów Konstytucji RP. W tym zakresie ważną rolę odgrywają składane przez niego wizyty w innych państwach oraz utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z szefami państw obcych, w czym uczestniczy także małżonek Prezydenta RP¹⁶.

Funkcja społeczna małżonka Prezydenta RP nie ma tak skonkretyzowanego charakteru jak funkcja reprezentacyjna. Można wskazać, że składa się na nią ogół działań podejmowanych przez małżonka Prezydenta RP

13 T. Orłowski, *Protokół...*, s. 361–362.

14 T. Orłowski, *Protokół...*, s. 371.

15 P. Czarny, w: *Konstytucja...*, s. 397.

16 W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 174.

z własnej inicjatywy w celu promowania, wspierania i angażowania się we wszelkie akcje i przedsięwzięcia propagujące ważne tematy społeczne, np. w celu pomocy najbardziej potrzebującym, upowszechnienia wiedzy na jakiś temat czy zwrócenia uwagi na doniosły problem obywateli.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że działalność publiczna małżonka Prezydenta RP nie obejmuje zatem uprawnień władczych, tj. nie polega na sprawowaniu władztwa publicznego, lecz ogranicza się do realizacji funkcji reprezentacyjnej oraz społecznej. Wydaje się, że charakter tej działalności zdaje się kształtować apolityczną rolę małżonka Prezydenta RP w sferze publicznej.

3. Projekty ustaw dotyczące małżonka Prezydenta RP

Wszystkie dotychczasowe projekty ustaw zmierzające do uregulowania statusu prawnego małżonka Prezydenta RP ograniczały się do zamiaru przyznania mu wynagrodzenia za zwyczajowo wykonywane obowiązki. Inicjatywa w tym zakresie była przedmiotem prac zarówno VIII, jak i IX kadencji Sejmu.

W dniu 18 lipca 2016 r. wpłynął do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁷, który zakładał przyznanie wynagrodzenia małżonkowi Prezydenta RP w wysokości 55% wynagrodzenia przysługującego Prezydentowi RP. Projekt ustawy przewidywał także zmianę ustawy z dn. 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, poprzez przyznanie stosownego uposażenia także małżonkom byłych Prezydentów RP wybranych począwszy od 1989 r. – w wysokości 75% kwoty wynagrodzenia ustalonego w przepisach o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych osób. W uzasadnieniu do projektu ustawy odwołano się do sformułowanych wyżej funkcji małżonka argumentując, że:

17 Projekt ustawy z dn. 18 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 742, Sejm VIII kadencji, < <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6054368105E44107C1257F5004B0FE7/%24File/742.pdf> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r..

18 Dz.U. 2018, poz. 1972, tekst jedn.

zwyczajowo przyjęte jest, że małżonek Prezydenta RP towarzyszy mu np. w czasie przyjmowania oficjalnych zagranicznych delegacji. Pełni również funkcje reprezentacyjne w czasie różnych wydarzeń w kraju. (...) sprawuje patronaty nad różnymi wydarzeniami okolicznościowymi. Uczestniczy także w wizytach zagranicznych Prezydenta RP. W tym czasie reprezentuje niewątpliwie Polskę. Zgodnie z przyjętym zwyczajem małżonek Prezydenta RP w czasie jego kadencji nie wykonuje działalności zarobkowej, w tym także rezygnuje z zatrudnienia w jakiegokolwiek formie. W związku z powyższym zachodzi potrzeba przyznania małżonkowi Prezydenta RP wynagrodzenia z tytułu zwyczajowo wykonywanych obowiązków, w tym także po zakończeniu kadencji danego Prezydenta RP.

Projekt ustawy został jednak wycofany przez wnioskodawców podczas pierwszego czytania. Tymczasem już następnego dnia, w dniu 20 lipca 2016 r., ponownie wpłynął do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁹, który w części poświęconej małżonkowi Prezydenta RP przewidywał analogiczne zasady jego wynagradzania, jak wycofany wcześniej projekt ustawy. Ostatecznie także ten projekt został wycofany zaledwie dzień później przez wnioskodawcę²⁰.

Cztery lata później, w sierpniu 2020 r. powrócono do pomysłu przyznania wynagrodzenia małżonkowi Prezydenta RP. Wówczas wpłynął do Sejmu projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych, który zakładał przyznanie małżonkowi Prezydenta RP wynagrodzenia w wysokości 0,9 krotności wynagrodzenia

19 Projekt ustawy z dn. 20 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 749, Sejm VIII kadencji, < <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/DD9370FEE90CF601C1257FF60066D050/%24File/749.pdf> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.

20 Należy wskazać, że w obu projektach ustaw (druk nr 742 i 749) przewidziano jednocześnie możliwość wykonywania przez małżonka Prezydenta RP pracy w charakterze nauczyciela akademickiego w szkole wyższej albo pracownika naukowego w instytucie naukowym lub naukowo-badawczym. Ponadto, wraz z przyznaniem małżonkowi Prezydenta RP wynagrodzenia, projekty ustaw przewidywały także obowiązek złożenia przez niego Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego oświadczenia o stanie majątkowym – na podstawie art. 10 ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. o ograniczaniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące punkcje publiczne, Dz.U. 2019, poz. 2399, tekst jedn.

sędziego Sądu Najwyższego określonego w stawce podstawowej²¹. Uzasadnienie do projektu ustawy sprowadzało się do wskazania, że: „jakkolwiek osoba małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (obecnej kadencji – I Dama Rzeczypospolitej Polskiej) nie jest osobą zajmującą kierownicze stanowisko państwowe, to jednak realizuje, jak dotąd nieodpłatnie, ważne zadania o charakterze reprezentacyjnym i wspomagającym Prezydenta RP, także kosztem własnej kariery zawodowej i czasu prywatnego. Zatem w pełni uzasadnione jest przyznanie Jej z tego tytułu odpowiedniego wynagrodzenia”. Ostatecznie prace nad ustawą nie zostały zakończone – w dniu 17 sierpnia 2020 r. Senat RP podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy, wskazując na: „rezonans, jaki przedłożona ustawa wywołała w dyskursie publicznym”, zwłaszcza zaś na: „negatywny odbiór przyjęcia rozwiązań polegających na podwyższeniu zarówno wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i uposażeń parlamentarzystów, jak również subwencji wypłacanej partiom politycznym”²² w czasie pandemii COVID-19. Senat RP wskazał także na błąd o charakterze techniczno-legislacyjnym, przejawiający się w określeniu wynagrodzenia małżonka Prezydenta RP w ustawie o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, podczas gdy małżonek Prezydenta RP w rozumieniu przepisów prawa takiego stanowiska nie zajmuje.

4. Problematyka instytucjonalizacji roli małżonka głowy państwa w państwach obcych – przykład Francji i USA

W ostatnim czasie próba instytucjonalizacji roli małżonka głowy państwa została podjęta przez prezydenta Francji – Emmanuela Macrona, który opowiadał się za ustanowieniem instytucji Pierwszej Damy oraz prawnym określeniem zasad jej funkcjonowania. Inicjatywa ta nie

21 Projekt ustawy z dn. 12 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych, druk nr 551, Sejm IX kadencji, < <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2F311098FDB31930C12585C3006E4293/%24File/551.pdf> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.

22 Uchwała Senatu RP z dn. 17 sierpnia 2020 r. w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych, < <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7B5ECACD204063F7C12585C9003962DC/%24File/571.pdf> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.

znalazła jednak poparcia wśród społeczeństwa. Petycję przeciwko nadaniu małżonce prezydenta Francji – Brigitte Macron oficjalnego statusu Pierwszej Damy podpisało ponad 300 000 osób²³, na skutek czego zrezygnowano ostatecznie z podjęcia dalszych działań w tym zakresie. Dążenia do nadania małżonce oficjalnego statusu Pierwszej Damy zakończyły się ostatecznie opublikowaniem w dniu 21 sierpnia 2017 r. na oficjalnej stronie internetowej prezydenta Francji „Karty transparentności dotyczącej statusu małżonka głowy państwa” (fr. *Charte de transparence relative au statut du conjoint du Chef de l'État*, dalej: Karta)²⁴. Dokument ten nie ma prawnie wiążącego charakteru, niemniej jednak wyjaśnia, jakie obowiązki i na jakich zasadach pełnić będzie Brigitte Macron jako żona prezydenta Francji, precyzując tym samym jej publiczną rolę.

W preambule do Karty wskazano, że małżonek prezydenta Francji, zarówno na mocy tradycji, jak również praktyki dyplomatycznej, pełni funkcję przedstawiciela państwa i wspiera prezydenta w jego działalności, przy czym żaden akt prawny nie reguluje jak dotąd jego roli. Dlatego też celem Karty jest wyjaśnienie misji małżonka prezydenta Francji, jak również upublicznienie środków przyznanych mu na jej wypełnienie. Karta została podzielona na trzy części. W pierwszej opisano rolę oraz misję publiczną Brigitte Macron, wskazując, że:

- a. Zapewnia ona reprezentację Francji u boku prezydenta na szczytach i spotkaniach międzynarodowych, towarzyszy prezydentowi podczas oficjalnych wizyt, jak również może brać udział w działaniach krajowych i międzynarodowych, realizowanych z innymi małżonkami głów państw,
- b. Odpowiada na prośby Francuzów oraz osobistości francuskich i zagranicznych, które chcą się z nią spotkać,
- c. Nadzoruje organizację oficjalnych imprez i przyjęć w Pałacu Elizejskim,

23 Petycja została wystosowana na platformie change.org przez organizacje de l'Égalité Nationale. Link do petycji: < <https://www.change.org/p/contre-le-statut-de-premiere-dame-a-brigitte-macron> >.

24 Tekst Karty jest dostępny w j. francuskim na stronie internetowej: < <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/08/21/charte-de-transparence-relative-au-statut-du-conjoint-du-chef-de-letat> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.; < <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-1705-fr.pdf> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.

d. Wspiera wydarzenia o charakterze charytatywnym, kulturalnym lub społecznym.

Dodatkowo prezydent Francji może powierzyć małżonkowi także inne zadania, które będą wpisywać się w charakter jego roli. Druga część Karty stanowi, że Brigitte Macron jako małżonka prezydenta nie otrzymuje z tytułu wykonywanych obowiązków żadnego wynagrodzenia, jak również nie posiada na ich realizację odrębnego budżetu. Koszty jej działalności pokrywane są z budżetu prezydenta i następnie uwidocznione w zestawieniu kosztów Pałacu Elizejskiego. Swoje zadania Brigitte Macron wykonuje przy pomocy sekretariatu oraz dwóch doradców będących pracownikami gabinetu prezydenta Francji, zaś jej ochronę zapewnia Grupa Bezpieczeństwa Prezydenta Republiki (fr. *Groupe de sécurité de la présidence de la République*). W celu zapewnienia transparentności działań małżonki prezydenta Francji pod koniec każdego miesiąca publikowane jest na oficjalnej stronie internetowej podsumowanie jej działań²⁵.

Potrzeba określenia ram prawnych działalności małżonka głowy państwa została dostrzeżona już wcześniej w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Rola małżonka prezydenta USA znajduje bowiem, chociaż w bardzo wąskim zakresie, umocowanie w przepisach prawa, jak również była przedmiotem rozważań judykatury. Zgodnie z § 105(e) Kodeksu Stanów Zjednoczonych (ang. *The United States Code*) małżonek prezydenta upoważniony jest do korzystania z pomocy oraz usług świadczonych na rzecz prezydenta USA, określonych w tym przepisie, w związku z pomocą, jaką małżonek udziela mu w wykonywaniu jego zadań i obowiązków. Jeżeli prezydent USA nie posiada małżonka, taka pomoc i usługi mogą być świadczone wyznaczonemu przez prezydenta członkowi jego rodziny²⁶. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że w amerykańskim porządku prawnym rola małżonka prezydenta USA jest w jakimś stopniu zinstytucjonalizowana – posiada on odrębny

25 Podsumowania publikowane są w zakładce poświęconej Brigitte Macron pod adresem: < <https://www.elysee.fr/brigitte-macron> >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.

26 “Assistance and services authorized pursuant to this section to the President are authorized to be provided to the spouse of the President in connection with assistance provided by such spouse to the President in the discharge of the President’s duties and responsibilities. If the President does not have a spouse, such assistance and services may be provided for such purposes to a member of the President’s family whom the President designates”.

budżet oraz własny aparat urzędniczy, do jego dyspozycji oddane jest bowiem wschodnie skrzydło Białego Domu, w którym funkcjonuje Biuro Pierwszej Damy (ang. *Office of the First Lady of the United States*), stanowiące część Biura Wykonawczego Prezydenta USA (ang. *Executive Office of the President of the United States*). W szczególności zaś należy podkreślić, że powołany przepis *expressis verbis* określa rolę małżonka prezydenta USA, wskazując, że udziela on pomocy prezydentowi w wypełnianiu jego zadań i obowiązków (ang. *assistance provided by such spouse to the President in the discharge of the President's duties and responsibilities*).

Status prawny małżonka USA był też przedmiotem rozważań judykatury w okresie prezydentury Billa Clintona w związku z bezpośrednim zaangażowaniem jego żony – Hillary Rodham Clinton w prace grupy roboczej ds. krajowej reformy służby zdrowia (ang. *President's Task Force on National Health Care reform*). W sprawie *Association of American Physicians and Surgeons v. Hillary Rodham Clinton* pojawiła się wątpliwość, czy małżonkę prezydenta USA należy traktować jako urzędnika państwowego. Na podstawie *Federal Advisory Committee Act* (dalej: FACA) każda komisja złożona w całości z pełnoetatowych urzędników lub pracowników rządu federalnego była zwolniona z wymogu odbywania posiedzeń publicznych, jak również udostępniania zapisów tych posiedzeń. *Association of American Physicians and Surgeons* starało się zaś uzyskać dostęp do zapisów posiedzeń grupy roboczej ds. krajowej reformy służby zdrowia, której przewodniczyła Hillary Rodham Clinton, argumentując to tym, że nie przysługuje jej – jako małżonkowi prezydenta USA – status pełnoetatowego urzędnika czy pracownika. Ostatecznie sprawa zakończyła się uznaniem, że w tej sytuacji Pierwsza Dama USA powinna być traktowana jako urzędnik w rozumieniu FACA²⁷.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, że rola małżonka głowy państwa jest niewątpliwie wyeksponowana w USA, gdzie znajduje umocowanie prawne. Niemniej jednak próby instytucjonalizacji tej roli były podejmowane także w Europie, co potwierdza przykład Francji. Opublikowana tam Karta nie ma wprawdzie charakteru wiążącego i odnosi się

27 M.J. Broyde, R.A. Schapiro, *Impeachment...*, s. 481–482; M.M. McLaughlin, *The Unofficial...*, s. 25–30.

wyłącznie do małżonki prezydenta Emmanuela Macrona (a zatem w tym sensie ma charakter jednorazowy), niemniej jednak potwierdza istnienie problemu statusu prawnego małżonka głowy państwa.

5. Uwagi dotyczące regulacji statusu prawnego małżonka Prezydenta RP

Biorąc pod uwagę dotychczasowe próby regulacji statusu prawnego małżonka Prezydenta RP, należy zauważyć, że obowiązujące przepisy prawa zasadniczo nie tylko nie nakazują małżonkowi Prezydenta RP aktywności publicznej, ale także nie zakazują mu wykonywania pracy zawodowej czy prowadzenia działalności gospodarczej w okresie sprawowania urzędu przez Prezydenta RP. Potwierdza to art. 8 ust. 1 i 3 ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, który przewiduje obowiązek złożenia przez Prezydenta RP – przed powołaniem na stanowisko – oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez jego małżonka Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Złożenie oświadczenia wymagane jest również w trakcie sprawowania urzędu przez Prezydenta RP, jeżeli jego małżonek ma zamiar podjąć działalność gospodarczą lub zmienić charakter dotychczas wykonywanej działalności gospodarczej.

Pomimo braku formalnego zakazu, żaden z dotychczasowych małżonków Prezydenta RP nie zdecydował się jednak pozostać aktywny zawodowo w okresie sprawowania urzędu przez swojego małżonka²⁸. Należy zauważyć, że w zależności od rodzaju wykonywanej pracy, dalsza aktywność zawodowa małżonka Prezydenta RP może wiązać się z pewnymi utrudnieniami – z jednej strony z uwagi na wzmożone zainteresowanie społeczne osobą wybraną na urząd Prezydenta RP oraz członkami jego rodziny, a z drugiej strony z uwagi na względy etyczne²⁹.

28 Agata Kornhauser-Duda w związku z wyborem jej męża na Prezydenta RP zrezygnowała z pracy nauczyciela języka niemieckiego w jednym z krakowskich liceów, zaś Jolanta Kwaśniewska z tego samego powodu zrezygnowała z prowadzenia agencji nieruchomości. Anna Komorowska, Maria Kaczyńska oraz Danuta Wałęsa w momencie wyboru ich mężów na urząd Prezydenta RP nie były aktywne zawodowo.

29 W najszerszym kontekście chodzi o wykorzystywanie przez małżonka Prezydenta RP swojej pozycji dla celów prowadzonej działalności gospodarczej. Zob. E. Gierach, *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-93/20...*, s. 2.

Dlatego też decyzja co do kontynuowania działalności zawodowej w tym okresie powinna być w każdym przypadku uzależniona od decyzji małżonka Prezydenta RP, z uwzględnieniem charakteru pracy czy wykonywanego zawodu³⁰.

Praktyka dotychczasowych małżonek Prezydentów RP, polegająca na rezygnacji z aktywności zawodowej na czas prezydentury, nie powinna jednak zamykać takiej możliwości na przyszłość. Niemniej jednak należy zauważyć, że zakres zwyczajowo pełnionych obowiązków przez małżonka Prezydenta RP może budzić wątpliwości co do możliwości ich pogodzenia z pełnowymiarową pracą zawodową.

W tym zakresie można zatem zaproponować dwie możliwości. W przypadku, w którym małżonek Prezydenta RP zdecyduje się pozostać aktywnym zawodowo, wówczas – z uwagi na jego ograniczoną dyspozycyjność czasową – nie będzie on zobowiązany do podejmowania działalności w sferze publicznej w charakterze małżonka Prezydenta RP, a w konsekwencji nie będzie otrzymywał z tego tytułu wynagrodzenia. Niemniej jednak, jeżeli małżonek Prezydenta RP zdecyduje się zrezygnować z dotychczasowej działalności zawodowej na czas prezydentury w celu poświęcenia się realizacji obowiązków małżonka Prezydenta RP, wówczas będzie uprawniony do wynagrodzenia z tego tytułu. Analogiczny mechanizm przewiduje ustawa z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³¹, która w art. 25 uzależnia prawo do uposażenia posła (senatora) od tego, czy kontynuuje on pracę lub prowadzi działalność gospodarczą w okresie sprawowania mandatu parlamentarnego, a zatem czy jest on posłem (senatorem) zawodowym, czy też niezawodowym. Ustawodawca preferuje w ten sposób parlamentarzystów,

30 Przykładowo Carla Bruni pozostała aktywna zawodowo jako aktorka i piosenkarka w okresie sprawowania urzędu prezydenta Republiki Francuskiej przez swojego męża – Nicolasa Sarkozy'ego. Innym przykładem może być Doris Schmidauer, która po wyborze swojego męża Alexandra Van der Bellen'a na urząd prezydenta Austrii ogłosiła, że pragnie pozostać aktywna w polityce. Także Jill Biden, żona prezydenta USA – Joe Bidena, zdecydowała się kontynuować swoją pracę w charakterze nauczyciela akademickiego w trakcie prezydentury swojego męża. Wszystkie przytoczone wyżej przykłady wiążą się z wykonywaniem przez małżonka głowy państwa zawodu, który w większym bądź mniejszym zakresie ma charakter publiczny, a zatem w takich przypadkach większa rozpoznawalność i zainteresowanie społeczne nie wpływają negatywnie na wykonywaną pracę zawodową, a wręcz przeciwnie – czasami mogą stanowić czynnik rozwoju kariery zawodowej.

31 Dz.U. 2018, poz. 1799, tekst jedn.

którzy zamierzają profesjonalnie (zawodowo) sprawować mandat parlamentarny, rezygnując w tym czasie z zatrudnienia pracowniczego lub prowadzenia działalności gospodarczej³². Biorąc pod uwagę rzeczywisty zakres działalności małżonka Prezydenta RP, zwłaszcza w kontekście czasu, który musi być przez niego poświęcony na wykonywanie zwyczajowo przyjętych obowiązków, wprowadzenie takiego rozwiązania należałoby uznać za pożądane.

Należy wziąć pod uwagę także sytuację, w której małżonek Prezydenta RP zrezygnuje z dotychczasowej działalności zawodowej, ale jednocześnie nie podejmie się wykonywania zwyczajowo przyjętych obowiązków w związku z wyborem jego małżonka na urząd Prezydenta RP. Oczywiście takiej sytuacji nie można wykluczyć, ponieważ – jak już zaznaczono powyżej – w każdym przypadku decyzja w tym zakresie powinna być uzależniona od woli osoby, której dotyczy. Niemniej jednak w takiej sytuacji należałoby wykluczyć możliwość przyznania wynagrodzenia małżonkowi Prezydenta RP, jak również odmówić możliwości finansowania jego aktywności ze środków publicznych. Jednocześnie w takim przypadku warto rozważyć możliwość przyznania Prezydentowi RP uprawnienia to wyznaczenia innej osoby do pełnienia obowiązków, które zwyczajowo wykonuje małżonek Prezydenta RP. Przykładowo takie uprawnienie zostało formalnie przyznane w § 105(e) Kodeksu Stanów Zjednoczonych (ang. *The United States Code*) Prezydentowi USA.

Rezygnacja przez małżonka Prezydenta RP z dotychczasowej działalności zawodowej sprawia, że *de facto* staje się on osobą bezrobotną. Jest to kwestia o dużej doniosłości praktycznej, ponieważ przez czas prezydentury, który może wynieść nawet 10 lat, małżonek Prezydenta RP nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Aktualnie, na podstawie art. 7 ustawy z dn. 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³³, istnieje wprawdzie możliwość dobrowolnego objęcia małżonka Prezydenta RP ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, w wyniku czego będzie on zobowiązany do samodzielnego opłacania składek na te ubezpieczenia. Dostrzegalny jest

32 K. Grajewski, J. Stelina, w: *Komentarz...*, s. 334.

33 Dz.U. 2021, poz. 423, tekst jedn. ze zm.

jednak dysonans pomiędzy brakiem zabezpieczenia socjalnego małżonka Prezydenta RP a jego faktyczną rolą ustrojową, która w przeważającym zakresie sprowadza się do wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Należy zauważyć, że małżonkowi Prezydenta RP przysługuje natomiast prawo do świadczeń opieki zdrowotnej – na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dn. 30 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu oraz warunków udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przysługujących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Prezesowi Rady Ministrów, małżonkom tych osób oraz członkom rodzin będącym na ich utrzymaniu³⁴.

6. Wnioski

Specyficzna pozycja małżonka Prezydenta RP wyraża się w tym, że przez sam fakt pozostawania w małżeństwie z osobą wybraną na urząd Prezydenta RP staje się on *de facto* osobą pełniącą funkcję publiczną. Funkcja ta nie wiąże się jednak – jak w przypadku organów państwa – z wykonywaniem władztwa publicznego, lecz polega na wykonywaniu na rzecz państwa zadań o charakterze reprezentacyjnym, które częściowo wynikają z protokołu dyplomatycznego i znajdują pośrednie potwierdzenie w przepisach prawa międzynarodowego. Realizacja przez małżonka Prezydenta RP funkcji reprezentacyjnej uzasadnia więc potrzebę regulacji jego statusu prawnego.

Analiza projektów ustaw dotyczących małżonka Prezydenta RP prowadzi do wniosku, że dotychczasowe propozycje regulacji jego statusu prawnego miały charakter fragmentaryczny i sprowadzały się do propozycji przyznania mu wynagrodzenia, bez określenia faktycznie wykonywanych przez niego zadań, za które wynagrodzenie ma mu przysługiwać.

De lege ferenda należałoby postulować określenie w przepisach ustrojowych statusu oraz zadań małżonka Prezydenta RP w celu prawnej instytucjonalizacji jego publicznej roli. Regulacja ta powinna zatem możliwie kompleksowo określać ramy prawne funkcjonowania małżonka Prezydenta RP, w szczególności zaś zakres jego uprawnień i obowiązków,

34 Dz.U. 2004, nr 286, poz. 2877.

wynagrodzenie przysługujące mu z tytułu ich wykonywania, wskazywać aparat urzędniczy, przy pomocy którego takie obowiązki będzie wykonywać (np. utworzenie specjalnej jednostki organizacyjnej w Kancelarii Prezydenta RP na wzór rozwiązań w USA), jak również przyznawać środki publiczne na wykonywanie tych obowiązków (np. poprzez przeznaczenie w budżecie Kancelarii Prezydenta RP oddzielnej puli środków na działalność małżonka Prezydenta RP). Konieczna jest także zmiana przepisów prawnych w celu zapewnienia małżonkowi Prezydenta RP bezpieczeństwa socjalnego w okresie prezydentury³⁵.

Bazując na przykładzie Francji, do czasu ustanowienia odpowiednich regulacji prawnych warto rozważyć publikowanie na stronie internetowej Prezydenta RP nie tylko informacji o aktywności jego małżonka, ale także o źródłach jego finansowania, jak również o personelu, przy pomocy którego realizuje on swoje funkcje – w celu zapewnienia transparentności podejmowanych przez niego działań w sferze publicznej.

Warto na koniec zasygnalizować, że skutkiem określenia ram prawnych działania małżonka Prezydenta RP będzie wykreowanie specyficznego stosunku organizacyjnego, charakterystycznego dla stosunków zatrudnienia ustrojowego³⁶. Kwestia ta wymaga jednak podjęcia szczegółowej analizy w oparciu o konkretną regulację prawną, a zatem wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

On the Need to Regulate the Legal Status of the Spouse of the President of the Republic of Poland

The article seeks to define the role of the spouse of the President of the Republic of Poland in the systemic practice, as well as to answer the question of whether there is a need to regulate her legal status. It should be noted that although the President's spouse does not hold any office by law, she is active in the public sphere. Her activity does not consist in exercising public authority but is limited to the performance of representative and social functions. These considerations are additionally justified by the fact that in the past, Sejm of the Republic

35 Mam tu na myśli objęcie małżonka Prezydenta RP obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym.

36 Szerzej na temat charakteru prawnego stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego zob. J. Stelina, *Charakter...*, s. 973–982.

of Poland attempted to grant the President's spouse remuneration for customarily performed duties.

Keywords: spouse of the President of the Republic of Poland, First Lady, legal status, institutionalization, public activity, remuneration

Aleksandra Szydzik – magister, asystent w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, numer ORCID: 0000-0003-3744-859X.

Bibliografia

- Beasley M.H., *First Ladies and the Press – the Unfinished Partnership of the Media Age*, Evanston 2005.
- Broyde M.J., Schapiro R.A., *Impeachment and Accountability: The Case of the First Lady*, „Constitutional Commentary” 1998, t. 15.
- Czarny P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Gierach E., *Opinia prawna w sprawie prawnego uregulowania statusu małżonków Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ambasadora RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 1.
- Gierach E., *Opinia prawna z 19 lutego 2019 r. w sprawie uregulowania statusu małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, nr BAS-WAKiU-196/19(2), niepubl.
- Gierach E., *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-93/20 w sprawie wynagrodzenia małżonki/malżonka Prezydenta RP*, BAS-WAP-953/20, Warszawa 2020, < [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/IX-93/\\$file/IX-93.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/IX-93/$file/IX-93.pdf) >, dostęp: 30 kwietnia 2021 r.
- Grajewski K., Stelina J., w: *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, P. Uziębło, K. Grajewski, J. Stelina, Warszawa 2014.
- McLaughlin M.M., *The Unofficial Federal Officer*, „Hastings Constitutional Law Quarterly” 2018, t. 46, nr 1.
- Orłowski T., *Protokół dyplomatyczny. Między tradycją a nowoczesnością*, Warszawa 2015.
- Paxton-Turner A.A., *Changing the First Lady's Mystique: Defining the First Lady's Legal Role and Upending Gender Norms*, „University of Massachusetts Law Review” 2018, t. 13, nr 1.

- Przywora B., *Opinia prawna z 11 lutego 2019 r. w sprawie uregulowania statusu małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Pierwszej Damy Rzeczypospolitej Polskiej)*, nr BAS-WAKiU-196/19(1), niepubl.
- Rogała M., *Wybrane obszary działalności Pierwszych Dam RP w latach 1995–2011*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT” 2011, nr 4.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Sykuna S., Zajadło J., *Protokół dyplomatyczny*, w: *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2011.