

A. Olechno\*

## ZAŁOŻENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTITUCYJNEJ W RP

Nie ulega wątpliwości, iż w państwie nowoczesnym pojęcie władzy związane winno być również z jej kontrolą i odpowiedzialnością, co ma za zadanie ograniczyć swobodę rządzących do działania wyłącznie w ramach przewidzianych prawem. Podejście to nie jest jednak odkryciem ostatnich dziesięcioleci. Od lat wskazuje się na co najmniej trzy rodzaje odpowiedzialności ponoszonej przez rządzących, tj. odpowiedzialności konstytucyjnej, politycznej i karnej. Tekst ten dotyczy jedynie odpowiedzialności konstytucyjnej, choć od razu na początku zastrzec należy, iż poszczególne rodzaje odpowiedzialności mogą nawzajem obejmować i wykazywać, niekiedy nawet bardzo wyraźne związki. Na przykład, odpowiedzialność konstytucyjna często ponoszona jest również za popełnienie przestępstwa, a decyzja o uruchomieniu procedury odpowiedzialności spoczywa w rękach parlamentu, czyli ciała o charakterze politycznym. Pod pojęciem odpowiedzialności konstytucyjnej rozumiemy ogólnie odpowiedzialność głowy państwa, członków rządu lub innych wysokich urzędników za naruszenie – w związku z zajmowanym urzędem – konstytucji lub ustaw, chociażby czyn ten był nieумыślny.

Początki odpowiedzialności konstytucyjnej łączą się z powstałą w XIV w. w Anglii instytucją *impeachmentu*<sup>1</sup>. Parlament mógł postawić w stan oskarżenia ministrów i sędziów, którym zarzucał naruszenie prawa lub inicjowanie niepopularnych zarządzeń królewskich oraz lordów i członków Izby Gmin, wobec których wysunięto zarzut popełnienia ciężkiej zbrodni lub wykroczenia politycznego<sup>2</sup>. Taki tryb postępowania umożliwiał ówczesny brak skonkretyzowanych kompetencji parlamentu oraz stosowanie w sprawach *impeachmentu* równie nieścisłego *lex parlamentaria*. Nadawało to postępowaniu charakter quasi-polityczny<sup>3</sup>. Z braku innych środków kontroli parlament używał procedury *impeachmentu* w celu usunięcia jawiącego się przeciwnikiem politycznym doradcy królewskiego bądź urzędnika państwowego. Jednakże rozwój systemu parlamentarno-gabinetowego z czasem ograniczył czy wręcz zlikwidował w praktyce stosownie tej procedury<sup>4</sup>.

Praktyka angielska posłużyła za przykład twórcom konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., zakładającej odpowiedzialność konstytucyjną przed parlamentem prezydenta,

\* Dr, UwB.

1 Z łac. *impius* – przestępczy (ang. *to impeach* – oskarżyć, zakwestionować).

2 Zob. J. Jaskiernia, Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury impeachment przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych, RPEiS 1975, nr 4, s.121 i n.

3 Zob. szerzej A. Makowski, L. Pastusiak, Impeachment, Warszawa 1999, s. 13 i n.

4 Ostatni raz instytucja ta miała zastosowanie w 1805 r. w sprawie lorda Mellville'a, choć próby pociągnięcia do odpowiedzialności miały miejsce i później – sprawa lorda Palmerstona w 1848 r.

wiceprezydenta oraz każdego cywilnego urzędnika Stanów Zjednoczonych (art. 2 sek. 4). W przypadku popełnienia „zdrady, przekupstwa lub innego ciężkiego przestępstwa albo wykroczenia” Izba Reprezentantów może wystąpić z wnioskiem o postawienia w stan oskarżenia, organem sądzącym jest Senat (na czele z prezesem Sądu Najwyższego w przypadku, gdy oskarżonym jest prezydent). Należy zaznaczyć, iż *impeachment* jest jedynym sposobem usunięcia prezydenta z urzędu, stanowiąc jednocześnie ważny element amerykańskiego systemu „hamulców i równowagi”. Elementem ważnym, lecz w praktyce rzadko wykorzystywanym<sup>5</sup>.

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej stawała się coraz bardziej popularna. Przewidywały ją kolejne uchwalane konstytucje państw europejskich: Polski z 1791 r., Francji z 1791 i 1793 r., Szwecji z 1809 r., Norwegii z 1814 r., Belgii z 1831 r., konstytucje państw niemieckich, konstytucja Sardynii z 1848 r., konstytucja Włoch z 1860 r. oraz Grecji i Austrii (obie z 1876 r.).

Obecnie instytucja *impeachmentu*, tycząca przede wszystkim odpowiedzialności prezydenta, została wprowadzona przez większość konstytucji państw demokratycznych, w tym oczywiście również w krajach omawianego regionu, choć należy zaznaczyć, iż stało się to dopiero po upadku tzw. bloku wschodniego. Konstytucje państw socjalistycznych nie przewidywały bowiem odpowiedzialności konstytucyjnej. Wyłom nastąpił w 1982 r., kiedy to Polska powołała do życia z lekka nawiązującą do rozwiązań przedwojennych instytucję Trybunału Stanu. Dopiero upadek systemu sprawił, iż w nowo uchwalanych ustawach zasadniczych znalazło się miejsce poświęcone zagadnieniom odpowiedzialności konstytucyjnej. Mimo iż efektem zastosowania tej procedury rzadko kiedy jest skazanie podsądnego, to mieliśmy już w historii konstytucjonalizmu kilka przypadków usunięcia głowy państwa z urzędu. Do takich sytuacji doszło w Iranie (w 1981 r. wobec prezydenta Abdolhassana Banisadra), Brazylii (w 1992 r. wobec prezydenta Fernando Collor de Mello), Wenezueli (w 1993 r. wobec prezydenta Carlosa Andresa Pereza) oraz na Litwie (w 2004 r. wobec prezydenta Rolandasa Paksasa).

Polska ma również długie i jak się okazuje, trwałe tradycje w tej materii. Odpowiedzialność urzędników królewskich znana była już w I Rzeczypospolitej (II połowa XVI wieku)<sup>7</sup>. Konstytucja sejmowa z 1565 r. wspominała o odpowiedzialności urzędników zaniedbujących się w obowiązkach. Należy wspomnieć również o próbach realizacji w II połowie XVIII wieku sądów sejmowych i pociągnięciu do odpowiedzialności członków ówczesnego rządu – Rady Nieustającej. Niestety, były to próby nieudane.

Rzeczywiście odpowiedzialność konstytucyjną członków rządu wprowadziła dopiero Konstytucja 3 maja 1791 r. O postawieniu w stan oskarżenia decydowały większością gło-

- 
- 5 Od 1799 r. procedurę wszczęto 16 razy (na 62 próby). 8 procesów zakończyło się uznaniem za winnego. Procedurę *impeachmentu* wszczęto przeciwko dwóm prezydentom: Andrew Johnsonowi w 1868 r. za dymisję sekretarza obrony z naruszeniem obowiązujących przepisów i Williamowi Clintonowi w 1999 r. za krzywoprzysięstwo. W obu przypadkach padł wyrok uniewinniający. W 1974 r. prezydent Richard Nixon składając rezygnację uniknął postawienia w stan oskarżenia w konsekwencji afery „Watergate”.
  - 6 Mającej oparcie w XVIII wiecznej tradycji szwedzkiej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej – *licentiering*, zakładającej odpowiedzialność członków Rady Stanu (Riksråd) przed parlamentem (Rikstag) za „naruszenie ustawy zasadniczej, praw fundamentalnych stanów tworzących Rikstag lub ich wolności oraz za działania sprzeczne z kierunkiem wytyczonym przez Rikstag”. Por. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 34.
  - 7 J. Galster, W. Szyszkowski, Trybunały, (w:) *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 541.

sów obydwie izby parlamentu: Izba Poselska i Senat. Organem sądzącym miał być sąd sejmowy złożony z 36 osób, wybieranych drogą losowania: 12 wybierał ze swego grona Senat, a 24 Izba Poselska. Do poszczególnych spraw w drodze losowania powoływano skład orzekający w liczbie 15 sędziów. Warto zaznaczyć, iż taka struktura sądu miała jak na ówczesne czasy nowatorski charakter. Mimo krótkiego czasu obowiązywania Konstytucji 3 Maja, rozwiązania te zdążyły się utrwalić. Podobne regulacje wprowadzały okrojowane konstytucje Księstwa Warszawskiego z 1807 r. oraz Królestwa Polskiego z 1815 r.

Dzięki solidnym podstawom przedrozbiorowym, po odzyskaniu niepodległości twórcy Konstytucji marcowej nie mieli wątpliwości co do wprowadzenia w ustawie zasadniczej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Znalazło to odbicie w treści art. 51, art 56 i następnym Konstytucji z 17 marca 1921 r. 7 kwietnia 1923 r. Sejm Ustawodawczy przyjął również ustawę o Trybunale Stanu. Zgodnie z brzmieniem tekstu ustawy, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponosili ministrowie, kierownicy ministerstw, Prezes NIK, a także Prezydent Rzeczypospolitej i zastępujący go Marszałek Sejmu.

Prezydent odpowiadał przed Trybunałem Stanu za zdradę kraju, naruszenie Konstytucji z winy umyślnej, tudzież za przestępstwa z ustaw karnych, choćby nie pozostawały w związku z popełnieniem powierzonego mu urzędu. Oznaczało to wyłączenie prezydenta spod jurysdykcji sądów powszechnych. Minister odpowiadał konstytucyjnie przed Trybunałem za działania i zaniechania wynikłe z winy umyślnej, jak i nieumyślnej, którymi w zakresie swojego urzędowania lub w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu naruszył Konstytucję RP (lub inną ustawę), naraził interesy państwa na niebezpieczeństwo lub wyrządził państwu znaczną szkodę. Ponadto odpowiadał za działania i zaniechania Prezydenta RP, zastępującego go Marszałka Sejmu oraz organów podległych ministrowi w zakresie jego urzędowania (art. 1). Wstępny wniosek mogła złożyć grupa 100 posłów, zaś o postawieniu w stan oskarżenia decydowała, tak jak i w przypadku prezydenta, uchwała 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Trybunał Stanu składał się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego oraz dwunastu członków, wybieranych spoza swego grona przez Sejm (ośmiu) i Senat (czterech). Kadencja członków Trybunału powiązana była z kadencją Sejmu.

W czasie obowiązywania Konstytucji marcowej przepisy o odpowiedzialności konstytucyjnej dwukrotnie znalazły zastosowanie w praktyce. W 1924 r. wniosek wobec ministra przemysłu i handlu Władysława Kucharskiego nie zdołał na forum Sejmu zebrać wymaganej większości. Natomiast w 1928 r., minister skarbu Gabriel Czechowicz został postawiony przed Trybunałem Stanu, jednakże sprawa nie zakończyła się wydaniem prawomocnego wyroku.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r., znosząc odpowiedzialność prezydenta, jurysdykcję Trybunału Stanu rozciągnęła na posłów i senatorów. Zgodnie z ustawą z 14 lipca 1936 r. ministrowie odpowiadali za umyślne naruszenie konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem. Posłowie i senatorowie ponosili natomiast odpowiedzialność za „wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec Państwa Polskiego” lub wypełniające znamiona przestępstwa ścięganego z urzędu, a także za naruszenie zakazów przewidzianych w art. 44 Konstytucji (nabywanie lub dzierżawienie dóbr państwowych, podejmowanie się dostaw i robót rządowych, otrzymywanie koncesji lub innych korzyści majątkowych). O postawieniu w stan oskarżenia ministra decydował prezydent lub większość

3/5 wspólnie obradujących obu izb parlamentu w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Znacznie zmniejszono liczbę członków Trybunału Stanu. Oprócz przewodniczącego w osobie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w jego skład wchodziło sześciu członków powoływanych przez prezydenta spośród sędziów sądów powszechnych, przedstawionych w liczbie podwójnej w połowie przez Sejm, a w połowie przez Senat.

Pod rządami konstytucji kwietniowej jedyną próbą wszczęcia postępowania była chęć postawiania w stan oskarżenia winnych klęski wrześniowej. Jednak mimo wstępnych wniosków powołana przez Radę Ministrów komisja uznała, iż przeprowadzenie procesu w warunkach emigracyjnych jest niemożliwe.

Po drugiej wojnie światowej, mimo iż Mała konstytucja z 1947 r. przewidywała przywrócenie Trybunału Stanu, odpowiednia ustawa nie została uchwalona. Konstytucja z 1952 r., wzorem innych państw socjalistycznych, nie przewidywała instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Wyłom w bloku nastąpił w 1982 r. kiedy to właśnie Polska powołała do życia z lekka nawiązującą do rozwiązań przedwojennych instytucję Trybunału Stanu. Z tego też roku pochodzi obowiązująca do dziś, wprawdzie wielokrotnie nowelizowana, jednak koncepcyjnie niezmienna, ustawa o Trybunale Stanu<sup>8</sup>.

W obecnej formie Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, którym już tradycyjnie z urzędu jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, dwóch zastępców przewodniczącego oraz szesnastu członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu, z prawem wielokrotnej reelekcji. Mimo zastrzeżenia, iż zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej połowa członków Trybunału muszą mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego, sposób powoływania sędziów, brak wystarczających gwarancji niezawisłego orzekania oraz omówiona poniżej procedura odpowiedzialności konstytucyjnej świadczą o przyjęciu charakteru „sądu sejmowego”, co może budzić zarzut upolitycznieniu tego organu.

Odpowiedzialność przed Trybunem Stanu ponoszą trzy grupy podmiotów. Po pierwsze, Prezydent (oraz osoba zastępująca prezydenta na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy<sup>9</sup>). Po drugie, osoby zajmujące wyższe stanowiska państwowe: Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem<sup>10</sup> oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Wreszcie do trzeciej kategorii ustawodawca – nawiązując do rozwiązań Konstytucji kwietniowej – włączył posłów i senatorów. Krąg ten jest dość szeroki, jednak pojawiają się, jak się wydaje słuszne pytania, dlaczego nie znalazły się w nim niektóre stanowiska, jak np. członkowie Rady Polityki Pieniężnej, której przewodniczący w osobie Prezesa NBP podlega kognicji Trybunału, czy Prokurator Generalny, którego funkcję sprawuje obecnie z urzędu Minister Sprawiedliwości, ale którego Konstytucja wymienia odrębnie<sup>11</sup>. Włączenie jednak kolejnych osób wiązać by się prawdopodobnie musiało ze zmianą Konstytucji. Nie ulega bowiem

8 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. Nr 101, poz. 925 z późn. zm.

9 Art. 198 Konstytucji nie przewiduje pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osoby tymczasowo wykonującej obowiązki Prezydenta, co można uznać za ewidentny błąd ustrojodawcy.

10 Obecnie w świetle art. 36 ustawy o Radzie Ministrów ministra zastępuje premier lub wyznaczony przez niego minister. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.

11 Por. M. Zubik, Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP, Przegląd Sejmowy 2007, nr 4, s. 169 i n.

wątpliwości, iż Konstytucja określiła zakres podmiotowy odpowiedzialności w sposób zamknięty, a rozszerzenie kręgu osób podlegających kognicji Trybunału w drodze ustawy wydaje się niedopuszczalne ze względu na poszerzanie i różnicowanie w ten sposób odpowiedzialności w stosunku do innych obywateli<sup>12</sup>.

Osoby ponoszące odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu odpowiadają za popełnienie deliktu konstytucyjnego. Delikt konstytucyjny rozumiemy jako niestanowiący przestępstwa czyn zawiniony, zarówno umyślny, jak i nieumyślny, polegający na naruszeniu przepisów konstytucji lub ustawy<sup>13</sup>, który został popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem (pojęcie to jest interpretowane szeroko: chodzi tu o każde zachowanie się, w którym wykorzystano stanowisko) lub w zakresie urzędowania danej osoby (chodzi tu o działanie w ramach kompetencji, lecz z naruszeniem prawa)<sup>14</sup>. Popełnienie deliktu może przyjąć postać zarówno działania, jak i zaniechania. Trybunał Stanu dokonuje oceny zachowania danej osoby jedynie z punktu widzenia legalności (zgodności z prawem), a nie np. celowości<sup>15</sup>. Czyny, za które ponoszona jest odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, przedawniają się z upływem 10 lat, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Nie ma przy tym znaczenia, czy osoba ścigana za popełnienie czynu nadal pełni urząd lub piastuje funkcję czy też nie.

Przedmiotem oskarżenia prezydenta lub członków Rady Ministrów przed polskim Trybunałem Stanu może być również popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. Jeżeli powodem pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej jest popełnienie przestępstwa, Trybunał Stanu działa w charakterze sądu karnego i może wymierzać kary przewidziane za dane przestępstwo w kodeksie karnym, co *de facto* poszerza katalog podmiotów sprawujących wymiar sprawiedliwości, określony w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak podkreślić, że o istocie Trybunału Stanu decyduje orzekanie w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego, a występowanie w charakterze sądu karnego jest jedynie elementem dodatkowym.

Odpowiedzialność prezydenta przed Trybunałem Stanu ma charakter zupełny tzn. obejmuje ona wszelkie przestępstwa, jakich dopuścił się prezydent w okresie sprawowania urzędu, bez względu na ich związek z wykonywaniem urzędu i wyłączny, tzn. prezydent ponosi odpowiedzialność za popełnione przestępstwa tylko przed Trybunałem Stanu, nie ponosi jej zatem przed sądami powszechnymi<sup>16</sup>.

12 *Ibidem*

13 Tzn., iż przedmiotem oskarżenia nie może być naruszenie przepisów np. Regulaminu Sejmu.

14 Por. K. Prokop, Trybunał Stanu, (w:) Prawo Konstytucyjne, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 350 i n.

15 Obowiązujące rozwiązania nie biorą pod uwagę skutku naruszenia konstytucji lub ustawy. Jak zauważa Monika Kowalska, „podmiot, który swoimi decyzjami naruszył ustawę, ale przysporzył gospodarce narodowej korzyści, będzie ponosił odpowiedzialność konstytucyjną na równi z podmiotem, który tej gospodarce wyrządził szkodę. Działając jednakże zgodnie z konstytucją i ustawami, gdyby mimo to na skutek błędnych decyzji spowodował szkody dla interesów państwa, nie będzie odpowiadał konstytucyjnie, bo działał zgodnie z literą prawa”. M. Kowalska, Organy władzy sadowniczej, (w:) Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Lublin 2006.

16 Należy dodać, że w celu zapobieżenia możliwości uniknięcia odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa przez osobę sprawującą urząd prezydenta, ustawa o Trybunale Stanu stanowi, że w okresie sprawowania tego urzędu nie biegnie przedawnienie karalności przestępstw lub przestępstw skarbowych, za które ta osoba nie została postawiona w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. To samo odnosi się do Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu tymczasowo wykonujących obowiązki prezydenta (art. 2 ust. 2–3 uTS).

W przeciwieństwie do prezydenta, odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu ma charakter częściowy – odpowiedzialność może dotyczyć tylko przestępstw popełnionych w związku z zajmowanym stanowiskiem, za inne przestępstwa członków Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność przed sądami powszechnymi, oraz konkurencyjny – dopóki Sejm nie obejmie oskarżeniem członka Rady Ministrów, dopóty zachowana jest właściwość sądu powszechnego<sup>17</sup>.

Członek Rady Ministrów nie może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wyłącznie za przestępstwo<sup>18</sup>. Obowiązujące regulacje pozwalają odpowiadać członkowi Rady Ministrów tylko za popełnienie deliktu konstytucyjnego, albo jednocześnie za popełnienie deliktu i przestępstwa. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 4a uTS, o wszczęciu postępowania przygotowawczego przeciwko członkom Rady Ministrów o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, prokurator jest obowiązany niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu. Natomiast członkowie Rady Ministrów mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, jeżeli w uchwale Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej tych osób łączne pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej uznano za celowe (art. 2 ust 5 ustawy). W takim przypadku Trybunał Stanu przejmuje do łącznego rozpoznania sprawę, która toczy się już przed sądem. O konieczności postawienia członka Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu za popełnienie przestępstwa decyduje samodzielnie Sejm. Oznacza to, że sąd powszechny rozpatrujący odpowiedzialność karną takiej osoby nie może np. uznać swojej niewłaściwości bądź też zawiesić postępowanie i przekazać sprawę do rozpatrzenia przez Sejm. Decyzja o wszczęciu procedury odpowiedzialności konstytucyjnej w stosunku do członków Rady Ministrów należy wyłącznie do prezydenta lub posłów. Dopiero w momencie podjęcia stosownej uchwały przez izbę wygaśnie kognicja sądu powszechnego, a toczące się postępowanie zostanie zawieszona. Nie będzie można również w przyszłości wszcząć postępowania karnego w tej sprawie. Tak przyjęta konstrukcja może budzić słuszne obawy upolitycznienia postępowania, a postawienie w stan oskarżenia w wyniku uchwały Sejmu wymagającej odpowiedniej większości głosów może być bardzo wątpliwe i prowadzić wręcz do bezkarności.

Najwęższy zakres odpowiedzialności odnosi się do parlamentarzystów. Posłowie i senatorowie ponoszą odpowiedzialność za złamanie zakazu z art. 107 ust. 1 konstytucji, tj. prowadzenie działalności gospodarczej związanej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabywanie tego majątku. Trybunał Stanu, w razie naruszenia przez parlamentarzystę art. 107 konstytucji, orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu. Postępowanie przed Trybunałem Stanu nie wyłącza odpowiedzialności regulaminowej parlamentarzysty, ani odpowiedzialności karnej lub cywilnej przed sądami powszechnymi.

Zgodnie z art. 145 ust. 2 konstytucji, z wstępnym wnioskiem o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej może wystąpić grupa 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie członka Rady Ministrów do

17 Zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., P 12/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 47 s. 256 i n.

18 Szerzej zob. D. Szumiło–Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 4, s. 94 i n.



odpowiedzialności konstytucyjnej może wystąpić prezydent (widoczne są tu rozwiązania Konstytucji kwietniowej) lub grupa co najmniej 115 posłów (art. 156 ust. 2 konstytucji). Z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie innych osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu może wystąpić prezydent, grupa co najmniej 115 posłów lub komisja śledcza uchwałą podjętą większością 2/3 głosów. W stosunku do posłów naruszających klauzulę antykorupcyjną z art. 107 konstytucji wniosek wstępny zgłasza Marszałek Sejmu (zaś w stosunku do senatorów odpowiednio – Marszałek Senatu).

Wniosek wstępny powinien odpowiadać wymogom stawianym aktowi oskarżenia przez kodeks postępowania karnego. Oznacza to, że musi zawierać m. in. określenie osoby, której dotyczy, zarzucanego czynu oraz wskazanie osób, które mają być przesłuchane w charakterze świadków. Poza tym wniosek musi zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu (art. 6 ust. 5 ustawy). Wniosek składany jest na ręce Marszałka Sejmu. Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, Marszałek, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wzywa reprezentanta wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres uzupełnienia. W przypadku nieuzupełnienia wniosku Marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu.

Jeżeli Marszałek Sejmu nada bieg wnioskowi wstępnemu, ewentualne zakończenie kadencji Sejmu nie stoi na przeszkodzie kontynuowaniu postępowania w nowej kadencji, co stanowi wyjątek od zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Jedynie w sprawie odpowiedzialności posła (lub senatora), który nie uzyskał ponownie mandatu, w przypadku zakończenia kadencji Sejmu postępowanie ulega umorzeniu. Powyższa zasada jest ważna o tyle, że czas pracy w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest prawnie ograniczony. Możliwa jest więc sytuacja, w której prace Komisji przerwie upływ kadencji Sejmu. Wbrew ogólnej zasadzie, że Sejm nie kontynuuje spraw, które nie znalazły swojego finału w poprzedniej kadencji, umożliwiono nowemu parlamentowi kontynuowanie postępowania, z tym zastrzeżeniem, że nowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest związana uchwałami swojej poprzedniczki. Niemniej w poczet materiału dowodowego zalicza się dowody zebrane w dotychczasowym postępowaniu.

Jeżeli wniosek został prawidłowo złożony, Marszałek Sejmu kieruje go do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która wszczyna postępowanie. Przewodniczący Komisji przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem odpis wstępnego wniosku, informując ją o prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień i wniosków dowodowych w wyznaczonym terminie.

Postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (która jest komisją stałą Sejmu) zwane jest „śledztwem sejmowym”. Stosuje się do niego przepisy kodeksu postępowania karnego. Przebieg postępowania w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przypomina postępowanie przygotowawcze w procesie karnym. Komisja może m.in. przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania wszelkich niezbędnych akt i dokumentów, zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do określonych okoliczności sprawy. Osoba, której dotyczy wniosek, jest uprawniona do składania wyjaśnień i zgłaszania wniosków oraz do korzystania z pomocy obrońcy.

Prace w Komisji kończą się uchwaleniem sprawozdania, w którym Komisja stawia wniosek o postawienie określonej osoby w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania. Wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy kpk. w stosunku do aktu oskarżenia, a wniosek o umorzenie postępowania – zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne tego wniosku. Wniosek komisji nie jest wiążący. Jedynie w przypadku, gdy Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej występuje z wnioskiem o umorzenie postępowania z powodu przedawnienia lub śmierci osoby, której postępowanie dotyczy, Marszałek Sejmu stwierdza umorzenie postępowania.

Zgromadzenie Narodowe może postawić prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia, tj. 374 głosów (art. 145 ust. 2 konstytucji). Z dniem podjęcia uchwały sprawowanie urzędu przez prezydenta ulega zawieszeniu (art. 145 ust. 3 konstytucji). Obowiązki prezydenta przejmuje Marszałek Sejmu. Wraz z przyjęciem stosownej uchwały Zgromadzenie Narodowe wybiera ze swego grona dwóch oskarżycieli. Powinni oni mieć kwalifikacje potrzebne do zajmowania stanowiska sędziego.

Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje większością 3/5 ustawowej liczby posłów (tj. 276 głosów). Uchwałę o pociągnięciu innych osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów. Również bezwzględną większością głosów podejmuje się na wniosek Marszałka Sejmu (Senatu) uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu posła (senatora). Podjęcie przez Sejm uchwały o postawieniu danej osoby (za wyjątkiem posłów i senatorów) w stan oskarżenia oznacza jednocześnie zawieszenie jej w sprawowaniu urzędu. Uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej stanowi akt oskarżenia w dalszym postępowaniu przed Trybunałem Stanu. Brak stosownej uchwały oznacza umorzenie postępowania w kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej danej osoby. Natomiast w przypadku przyjęcia uchwały Sejm wybiera ze swego grona dwóch oskarżycieli, z których co najmniej jeden powinien mieć kwalifikacje potrzebne do zajmowania stanowiska sędziego. Jeżeli uchwała obejmuje także pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osoby, która jest posłem lub senatorem, stanowi ona równocześnie wniosek o uchylenie immunitetu poselskiego lub senatorskiego. Uchwała w sprawie uchylenia immunitetu musi być podjęta przez Sejm lub Senat przed przesłaniem uchwały Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Postępowanie przed Trybunałem Stanu jest dwuinstancyjne i oparte na przepisach kpk. Konieczny jest udział obrońcy. W pierwszej instancji Trybunał orzeka w składzie 5-osobowym, zaś w drugiej – w składzie 7-osobowym. Skład orzekający ustalany jest w drodze losowania, biorąc pod uwagę zasadę, iż sędziowie, którzy orzekali w pierwszej instancji, są wyłączeni ze składu w drugiej instancji. Zawsze natomiast w składzie orzekającym znajduje się przewodniczący Trybunału Stanu. Trybunał Stanu rozpatruje sprawę wyłącznie w granicach określonych aktem oskarżenia, co oznacza zakaz po pierwsze, rozszerzenia zarzutów o czyny inne niż objęte aktem oskarżenia, po drugie – zakaz zwracania się do Zgromadzenia Narodowego lub Sejmu o uzupełnienie lub rozszerzenie przeprowadzonego postępowania. Termin na wniesienie apelacji od wyroku wydanego przez Trybunał Stanu w pierwszej instancji wynosi 30 dni, zaś zażalenia – 14 dni. Działając w charakterze sądu drugiej instan-



cji, Trybunał Stanu może utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie, uchylić je w całości lub części, jak również zmienić je całkowicie lub częściowo. Od wyroku wydanego przez Trybunał Stanu w drugiej instancji nie przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego.

Jeżeli czyn nie wypełnia znamion przestępstwa, Trybunał Stanu może orzec: o utracie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych, jak również w wyborach do Parlamentu Europejskiego (na okres od 2 do 10 lat); zakazie zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych lub organizacjach społecznych (na okres od 2 do 10 lat); utracie wszystkich lub niektórych orderów i odznaczeń oraz (na okres od 2 do 10 lat); utracie zdolności do ich uzyskania. Trybunał Stanu może również odstąpić od ukarania i poprzestać na stwierdzeniu winy oskarżonego. Jeżeli Trybunał uzna popełnienie (choćby nieumyślnie) deliktu konstytucyjnego lub przestępstwa, orzeka o utracie urzędu (w przypadku prezydenta) lub stanowiska (w przypadku innych osób). W odniesieniu do posłów i senatorów naruszających zakaz z art. 107 konstytucji, Trybunał orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu. Trybunał Stanu, z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności sprawy, może poprzestać na uznaniu winy oskarżonego. Jeżeli natomiast czyn osoby skazanej wypełnia znamiona przestępstwa, Trybunał wymierza kary przewidziane w ustawach karnych. Osoba skazana wyrokiem Trybunału Stanu nie może być ułaskawiona przez prezydenta (art. 139 konstytucji).

Jeżeli Trybunał Stanu orzeknie o winie prezydenta i złożeniu go z urzędu, urząd prezydenta uznaje się za opróżniony (art. 131 ust. 2 pkt 5). Marszałek zarządza wybory nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu i wyznacza datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów (art. 128 ust. 2). Warto dodać, że jeżeli Trybunał Stanu wydał wyrok skazujący wobec byłego prezydenta, może orzec karę dodatkową polegającą na utracie uprawnień nadanych przez ustawę z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>. Wykonanie wyroku Trybunału Stanu należy do Sądu Okręgowego w Warszawie.

Przepisy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu nie były zbyt często stosowane. Powołany podczas stanu wojennego w 1982 r. Trybunał miał posłużyć do pociągnięcia do odpowiedzialności polityków z ekipy Edwarda Gierka pod zarzutem wadliwej polityki gospodarczej, a zwłaszcza prowadzenia nieuzasadnionych inwestycji i dopuszczenie do nadmiernego zadłużenia gospodarczego – premiera Piotra Jaroszewicza oraz wicepremierów – Tadeusza Wrzaszczyka, J. Szydłaka i T. Pyki. W pierwszej powojennej sprawie Trybunał orzekł wprawdzie winę byłego premiera P. Jaroszewicza i wicepremier T. Wrzaszczyka, jednak w oparciu o ustawę amnestyjną sprawę umorzono.

W 1997 r. Trybunał Stanu wydał jedyny jak do tej pory wyrok skazujący. Pokłosem tzw. „afery alkoholowej” było postawienie w stan oskarżenia pięciu ministrów rządu Mieczysława Rakowskiego. Spośród nich uniewinniono Czesława Kiszczaka, Aleksandra Mackiewicza i Andrzeja Wróblewskiego. Natomiast Dominik Jastrzębski i Jerzy Cwiek zostali skazani na kary pozbawienia biernych praw wyborczych oraz zakaz piastowania funkcji publicznych przez pięć lat. Nie doczekały się rozprawy przed Trybunałem Stanu sprawy m.in. premiera Mieczysława Rakowskiego za postawienie w stan likwidacji Stoczni Gdańskiej,

19 Na uprawnienia te składają się: uposażenie miesięczne, środki przeznaczone na prowadzenie biura, ochrona, świadczenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej. (Dz.U. Nr 75, poz. 356 z późn. zm.).

członków Rady Państwa za wprowadzenie stanu wojennego w 1981 r., Wojciecha Jaruzelskiego i Czesława Kiszcza za decyzję o zniszczeniu stenogramów z posiedzeń Biura Politycznego KC PZPR z lat 1981–1989. W lipcu 2005 r. Sejm wymaganą większością głosów przyjął wniosek o postawienie przed Trybunałem Stanu byłego ministra skarbu Emila Wąsacza. Zarzuty obejmowały niedopełnienie obowiązków przy prywatyzacji Domów Towarowych Centrum, Telekomunikacji Polskiej oraz Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń. Jednak postępowanie przed Trybunałem Stanu zostało umorzone z powodu uchybień formalnych w akcie oskarżenia. W marcu 2007 r. Trybunał w II instancji uchylił decyzję o umorzeniu i skierował sprawę Wąsacza do ponownego rozpatrzenia.

Współcześnie odpowiedzialność konstytucyjna stanowi wyraz uznania konieczności poszerzenia odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe za czyny, które nie stanowią przestępstw, ale naruszają przepisy konstytucji czy ustaw. Oznacza to wymóg wyższych standardów etycznych, moralnych, kompetencyjnych czy po prostu większej staranności działania. Stąd nie istnieją raczej wątpliwości co do istnienia odpowiedzialności konstytucyjnej i procedur jej ponoszenia. Należy jednak zastanowić się nad efektywnością funkcjonowania Trybunału Stanu. Wydaje się, iż obecny kształt odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jest niewystarczający. Pojawiają się głosy o wręcz o skrajnej niewydolności tej instytucji<sup>20</sup>. Winą takiego stanu rzeczy obarcza się wadliwą procedurę, bark niezależności sędziów i upolitycznienie. Niezwykle trudnym zadaniem jawi się naprawa istniejącego stanu rzeczy kolejną nowelizacją. Należałoby się zastanowić nad przyjęciem nowego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, co wymagać może zmiany ustawy zasadniczej. Polska tradycja nie pozwoli raczej na zniesienie Trybunału Stanu i powierzenie rozstrzygnięcia o odpowiedzialności konstytucyjnej innemu organowi, jak to jest przyjęte w innych, krajach np. Sądowi Konstytucyjnemu (Czechy, Słowacja), parlamentowi (Litwa, Ukraina, Rosja) czy też sądom powszechnych (Estonia, Łotwa), że wskażę tylko rozwiązania sąsiedzko nam najbliższe. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż sama instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej jest bezwzględnie potrzebna. Stanowi bowiem jedną z gwarancji właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

---

20 Por. M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce (w:) Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 141 i M. Zubik, *Trybunały...*, s. 172.

## PRINCIPLES OF CONSTITUTIONAL LIABILITY IN REPUBLIC OF POLAND

In order to limit the freedom of those in power to act only within the frames provided by law, the term “power” in modern state should be connected also with its control and responsibility. Such attitude has not been discovered within last decades. For years at least three types of the authorities’ responsibility have been observed, that is, constitutional responsibility, political responsibility and criminal responsibility. Constitutional responsibility should be understood as general responsibility of the head of state, members of government or other high officials for the functional violation of the constitution or laws, even if the action was involuntary. Poland has had long and, as it turns, firm traditions in the matter. Responsibility of royal officials was known in the I Republic. Due to the solid basis from the pre-partitions era, after gaining independence, founders of the March Constitution did not hesitate to introduce the institution of constitutional responsibility in the fundamental law. After World War II, the Constitution of 1952, just like constitutions in other socialistic countries, did not provide for constitutional responsibility. The change came in 1982 when Poland called into being an institution of the Tribunal of State which slightly reminded the pre-war solutions. The law on the Tribunal of State of 1982 is still in force, even if with multiple amendments, its idea remain the same. The following authorities are responsible before the Tribunal: the President of the Republic, the Prime Minister and members of the Council of Ministers, the President of the National Bank of Poland, the President of the Supreme Chamber of Control, members of the National Council of Radio Broadcasting and Television, persons to whom the Prime Minister has granted powers of management over a ministry, and the Commander-in-Chief of the Armed Forces.

Those persons are responsible for the commitment of constitutional tort, crime and members of the parliament for the anticorruption rule’s violation. The constitutional responsibility nowadays reflects the need for extension of the responsibility of persons holding the highest positions in the state. It also reflects the requirement of higher standards in ethics, morality and competence or simply due diligence of actions. As a result, there are no doubts when it comes to the existence of the constitutional responsibility or procedures of its execution. It is however important to debate on the effectiveness of the Tribunal of State’s functioning. It seems that the present shape of the constitutional responsibility in Poland is not sufficient. Faulty procedure, lack of judicial impartiality and involvement of politics are to blame for such situation. It seems very difficult to fix it with another amendment which brings up question about possibility to introduce a new model of constitutional responsibility.