Bartłomiej Opaliński¹

**Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym.
Zagadnienia wybrane**

I

Jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych leżących u podstaw konstytucjonalizmu współczesnych państw demokratycznych jest zasada podziału władz². Towarzyszy ona rozwojowi myśli ustrojowej od czasów Arystotelesa. Idea ta polega na wyodrębnieniu ustawodawstwa, wykonawstwa i sądownictwa jako trzech zasadniczych form sprawowania władzy w państwie³ oraz na przyporządkowaniu każdej z tak wyodrębnionych funkcji odpowiednim grupom organów państwowych⁴. Dokonane w ten sposób rozpro-

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych zatrudnionym w Akademii L. Koźmińskiego w Warszawie.

² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 82; W. Kręcis, W. Orłowski, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2005, s. 127–128; B. Opaliński, *Prawnoustrojowy status władzy wykonawczej na tle zasady podziału władz w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa polskiego*, pod red. A. Doczekalskiej, Warszawa 2011, s. 143 i n.

³ Niemniej jednak w doktrynie wskazuje się na istnienie także czwartej władzy – kontrolującej. Zob. A. Sylwestrzak, *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” z. 7, 1992, s. 87–94. Por. A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” z. 4, 2007, s. 127.

⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Podział władz – idea polityczna czy zasada prawna?*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1995, s. 16; Por. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r. sygn. akt K 11/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1993, część II, s. 358. We wskazanym orzeczeniu Trybunał wywiódł, że „z zasady podziału władz wynika, iż władze są rozdzielone, a nadto, że musi między nimi panować równowaga”.

szenie⁵ władzy ma na celu zapobieżenie jej kumulacji w rękach jednego podmiotu *ergo* i oddalenie niebezpieczeństwa rządów despotycznych⁶.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁷ statuuje zasadę podziału władz jako podstawową regułę będącą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady suwerenności Narodu⁸. Stosownie do art. 10 Konstytucji, sprawowanie władzy ustawodawczej powierzono Sejmowi i Senatowi, władzy wykonawczej Prezydentowi i Radzie Ministrów, zaś władzy sądowniczej sądom i trybunałom⁹.

W strukturze podzielonych władz ustrojodawca nadał więc odrębną pozycję władzy sądowniczej. Dodatkową gwarancję w tym zakresie wprowadza art. 173 Konstytucji, ustanawiając zasadę odrębności oraz niezależności

⁵ Wskazane rozproszenie należy pojmować *sensu largo*, nie tylko jako podział na trzy segmenty władzy, ale także rozproszenie wewnątrz tych segmentów, tj. wewnątrz legislatywy, egzekutywy oraz – o czym szczegółowo dalej – wewnątrz judykatywy.

⁶ Należy w tym miejscu odnotować słuszny pogląd J. Locke'a i Monteskiusza, w ocenie których „kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności, ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej”. Zob. Monteskiusz, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 144; Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 21.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

⁸ Funkcjonowanie zasady podziału władz jako konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego dostrzegano już w czasie obowiązywania Małej konstytucji z 1992 roku (zob. ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Taki stan rzeczy znalazł potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poprzedzającym uchwalenie Konstytucji z 1997 roku. Zob. R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” z. 4, 2007, s. 115–116. Należy również dodać, że zasada podziału władz stanowi jedną z zasadniczych dyrektyw interpretacyjnych w kwestiach związanych ze strukturą organizacyjną władz Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza – jak podkreśla się w doktrynie – przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych. Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 10 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. V, Warszawa 2007, s. 1.

⁹ Należy zatem rozróżnić dwa aspekty zasady podziału władz. W aspekcie funkcjonalnym polega ona na wyodrębnieniu ustawodawstwa, wykonawstwa i sądownictwa jako trzech odrębnych form działania władzy państwowej. Natomiast w aspekcie organizacyjnym funkcjonują trzy grupy organów państwowych powołanych do pełnienia każdej z wyodrębnionych funkcji. Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 10 Konstytucji*, s. 4.

sądów i trybunałów od pozostałych władz¹⁰. Oznacza to zakaz ingerencji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości¹¹. W związku z tym władza sądownicza nie poddaje się charakterystycznemu dla legislatury i egzekutywy zjawisku krzyżowania i wzajemnego nakładania niektórych kompetencji¹². W stosunku do tego segmentu władzy rozdzielenie należy pojmować jako całkowitą separację, wynikającą z samej istoty wymiaru sprawiedliwości.

II

Pośród konstytucyjnych organów polskiej władzy sądowniczej usytuowany został Trybunał Stanu. Wraz z Trybunałem Konstytucyjnym tworzy on drugi – obok sądów – trzon tego segmentu władzy. Trybunał Stanu posiada stabilne korzenie w polskim systemie ustrojowym. Jego protoplastą był ustanowiony w Ustawie Rządowej z dnia 3 maja 1791 r. Sąd Sejmowy, pełniący funkcję sądu najwyższego dla sądenia występów przeciwko narodowi i królowi (zbrodni stanu)¹³. Pod jego kognicją pozostawali zasiadający

¹⁰ Dostrzegalna jest w tym zakresie modyfikacja w stosunku do pierwotnej koncepcji wymiaru sprawiedliwości, sformułowanej w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232 ze zm.). Wówczas walor odrębności i niezależności przysługiwał wyłącznie sądom, bowiem trybunały do roku 1982 w ogóle nie funkcjonowały.

¹¹ Zob. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94; „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994, część II, poz. 39, s. 91. W przedmiotowym orzeczeniu Trybunał wyjaśnił, że „[...] do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć [...]”.

¹² Tytułem przykładu można wskazać prawo inicjatywy ustawodawczej. Jest to uprawnienie doniosłe w sferze legislatury, które jednak – poza organami parlamentarnymi – przysługuje także Prezydentowi i Radzie Ministrów, a więc obu segmentom władzy wykonawczej. Szczególnym rodzajem tego uprawnienia jest inicjatywa w zakresie ustawy budżetowej, która stanowi wyłączną kompetencję Rady Ministrów. Również Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że krzyżowanie i nakładanie się kompetencji w relacjach pomiędzy legislaturą i egzekutywą jest zjawiskiem normalnym, występującym zarówno w systemach parlamentarnych, jak i prezydenckich. Zob. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. akt K. 19/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1995, część II, poz. 35.

¹³ W art. VIII Ustawy Rządowej, zatytułowanym „Władza sądownicza”, postanowiono, że „[...] Oprócz sądów w sprawach cywilnych i karnych dla wszystkich stanów będzie sąd

w Straży Praw ministrowie¹⁴, których w stan oskarżenia stawiały izby parlamentarne¹⁵.

Pojęciem Trybunału Stanu posłużono się po raz pierwszy w II Rzeczypospolitej. Instytucję tą ustanowiono w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.¹⁶ wkrótce po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Do jej ówczesnych zadań należało sądzenie Prezydenta, ministrów oraz tymczasowych kierowników ministerstw w zakresie odpowiedzialności za zdradę stanu, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne (art. 51, 59 i 62 Konstytucji marcowej)¹⁷.

Instytucję Trybunału Stanu przewidywała również Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹⁸, modyfikując jednak, w stosunku do regulacji z 1921 r., krąg podmiotów podlegających jego kognicji¹⁹. Na podstawie Konstytucji kwietniowej odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponosili ministrowie, posłowie, senatorowie oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Nie ponosił jej natomiast Prezydent, będący wówczas najwyższym organem państwowym, skupiającym jednolitą i niepodzielną władzę (art. 2 ust. 4)²⁰. Taka regulacja stanowiła konsekwencję przyjętej zasady, zgodnie z którą Prezy-

najwyższy, sejmowy zwany, do którego przy otwarciu każdego sejmiku obrane będą osoby. Do tego sądu należeć będą występki przeciwko narodowi i królowi, czyli *crimina status*". Zob. M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 15.

¹⁴ Do składu Straży Praw wchodziło pięciu ministrów: minister policji, minister pieczęci, minister wojny, minister skarbu oraz minister pieczęci do spraw zagranicznych. Przewodniczył im monarcha, który pełnił funkcję podobną do roli współczesnego premiera. Do kompetencji Straży Praw należało sprawowanie nadzoru nad całością administracji oraz prowadzenie egzekucji praw. Por. M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 17; B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 317.

¹⁵ Traktował o tym art. VII Ustawy Rządowej „Król, władza wykonawcza”, zgodnie z którym „[...] stany zgromadzone prostą większością wotów złączonych odesłać obwinionych ministrów mają do sądów sejmowych po sprawiedliwe wyrównujące przestępstwu ich ukaranie lub przy dowiedzionej niewonności od sprawy i kary uwolnienie”. Szerzej na temat Sądu Sejmowego w Polsce zob. W. Zarzycki, *Temida Sejmowa. Z dziejów Sądu Sejmowego w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 2000, *passim*.

¹⁶ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

¹⁷ Na podstawie zastosowanego w Konstytucji odesłania do ustawy, w dniu 27 kwietnia 1923 r. uchwalono ustawę o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 59, poz. 415), która uszczegóławiała zasady funkcjonowania tego organu.

¹⁸ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

¹⁹ Uchwalono również nową ustawę o Trybunale Stanu z dnia 14 lipca 1936 r. (Dz.U. Nr 56, poz. 403), która zastąpiła ustawę z 1923 r.

²⁰ Ponadto, zgodnie z art. 3 Konstytucji, Trybunał Stanu, podobnie jak pozostałe organy władzy sądowniczej, pozostawał wówczas pod zwierzchnictwem głowy państwa.

dent pozostawał odpowiedzialny za losy państwa jedynie wobec Boga i historii (art. 2 ust. 3).

W początkowych latach po zakończeniu II wojny światowej Trybunał Stanu nie funkcjonował. Choć pod względem formalnym nadal obowiązywała ustawa z 1936 r. (nie została bowiem uchylona), nie była ona wykonywana przez władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²¹. Podobnie nigdy nie wcielono regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej²². W art. 27 rzeczony ustawy przewidziano uchwalenie odrębnych ustaw powołujących organy kompetentne do egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej Prezydenta RP²³. Także Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. w swym pierwotnym brzmieniu nie regulowała problematyki Trybunału Stanu i związanej z nim odpowiedzialności konstytucyjnej funkcjonariuszy państwowych.

Instytucja Trybunału Stanu została reaktywowana w dniu 6 kwietnia 1982 r., na skutek nowelizacji Konstytucji PRL²⁴. Wprowadzono wówczas art. 33b, przewidujący funkcjonowanie Trybunału Stanu jako organu właściwego w zakresie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej oraz karnej osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe²⁵. Szczegółowe regulacje w zakresie trybu postępowania oraz podmiotów podległych ko-

²¹ Kształtujący się wówczas ustrój demokracji socjalistycznej nie uznawał bowiem Konstytucji kwietniowej *ergo* wszelkich kreowanych przez nią instytucji, w tym również Trybunału Stanu.

²² Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.

²³ Por. D. Wajda, *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” z. 2, 2008, s. 116.

²⁴ Zob. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. Nr 11, poz. 83).

²⁵ Odnotowania wymaga również uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu, (M. P. Nr 17, poz. 135). Konstruowało ją zaledwie jedenaście paragrafów, niemniej jednak regulowała kilka istotnych kwestii, m.in. siedzibę Trybunału Stanu, strój urzędowy sędziów czy kompetencje przewodniczącego. Z chwilą wejścia w życie konstytucji z 1997 r., z uwagi na nowy sposób uregulowania problematyki źródeł prawa w Polsce, rzeczona uchwała utraciła swoją konstytucyjną podstawę. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” z. 4, 2007, s. 169.

gnicji tego organu określała ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (dalej ustawa o TS)²⁶.

Instytucja Trybunału Stanu w kształcie nadanym w 1982 r. zachowała aktualność w III Rzeczypospolitej Polskiej. Dokonano tego na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, utrzymującego w mocy rozdział IV Konstytucji PRL zatytułowany „Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli”²⁷. Wskazana regulacja obowiązywała do czasu wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 242 ust. 1 Konstytucji).

III

Podobnie jak we wcześniejszych polskich aktach konstytucyjnych, także współcześnie Trybunał Stanu posiada umocowanie w ustawie zasadniczej. Podstawą jego funkcjonowania są przepisy art. 198–201 Konstytucji RP z 1997 r.²⁸ Szczegółowy tryb postępowania przed Trybunałem Stanu, stosownie do zwartego w art. 201 Konstytucji odesłania, określa wspomniana ustawa o TS z 1982 r.²⁹

Trybunał Stanu jest organem kolegialnym. Zgodnie z konstytucją tworzy go 19 osób, przy czym 18 z nich (16 członków i dwóch zastępców przewodniczącego) wybieranych jest przez Sejm, na pierwszym jego posiedzeniu, spoza grona parlamentarzystów (art. 199 ust. 1). Kompetencja ta wpisuje

²⁶ (Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 925 ze zm.) W świetle art. 1 ust. 2 ustawy odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponosili członkowie Rady Państwa, członkowie Rady Ministrów, prezes Najwyższej Izby Kontroli, prezes Narodowego Banku Polskiego, Prokurator Generalny Rzeczypospolitej Polskiej oraz kierownicy urzędów centralnych.

²⁷ Zob. ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. Nr 11, poz. 83).

²⁸ W systematyce Konstytucji wskazane przepisy zostały umiejscowione w odrębnym podrozdziale w ramach rozdziału VIII, poświęconego sądom i trybunałom.

²⁹ Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. ustawa ta przeszła pięć kolejnych nowelizacji, których celem było m.in. dostosowanie zasad i trybu postępowania przed Trybunałem Stanu do rozwiązań przyjętych w nowej Konstytucji (zob. Dz.U. 2001, Nr 125, poz. 1372; Dz.U. 2003, Nr 175, poz. 1692; Dz.U. 2004, Nr 25, poz. 219; Dz.U. 2010, Nr 75, poz. 472; Nr 182, poz. 1228). Szerzej na temat trybu postępowania przed Trybunałem Stanu zob. M. Zubik, *op.cit.*, s. 172–173; D. Wajda, *op.cit.*, s. 120–124.

się w funkcję kreacyjną tej izby. Z elekcji sejmowej nie pochodzi natomiast przewodniczący Trybunału Stanu, którym tradycyjnie w polskich warunkach ustrojowych jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (art. 199 ust. 2). Jest to zasadne rozwiązanie, zwłaszcza mając na uwadze, że obsługę administracyjną i kancelaryjną Trybunału Stanu pełni Biuro Organizacyjne Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego³⁰. Ponadto ustrojodawca zastrzegł, że zastępcy przewodniczącego i co najmniej połowa członków TS powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Przepisy Konstytucji uzupełnia ustawa o TS, zgodnie z którą w skład Trybunału Stanu mogą wchodzić jedynie obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych, niekarani sędownie i niezatrudnieni w organach administracji rządowej (art. 15).

Konstytucja gwarantuje członkom Trybunału Stanu niezawisłość w sprawowaniu swoich funkcji i podległość – podobnie jak w przypadku sędziów zawodowych orzekających w sądach – jedynie Konstytucji i ustawom (art. 199 ust. 2 i 3). Ponadto, dla zapewnienia prawidłowego, bezstronnego i niezależnego sprawowania funkcji, ustrojodawca przyznał im immunitet formalny oraz nietykalność osobistą (art. 200). Członek Trybunału stanu nie może więc zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Trybunału Stanu, wyrażonej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 członków Trybunału, z wyłączeniem osoby, której wniosek dotyczy (art. 15a ustawy o TS). Wyjątek od tej zasady stanowi ujęcie członka TS na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia właściwego toku postępowania. Niemniej jednak nawet wówczas członek TS może zostać natychmiastowo zwolniony, jeżeli nakaże to poinformowany o zdarzeniu przewodniczący Trybunału Stanu.

W świetle ustawy utrata funkcji członka Trybunału Stanu może nastąpić na skutek zrzeczenia się urzędu, trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności albo skazania prawomocnym wyrokiem sądu. Stwierdza to w drodze postanowienia Marszałek Sejmu, informując o tym Sejm, przed

³⁰ Wynika to z §41 Regulaminu Sądu Najwyższego (uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego, (M. P. Nr 57, poz. 898 ze zm.) Ponadto, zgodnie z art. 20e ustawy o TS, działalność Trybunału Stanu finansowana jest ze środków budżetowych Sądu Najwyższego. Można więc mówić o swego rodzaju funkcjonalnym powiązaniu Sądu Najwyższego i Trybunału Stanu.

którym otwiera się wówczas możliwość przeprowadzenia wyborów uzupełniających w celu likwidacji wakatu (art. 17).

Trybunał Stanu nie funkcjonuje w sposób permanentny. Choć jego orzeczenia – podobnie jak orzeczenia sądów – mają postać wyroków wydawanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej³¹, to jego członkowie nie mają statusu sędziów zawodowych. Sprawują swoje funkcje *ad hoc*, w związku z czym nie przysługuje im stałe wynagrodzenie. Za udział w posiedzeniach otrzymują diety w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w poprzednim roku kalendarzowym za każdy dzień udziału w pracach Trybunału. Przysługuje im ponadto zwrot poniesionych kosztów podróży i zakwaterowania analogicznie, jak pracownikom odbywającym podróż służbową na obszarze państwa (art. 16).

Trybunał Stanu jest organem kadencyjnym. Jego funkcjonowanie pozostaje sprzężone z kadencją Sejmu, który dokonał wyboru jego członków. Konstrukcję tą należy poddać krytyce. Nie spotyka bowiem racjonalnego uzasadnienia – poza względami natury historycznej – aby niezawisli sędziowie Trybunału Stanu tracili swoje funkcje tylko i wyłącznie na skutek zmiany układu sił politycznych w parlamencie³². Ponadto obecna konstrukcja bynajmniej nie harmonizuje z określoną w art. 173 Konstytucji zasadą odrębności i niezależności (zarówno funkcjonalnej jak i organizacyjnej) sądów i trybunałów od pozostałych władz. W skrajnym przypadku rozwiązanie to może doprowadzić do dysfunkcji działania Trybunału Stanu, kiedy prawomocne zakończenie zawisłej przed nim sprawy w okresie jednej kadencji Sejmu będzie nader utrudnione czy wręcz nieosiągalne.

Postępowanie przed TS ma charakter dwuinstancyjny. W pierwszej instancji Trybunał orzeka w składzie pięcioosobowym, natomiast w instancji odwoławczej w składzie siedmioosobowym z wyłączeniem sędziów, którzy orzekali w pierwszej instancji. Poszczególne składy sędziowskie wyłaniane są w drodze losowania. Do postępowania przed TS stosuje się odpowiednio przepisy procedury karnej, z wyjątkiem modyfikacji przewidzianych w usta-

³¹ Objęcie orzeczeń Trybunału Stanu autorytetem państwa polskiego ma na celu zapewnienie ich respektowania i prawidłowego wykonywania. Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Warszawa 2007, s. 184.

³² Nie ma przy tym znaczenia przyczyna zakończenia kadencji Sejmu. Tak więc może to być zarówno upływ czasu, jak i przedterminowe skrócenie kadencji izby.

wie o Trybunale Stanu³³. Rozprawa jest więc jawna, zaś oskarżonemu przysługuje prawo do obrony, w tym dopowiadania obrońcy. Orzeczenie wydane przez Trybunał w drugiej instancji jest prawomocne i ma charakter ostateczny. Nie przysługuje od niego żaden zwyczajny ani nadzwyczajny środek zaskarżenia (art. 20c ust. 3 ustawy o TS).

W obecnym stanie prawnym Trybunał Stanu pełni w systemie ustrojowym dwojaką funkcję. Po pierwsze, jest organem władzy sądowniczej właściwym w zakresie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych. W świetle przepisów ustawy zasadniczej odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 145 w zw. z art. 198), Prezes Rady Ministrów (art. 198), członkowie Rady Ministrów (art. 156 w zw. z art. 198), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 198), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 198), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 198), Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych (art. 198), oraz posłowie (art. 107 w zw. z art. 198) i senatorowie (art. 108 w zw. z art. 107 w zw. z art. 198). Wymaga podkreślenia, że odpowiedzialność konstytucyjna parlamentarzystów została ograniczona wyłącznie do kwestii złamania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywania tego majątku³⁴. Wskazany katalog nie ma jednak charakteru taksatywnego. Uzupełnia go ustawa o TS, wskazując w art. 2 ust. 3, że na tych samych zasadach co Prezydent odpowiadają również marszałkowie Sejmu i Senatu wykonujący tymczasowo obowiązki głowy państwa³⁵.

Z drugiej strony, Trybunał Stanu posiada kompetencje sądu karnego. W świetle Konstytucji jest organem właściwym do egzekwowania odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione przez Prezydenta RP (art. 145

³³ W tym kontekście ustawa o TS jest przepisem szczególnym w stosunku do kodeksu postępowania karnego.

³⁴ Z uwagi na przyjęte ograniczenie w stosunku do parlamentarzystów odpowiedzialność konstytucyjna nabiera charakteru instrumentu oddziaływania prewencyjnego. Zob. M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 2005, s. 137.

³⁵ W tym kontekście trudno zgodzić się z poglądem J. Zaleśnego, w ocenie którego na poziomie ustawy zasadniczej można mówić o podmiotowym zamknięciu katalogu osób podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej. Zob. J. Zaleśny, *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, pod red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 186.

ust. 1) oraz członków Rady Ministrów (art. 156 ust. 1), a także – co wynika ze wspomnianego już art. 2 ust. 3 ustawy o TS – Marszałków Sejmu i Senatu wykonujących tymczasowo obowiązki głowy państwa³⁶. Orzekając w kwestii odpowiedzialności karnej, Trybunał Stanu staje się więc organem wymiaru sprawiedliwości. Należy więc zgodzić się z poglądem, że przepisy art. 145 ust. 1 i art. 156 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawiają odpowiedzialność karną Prezydenta i Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu, uzupełniają katalog podmiotów sprawujących wymiar sprawiedliwości, określony w art. 175 ust. 1, odnoszący tę funkcję wyłącznie do sądów³⁷.

IV

Stosownie do wcześniejszych uwag, pierwszą z konstytucyjnych funkcji Trybunału Stanu jest egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych. Warunkiem *sine qua non* dla możli-

³⁶ Istotnym argumentem przemawiającym na korzyść tego rozwiązania jest określona w art. 25 ustawy o TS możliwość orzeczenia przez Trybunał pozbawienia praw wyborczych za popełnienie deliktu konstytucyjnego także w sytuacji, gdy ów delikt stanowi jednocześnie przestępstwo. Jak zauważa się w doktrynie, orzeczenie tego typu kary w świetle obowiązujących ustaw karnych nie mieści się w kompetencji sądów powszechnych (Zob. H. Duszka-Jakimko, M. Haczkowska, *Odpowiedzialność Prezydenta RP. Kategorie prawne i pozaprawne*, [w:] *Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec*, pod red. A. Frankiewicza, S. L. Stadniczenki, Opole 2009, s. 45). Nie można przy tym zgodzić się z poglądem, iż przepis art. 2 ust. 3 ustawy o TS jest sprzeczny z Konstytucją. Wszak z art. 198 ustawy zasadniczej nie wynika, jakoby określony w nim katalog miał charakter taksatywny. Należy przyjąć, że celem tej regulacji, rozszerzającej odpowiedzialności marszałków (ograniczoną konstytucyjnie jedynie do kwestii naruszenia niepołączalności materialnej) także o czyny wchodzące w zakres zastępstwa, jest zapewnienie prawidłowości wykonywanych przez nich funkcji. Pewne wątpliwości mogą jednak powstać w związku z posiadaniem przez marszałków pełnym immunitetem formalnym oraz przywilejem nietykalności obejmującym wszelkie popełnione przez nich czyny, również te związane z zastępstwem głowy państwa. Ewentualne pociągnięcie marszałka do odpowiedzialności za czyny popełnione w związku z zastępstwem głowy państwa musiałoby więc zostać poprzedzone wyrażeniem przez niego zgody w trybie art. 105 ust. 3 Konstytucji, bądź uchwałą właściwej izby podjętą bezwzględną większością głosów ustawowej liczby jej członków (art. 7c ust. 6 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, (tekst jednolity Dz.U. 2011, Nr 7 poz. 9). W sytuacji odmiennej przeszkody do prowadzenia przeciwko marszałkowi postępowania odpadłyby dopiero z chwilą wygaśnięcia mandatu.

³⁷ Zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 256–258.

wości jej dochodzenia jest popełnienie deliktu konstytucyjnego³⁸. W świetle art. 198 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o Trybunale Stanu czyn ten polega na zawinionym naruszeniu Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, nie wypełniając jednak ustawowych znamion przestępstwa³⁹. W oparciu o tak skonstruowaną definicję należy stwierdzić, że polski ustrojodawca przyjął tzw. formalną koncepcję deliktu konstytucyjnego. Nie przewidział bowiem jakichkolwiek przesłanek materialnych umożliwiających ograniczenie odpowiedzialności konstytucyjnej jedynie do tych naruszeń, które wyrządziły znaczną szkodę w interesach państwa lub naraziły je na wystąpienie takiej szkody⁴⁰. Przyjęte rozwiązanie zasługuje na aprobatę. Ma ono charakter zobiektywizowany, czyniąc przedmiotem odpowiedzialności konstytucyjnej sam fakt popełnienia czynu. Ponadto zapobiega możliwości politycznego wpływu na procedurę postępowania, co ma doniosłe znaczenie zważywszy na fakt, że akt oskarżenia formułowany jest w parlamencie⁴¹.

Pierwsza z przesłanek deliktu konstytucyjnego polega na naruszeniu normy postępowania mającej umocowanie w przepisach Konstytucji lub

³⁸ Szerzej na temat pojęcia deliktu konstytucyjnego zob. J. Sobczak, *Sądy i Trybunały*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2005; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 371; J. Zalesny, *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, s. 187; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 268. Por. M. Kowalska, *Trybunał Stanu*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2001, s. 77.

³⁹ Por. K. Działocha, *Naruszenie konstytucji, jako podstawa odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CL Wrocław 1988, s. 45 i n.; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 103 i n.

⁴⁰ Już w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rozwiązanie to spotkało się z krytyką. Podkreślano, że przyjęcie takiej regulacji zdeprecjonuje rangę odpowiedzialności konstytucyjnej, czyniąc ją zwykłym środkiem kontroli osób piastujących najwyższe funkcje w państwie. Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustroju*, „Państwo i Prawo” z. 3, 1995, s. 21. Również współcześnie wielu autorów kontestuje obecne rozwiązanie, postulując przyjęcie w Konstytucji materialnego sposobu uregulowania deliktu konstytucyjnego. Zob. m.in. *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2006, s. 91; M. Granat, op.cit., s. 130.

⁴¹ Por. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Federacja Rosyjska 1991–2001*, pod red. J. Adamowskiego, A. Skrzypek, Warszawa 2002, s. 135; idem, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, pod red. T. Mołdawy, Warszawa 2003, s. 134 i n.

ustawodawstwa zwykłego⁴². Jak wyjaśniono, wskazane naruszenie nie może jednak wypełniać ustawowych znamion przestępstwa. Jest to zasadniczy element odróżniający odpowiedzialność konstytucyjną od odpowiedzialności karnej⁴³.

Delikt konstytucyjny może polegać zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu działania, do którego odpowiedzialny podmiot był zobowiązany⁴⁴. Przez działanie należy rozumieć uzewnętrznione zachowanie człowieka, powstałe pod wpływem świadomości, wyrażone w decyzji powziętej ze względu na określony cel. Natomiast zaniechanie, to niespełniony obowiązek określonego działania. O ile w praktyce ustrojowej nie powinno być większych problemów z przypisaniem odpowiedzialności konstytucyjnej za działanie, o tyle przypisanie tejże odpowiedzialności za zaniechanie może niekiedy okazać się trudne do zweryfikowania⁴⁵. Każdorazowa analiza zaniechania winna wiązać się z ustaleniem, czy pożądane oddziaływanie znajduje podstawę w przepisach prawa pozytywnego. Teoretycznie może się bowiem zdarzyć, że zaniechanie nie będzie efektem bezczynności, a pokłosiem wadliwie skonstruowanych przepisów prawnych, uniemożliwiających realizację wymaganego działania⁴⁶. Niezbędne jest więc pierwszorzędne ustalenie, że zaniechanie znajduje bezpośrednie uzasadnienie w normach

⁴² Należy stwierdzić, że naruszenie to może przybrać jedną z dwóch form: prawotwórczą (w zakresie tworzenia prawa) lub decyzyjną (w zakresie stosowania prawa). Jedynie bowiem w tych formach urzeczywistniają się uprawnienia organów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną *ergo*, każda z nich może stanowić podstawę deliktu konstytucyjnego. Zob. M. Filar, *Zawinienie deliktu konstytucyjnego*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, Poznań 1999, s. 95; Por. Z. Szeliga, *op.cit.*, s. 57; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 313.

⁴³ Por. K. Działocha, T. Zalasinski, *Uwaga nr 4 do art. 198 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. V, Warszawa 2007, s. 5; J. Zaleśny, *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, s. 189.

⁴⁴ Por. P. Konieczniak, *Czyn jako podstawa odpowiedzialności w prawie karnym*, Kraków 2002, s. 164; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 234; W. Wolter, *Nauka o przestępstwie. Analiza prawna na podstawie przepisów części ogólnej kodeksu karnego z 1969 roku*, Warszawa 1973, s. 52.

⁴⁵ Należy do tego dodać, że zarówno obowiązek działania, jak i zaniechania winien znajdować wyraźną podstawę w przepisach prawa. Zob. Duszka-Jakimko, M. Haczkowska, *op.cit.*, s. 37.

⁴⁶ Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, dopiero podjęcie decyzji bez wyraźnej normy kompetencyjnej, która by na to zezwalała, mogłoby zostać uznane za delikt konstytucyjny. Zob. J. Zaleśny, *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, s. 188.

prawnych, jako niepodjęcie działania, które w danych okolicznościach było konieczne i możliwe do zrealizowania⁴⁷.

Zachowania podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną oceniane są przez Trybunał Stanu wyłącznie z perspektywy ich legalności, a więc zgodności z prawem. Nie są natomiast weryfikowane z perspektywy ich celowości, ta bowiem z zasady nie poddaje się bezspornej ocenie. Przyjęcie odmiennej wykładni zakwestionowałoby sens odpowiedzialności konstytucyjnej, upodabniając ją w tym zakresie do odpowiedzialności politycznej.

Wymaga rozważenia, czy poza ustawą zasadniczą i ustawami zwykłymi także inne akty należące do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego mogą stanowić podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej. Wydaje się, że taką funkcję pełnią umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Naruszenie ich byłoby jednoznaczne z naruszeniem ustaw, na podstawie których zostały wydane⁴⁸. Nie dotyczy to natomiast pozostałych ratyfikowanych umów międzynarodowych. Niemniej jednak, ze względu na ich znaczenie i pozycję w systemie źródeł prawa, *de lege ferenda* uzasadnione wydaje się rozszerzenie zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej także o kategorię ratyfikowanych umów międzynarodowych⁴⁹.

Podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej może być także naruszenie przepisów rozporządzeń z mocą ustawy. Akty te *ex definitione* mają moc prawną ustawy, w hierarchii źródeł prawa zajmują więc pozycję równorzędną do ustaw⁵⁰. W doktrynie kwestią sporną pozostaje natomiast, czy podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej może stanowić naruszenie przepi-

⁴⁷ Zob. Z. Ziemiński, *Analiza pojęcia czynu*, Warszawa 1972, s. 94–95; P. Konieczniak, *op.cit.*, s. 250.

⁴⁸ Dalece dyskusyjne pozostaje, czy do grupy aktów prawnych, o których mowa w art. 198 ust. 1 Konstytucji należą także akty prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej. Choć w hierarchii źródeł prawa są one sytuowane powyżej ustaw, zbyt pochopnie wydaje się zajęcie w tym zakresie stanowiska aprobującego. Również w doktrynie podchodzi się do tej kwestii z dużą dozą ostrożności. Por. K. Działocha, T. Zalański, *op.cit.*, s. 3.

⁴⁹ Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 14 do art. 156 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, t. II, s. 22; K. Działocha, T. Zalański, *op.cit.*, s. 3–4.

⁵⁰ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 195; Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 61–67.

sów rozporządzeń. Kontestatorzy tego poglądu wskazują na zasadę *nullum crimen sine lege scripta*⁵¹. W istocie także wykładnia językowa art. 198 ust. 1 Konstytucji wyklucza ten tok rozumowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że rozporządzenia są aktami normatywnymi najściślej związanymi z ustawą, wszak wydawanymi na jej podstawie i w celu jej wykonania (art. 92 Konstytucji). Nadto wskazuje się, że takiej odpowiedzialności nie da się wykluczyć w kontekście art. 2 i art. 7 Konstytucji⁵². Z tego względu nie sposób jednoznacznie przyjąć, że naruszenie przepisów rozporządzeń nie może stanowić podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej⁵³.

Kolejną przesłanką odpowiedzialności konstytucyjnej jest wymóg, aby naruszenie Konstytucji lub ustawy zostało dokonane w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie jej urzędowania. Ustrojodawca wskazał w ten sposób możliwą przestrzeń, w której czyny te można popełnić. Dopuszczalne są więc dwie sytuacje charakteryzujące czyn i okoliczności jego popełnienia, które mają względem siebie charakter alternatywny⁵⁴. Bez wystąpienia którejkolwiek z nich niemożliwym stanie się zakwalifikowanie czynu jako deliktu konstytucyjnego. Pierwsza sytuacja – „w związku z zajmowanym stanowiskiem” – ma miejsce, gdy dany podmiot dopuszcza się naruszenia prawa w związku z pozycją, jaką zajmuje w systemie ustrojowym państwa. Z racji piastowanego urzędu ma on faktyczną możliwość popełnienia deliktu konstytucyjnego *a contrario*, gdyby nie fakt jego sprawowania,

⁵¹ Zob. W. Sokolewicz, *ibid.*; J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2003, s. 164.

⁵² Zob. J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” z. 6, 2005, s. 108; Por. K. Działocha, T. Zalasinski, *ibid.*

⁵³ W doktrynie wskazuje się, że wyłączenie rozporządzeń jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej mogłoby spowodować niemożność pociągnięcia do tej kategorii odpowiedzialności np. Prezydenta za wydanie aktu wykonawczego do ustawy, który uniemożliwia prawidłowe jej wykonanie. Argument ten nie wydaje się jednak dostatecznie przekonujący. Skoro wadliwe rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy, to *de facto* doszło do naruszenia przepisów rangi ustawowej i na tej podstawie można egzekwować odpowiedzialność konstytucyjną głowy państwa. Zob. H. Duszka-Jakimko, M. Haczkowska, *op.cit.*, s. 38.

⁵⁴ Pierwszeństwo w tym układzie należy przyznać „zakresowi urzędowania”. Dopiero bowiem na skutek obsadzenia urzędu jawi się katalog możliwości, które dana osoba jako piastun urzędu może przedsięwziąć. Na tej podstawie „związek z zajmowanym stanowiskiem” należy uznać za pochodną sprawowania urzędu. Por. K. Działocha, T. Zalasinski, *op.cit.*, s. 6.

popęlnienie owego czynu byłoby niemożliwe⁵⁵. Druga sytuacja – „w zakresie urzędowania” – charakteryzuje zdarzenia polegające na niewykonaniu lub niewłaściwym wykonaniu kompetencji przysługujących temu podmiotowi z racji piastowanego urzędu⁵⁶.

Aby naruszenie Konstytucji lub ustawy mogło zostać uznane za delikt konstytucyjny, musi być działaniem zawinionym. Choć przesłanka winy nie ma charakteru konstytucyjnego, została bowiem określona w art. 3 ustawy o TS, jakkolwiek jest ona elementem *sine qua non* deliktu konstytucyjnego. Współczesna doktryna prawa konstytucyjnego pozostaje zgodna co do tego, że czyn ten może zostać popełniony zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie⁵⁷. Niemniej jednak w latach ubiegłych istniały w tym zakresie wątpliwości. Zasadniczym ich źródłem była ówczesna redakcja art. 3 ustawy o TS, z którego wynikało, że deliktem konstytucyjnym jest jedynie zawinione naruszenie Konstytucji lub ustawy. Na skutek nowelizacji dokonanej w 2001 r. pojęcie winy rozszerzono także o przesłankę nieumyślności⁵⁸.

⁵⁵ Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 111; K. Działocha, T. Zalaśński, op.cit., s. 5; J. Ciapała, op.cit., s. 107; Z. Świda-Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] Trybunał Stanu w PRL, pod red. Z. Świdy-Łagiewskiej, Warszawa 1983, s. 27; H. Duszka-Jakimko, M. Haczkowska, op.cit., s. 42.

⁵⁶ Por. A. Bator, *Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych*, [w:] *Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, pod red. W. Jedleckiej, Wrocław 2004, s. 19 i n. Ponadto z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że czynem dokonanym „w zakresie urzędowania” jest również pozorowanie wykonania obowiązków służbowych w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 1950 r., sygn. akt K 333/50, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” (K) 1951, nr 1, poz. 6.

⁵⁷ Większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego przyjmuje, że definiując pojęcie umyślności i nieumyślności należy odwołać się do terminologii funkcjonującej w prawie karnym. Uzasadniają swoje stanowisko wskazując, że w art. 18 ustawy o Trybunale Stanu zawarto ogólne odwołanie do kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych tą ustawą (Zob. m.in. H. Duszka-Jakimko, M. Haczkowska, op.cit., s. 41; M. Filar, op.cit., s. 94). Na tej podstawie należy stwierdzić, że delikt konstytucyjny umyślny zaistnieje w przypadku czynu dokonanego z zamiarem naruszenia Konstytucji lub ustawy (zamiar bezpośredni) lub przynajmniej, gdy dana osoba przewidywała taką możliwość i godziła się na to (zamiar ewentualny). Natomiast delikt konstytucyjny nieumyślny to taki, kiedy dana osoba nie miała wprawdzie zamiaru naruszenia prawa, ale jednak uczyniła to, bezpodstawnie przypuszczając, że uniknie wiążących się z tym negatywnych skutków (lekkomyślność), albo gdy mogła i powinna przewidzieć, że je zachowanie stanowi naruszenie prawa (niedbalstwo).

⁵⁸ (Dz.U. Nr 125, poz. 1372). Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 372.

V

Poza orzekaniem w sprawach deliktów konstytucyjnych, drugą z funkcji Trybunału Stanu w Konstytucji z 1997 r. jest egzekwowanie odpowiedzialności karnej Prezydenta oraz członków Rady Ministrów. Przesłanki odpowiedzialności każdego ze wskazanych podmiotów zostały jednak ukształtowane w sposób odmienny⁵⁹.

Podstawą odpowiedzialności karnej Prezydenta jest art. 145 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym za popełnienie przestępstwa⁶⁰ Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu⁶¹. Rozróżnić należy dwie możliwe sytuacje. Pierwsza ma miejsce wtedy, kiedy czyn przez niego popełniony stanowi kumulatywnie delikt konstytucyjny i jednocześnie wyczerpuje znamiona przestępstwa określone w ustawie karnej. Mieści się on wówczas w „zakresie urzędowania” lub został popełniony „w związku z zajmowanym stanowiskiem”. Druga sytuacja to taka, kiedy Prezydent naruszył swym postępowaniem jedynie przepisy karne, dopuścił się więc przestępstwa bez związku z piastowanym urzędem, jako osoba prywatna.

Właściwym przepisem regulującym problematykę odpowiedzialności karnej członków rządu jest art. 156 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, iż członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed TS za naruszenie konstytucji lub ustaw, „a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem”. Jest to zatem węższa formuła, niż ma to miejsce w przypadku art. 145 ust. 1 Konstytucji, obejmuje bowiem wyłącznie delik-

⁵⁹ Zauważyć trzeba, że wszyscy najwyżsi funkcjonariusze władzy publicznej, poza Prezydentem i członkami RM, ponoszą odpowiedzialność karną przed sądami powszechnymi. Nie ma przy tym znaczenia, czy czyn przez nich popełniony został dokonany w związku z zajmowanym stanowiskiem, czy występowali wówczas w charakterze osób prywatnych. Zob. H. Groszyk, *Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustrojowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP)*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, A. Janikiewicza, Warszawa 1999, s. 72; Por. J. Zaleśny, *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, s. 201.

⁶⁰ Pojęcie przestępstwa należy w tym przypadku rozumieć *sensu largo*, także jako przestępstwo skarbowe.

⁶¹ W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego powstały na tym tle pewne kontrowersje. Wysunięto postulat, aby odpowiedzialność karna Prezydenta była dochodzona przed sądami powszechnymi. Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, 1995, z. XI, s. 119–123. Wskazany postulat nie został jednak nigdy zrealizowany.

ty popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem⁶². Wynika z tego, że wszelkie pozostałe czyny członków rządu, niemieszczące się w dyspozycji art. 156 ust. 1 Konstytucji, podlegają kognicji sądów powszechnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustalono, że właściwość Trybunału Stanu względem osoby Prezydenta jest zupełna i wyłączna⁶³. Przez zupełność należy rozumieć objęcie kognicją TS wszelkie przestępstw popełnionych przez głowę państwa w czasie piastowania urzędu, nie zaś tylko popełnionych w zakresie urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem. Kognicja ta ma też charakter wyłączny, bowiem Trybunał Stanu jest jedynym organem uprawnionym do sądenia głowy państwa. Zgoła odmiennie kształtuje się odpowiedzialność karna członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu. Ma ona charakter częściowy, bowiem nie podlegają jej wszystkie przestępstwa, a jedynie te, które zostały popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Ma także charakter konkurencyjny, gdyż do czasu postawienia członka rządu w stan oskarżenia przed TS może on być sądzony przed sądami powszechnymi.

Zapewnienie Prezydentowi *privilegium fori* w zakresie odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej podyktowane jest kilkoma przesłankami. Przede wszystkim stanowi wyraz szczególnej pozycji, jaką głowa państwa zajmuje w polskim systemie ustrojowym⁶⁴. Należy także uwzględnić, że sędziowie sądów powszechnych pochodzą z prezydenckiej nominacji⁶⁵. Trudno w związku z tym wyobrazić sobie sytuację, iż głowa państwa zostaje poddana ich osądowi⁶⁶. Przyjęta regulacja bynajmniej nie jest równoznaczna z bezkarnością piastuna tego urzędu. Modyfikacji ulega bowiem jedy-

⁶² Zob. M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego”, Seria Prawo, nr 6, Warszawa 2002, s. 21.

⁶³ Zob. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, nr 3, 2001, poz. 47, s. 256 i n.

⁶⁴ Można tu wspomnieć choćby o doniosłych funkcjach ustrojowych Prezydenta, które zostały mu powierzone na podstawie art. 126 Konstytucji, tj. najwyższym przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantowaniu ciągłości władzy państwowej, czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji, staniu na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

⁶⁵ Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

⁶⁶ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 145 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999, s. 1.

nie sposób ścigania i organ egzekwujący odpowiedzialność, natomiast popełniony czyn w żadnej mierze nie traci charakteru czynu zabronionego. Nie znajduje natomiast uzasadnienia regulacja wyłączająca spod kognicji sądów powszechnych członków rządu w zakresie, w jakim popełnione przez nich czyny zostały dokonane w związku z zajmowanym stanowiskiem. Takie rozwiązanie stanowi jedynie przyczynek do ich bezkarności, różnicując – w tym przypadku zupełnie niezasadnie – status osób dopuszczających się przestępstwa⁶⁷.

VI

Artykuł niniejszy nie pretenduje do miana kompleksowego opracowania jakże złożonej i wieloaspektowej problematyki współczesnej konstrukcji ustrojowej Trybunału Stanu. Niemniej jednak na podstawie przeprowadzonych rozważań jawi się kilka istotnych wniosków i spostrzeżeń. Pierwszym z nich jest dostrzegalna potrzeba modyfikacji sposobu powoływania osób wchodzących w skład Trybunału Stanu. Wszak Trybunał posiada kompetencje orzecznicze wobec osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie. Ponadto stosuje się przed nim przepisy procedury karnej, których znajomość wydaje się niezbędną. W związku z tym *de lege ferenda* wszystkie osoby wchodzące w skład tego organu (poza przewodniczącym, którym *ex lege* jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a zatem praktykujący sędzia) winny nie tylko posiadać kwalifikacje wymagane do wykonywania funkcji sędziego, ale faktycznie zawód ten wykonywać. Powinny to być osoby odznaczające się zarówno posiadaną rozległą wiedzą fachową, jak i długoletnim doświadczeniem zawodowym. Tylko w ten sposób możliwe będzie zapewnienie odpowiedniego profesjonalizmu orzeczniczego Trybunału Stanu. W konsekwencji, ze względu na ciężar gatunkowy rozpoznawanych przez Trybunał spraw, udział czynnika społecznego powinien zostać definitywnie wykluczony.

Ponownego rozważenia wymaga również właściwe określenie kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną. Obecna konstrukcja nie wydaje się być kompletną. Tytułem przykładu, dziwi fakt, że odpowiedzialności konstytucyjnej nie podlegają członkowie Rady Polity-

⁶⁷ Por. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 288.

ki Pieniężnej, tylko sam jej przewodniczący (Prezes NBP)⁶⁸, ani Prokurator Generalny (natomiast konstytucyjnie odpowiedzialny pozostaje Minister Sprawiedliwości)⁶⁹. Ponadto wydaje się, że również inni prominentni funkcjonariusze, tytułem przykładu Generalny Inspektor Danych Osobowych, Rzecznik Praw Obywatelskich czy prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, z racji pełnionych funkcji powinni zostać poddani reżimowi odpowiedzialności konstytucyjnej. Przyczyniłoby się to do zwiększenia efektywności działań Trybunału Stanu, niwelując jednocześnie utożsamianie go bardziej z narzędnikiem do formułowania gróźb politycznych, niż z organem władzy sądowniczej, egzekwującym odpowiedzialność najwyższych urzędników państwowych⁷⁰.

Pewne wątpliwości nasuwa także regulacja, zgodnie z którą Trybunał Stanu jest zarazem sądem pierwszej oraz drugiej instancji. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania najpełniej realizowana jest w sytuacji, kiedy w odrębnych instancjach orzekają dwa różne organy sądzące. Niemniej jednak, ze względu na specyfikę Trybunału Stanu jako organu odrębnego i niezależnego od sądów, a także z uwagi na zakres jego kognicji,

⁶⁸ Skoro Rada Polityki Pieniężnej jest organem NBP, wydaje się, że również jej członkowie powinni ponosić odpowiedzialność analogiczną do odpowiedzialności prezesa NBP.

⁶⁹ Taki stan rzeczy można próbować uzasadniać faktem rozdzielenia tej funkcji od funkcji Ministra Sprawiedliwości (zob. art. 1 ustawy z dnia 27 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 178, poz. 1375).

⁷⁰ W okresie po 1989 r. przed TS stanęło w sumie 6 osób, z czego jedynie 2 z nich zostały skazane. Na skutek tzw. afery alkoholowej, 1997 roku przed TS zostali postawieni: były Minister Finansów Andrzej Wróblewski – został uniewinniony, były Minister Spraw Wewnętrznych Czesław Kiszczak – został uniewinniony, były Minister Rynku Wewnętrznego Aleksander Mackiewicz – został uniewinniony, były Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą Dominik Jastrzębski – został skazany na karę 5 lat pozbawienia biernego prawa wyborczego oraz na 5-letni zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych, były prezes Głównego Urzędu Cel Jerzy Ćwiek – został skazany na karę 5 lat pozbawienia biernego prawa wyborczego oraz na 5-letni zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych. Dotychczas nadal nie rozstrzygnięta pozostaje sprawa byłego Ministra Skarbu Emila Wąsacza, który w 2005 r. został postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu pod zarzutem niedopełnienia obowiązków przy prywatyzacji Domów Towarowych Centrum, Telekomunikacji Polskiej oraz Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń. W dniu 24 listopada 2006 roku odbyła się rozprawa, jednak z powodu uchybień formalnych w akcie oskarżenia na podstawie postanowienia Trybunału postępowanie umorzono (TS 1/06). W marcu 2007 r. Trybunał Stanu w II instancji uchylił decyzję o umorzeniu i skierował sprawę do ponownego rozpoznania. Sprawa jest aktualnie w toku. Szerzej na ten temat zob. publikacja online – serwis informacyjny www.trybunalstanu.pl/aktual/index.html, (23.05.2011).

na gruncie obowiązujących przepisów ustrojowych przyjęte rozwiązanie nie znajduje adekwatnego substytutu.

Summary

State Tribunal of the Republic of Poland in Polish political system.

Chosen aspects

The article concentrates on issues of the State Tribunal in contemporary political order of the Republic of Poland. In the beginning there was explained the place of the State Tribunal in the system of separated powers. Next, applying the legal-historical method there was reconstructed its model in Polish political regulations, starting from the Constitution on 17 March 1921. Hereinafter there was made analysis of the contemporary position and competence of that State Tribunal and who can be the subject to his cognition. There was distinguished a constitutional and disciplinary responsibility, clarifying the being and premises for each of them. On the basis of made arrangements there was taken an attempt of evaluation of the contemporary constitutional regulation, formulating appropriate conclusions *de lege ferenda*.