

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji

mgr Michał Przychodzki

ROZPRAWA DOKTORSKA

**Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancja
poszanowania zasady podziału i równowagi władz. Analiza krytyczna**

Rozprawa doktorska przygotowana
pod kierunkiem naukowym:
prof. dr. hab. Macieja Serowańca
prof. dr. hab. Zbigniewa Witkowskiego

Poznań 2025

*Serdeczne podziękowania składam Promotorom,
Panu prof. Maciejowi Serowańcowi oraz Panu prof.
Zbigniewowi Witkowskiemu za opiekę naukową,
wszelkie uwagi merytoryczne, udzielone wskazówki
oraz okazane wsparcie.*

*Pracę tę dedykuję mojej Narzeczonej w podziękowaniu
za wyrozumiałość, cierpliwość i nieustającą motywację.*

Spis treści

Wykaz akronimów	5
Wstęp.....	6
Rozdział I Geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej.....	16
1.1 Wprowadzenie	16
1.2 Odpowiedzialność konstytucyjna jako element zasady podziału i równowagi władzy (<i>check and balance</i>).....	17
1.3 <i>Impeachment</i> oraz <i>Act of Attainder</i> - początki odpowiedzialności polityczno-prawnej w Anglii	23
1.4 Recypowanie rozwiązań angielskich na terenie Stanów Zjednoczonych.....	30
1.5 Wprowadzenie rozwiązań odpowiedzialności konstytucyjnej na ziemiach polskich	38
1.6 Wnioski.....	45
Rozdział II Modele odpowiedzialności konstytucyjnej	49
2.1 Wprowadzenie	49
2.2 Specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej ...	50
2.3 Sąd konstytucyjny jako organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.....	61
2.4 Parlament jako organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.....	71
2.5 Obywatele jako podmiot orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.....	87
2.6 Wnioski.....	98
Rozdział III Zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce	101
3.1 Wprowadzenie	101
3.2 Delikt konstytucyjny.....	101
3.3 Zakres odpowiedzialności głowy państwa	109

3.4	Zakres odpowiedzialności Rady Ministrów	118
3.5	Zakres odpowiedzialności pozostałych podmiotów wskazanych w Konstytucji.....	127
3.6	Wnioski.....	138
Rozdział IV Parlamentarny etap procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce		141
4.1	Wprowadzenie	141
4.2	Wniosek wstępny	142
4.3	Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej.....	153
4.4	Uchwała Parlamentu	163
4.5	Praktyka ustrojowa w przedmiocie zainicjowania procedury odpowiedzialności konstytucyjnej.....	175
4.6	Wnioski.....	185
Rozdział V Trybunał Stanu – szczególny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.....		188
5.1	Wprowadzenie	188
5.2	Powoływanie członków Trybunału Stanu	189
5.3	Gwarancje niezawisłości członków Trybunału Stanu	198
5.4	Postępowanie przed Trybunałem Stanu.....	205
5.5	Sankcje w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej.....	214
5.6	Wnioski.....	221
Zakończenie		224
Bibliografia		229

Wykaz akronimów

EKPC – Europejska Konwencja Praw Człowieka
KOK – Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NBP – Narodowy Bank Polski
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
PAN – Polska Akademia Nauk
PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa
RFN – Republika Federalna Niemiec
RM – Rada Ministrów
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
TS – Trybunał Stanu
ZN – Zgromadzenie Narodowe

Wstęp

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej jest jednym z instrumentów kontroli władzy wykonawczej w demokratycznych państwach prawa. Jej funkcjonowanie w danym porządku prawnym wiąże się z przekonaniem, które najlepiej wyraził J. E. Acton twierdząc, że każda władza ludzi demoralizuje, ale władza absolutna demoralizuje absolutnie¹. Zatem w systemie prawnym powinna funkcjonować instytucja gwarantująca przestrzeganie prawa na najwyższych szczeblach władzy. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem Z. Witkowskiego, że instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej może być „mieczem Damoklesa”, jednak dla swojej sprawczości wymaga odpowiednich regulacji prawnych, wysokiej kultury politycznej i prawnej oraz determinacji danego społeczeństwa i elit politycznych. W przeciwnym razie, instytucja ta może okazać się jedynie „mieczem papierowym”².

Za W. Mojskim należy wskazać, że „w modelowej sytuacji ustrojowej zakładane teoretycznie funkcje odpowiedzialności konstytucyjnej powinny pokrywać się z jej funkcjami rzeczywistymi, realizowanymi w praktyce ustrojowej. Ewentualne trudności w zakresie realizacji zakładanych teoretycznie funkcji odpowiedzialności konstytucyjnej mogą przy tym wystąpić już na etapie tworzenia jej podstaw normatywnych, a dopiero kolejno na etapie ich stosowania. To normatywnie określony kształt mechanizmów odpowiedzialności konstytucyjnej powinien więc przede wszystkim umożliwić realizację zakładanych funkcji teoretycznych”³. Ponadto cytowany autor w podsumowaniu swoich rozważań wskazuje, iż „w obecnym kształcie przyjmowany w większości państw demokratycznych model odpowiedzialności konstytucyjnej nie spełnia bowiem swojej roli, a jego funkcjonalna wadliwość, skutkująca nierzadko poczuciem bezkarności polityków naruszających konstytucję, nie tylko nie stanowi zabezpieczenia jej norm, ale jest w istocie czynnikiem potencjalnie sprzyjającym różnym kryzysowym zjawiskom ustrojowym”⁴.

Główną tezę badawczą niniejszej pracy jest stały i nieefektywny obowiązujący w Polsce model odpowiedzialności konstytucyjnej. W doktrynie często podkreśla się, że Trybunał Stanu, jako organ powołany przez ustrojodawcę do rozstrzygania o odpowiedzialności

¹ J. E. Acton, *Essay on Freedom and Power*, London 1956, s. 144, cyt. za W. Sadurski, *Neoliberalny system wartości politycznych*, Warszawa 1980, s. 58.

² Z. Witkowski, *Odpowiedzialność konstytucyjna – „miecz Damoklesa” czy tylko „miecz papierowy”?* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty (red.), Gdańsk 2020.

³ W. Mojski, *Mit odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4, s. 46.

⁴ *Ibidem*, s. 48.

konstytucyjnej, jest organem „martwym”, wymagającym gruntownej reformy⁵. Można również spotkać stanowiska idące w kierunku bardziej radykalnym, a mianowicie o konieczności likwidacji Trybunału Stanu i przeniesieniu jego kompetencji na rzecz Sądu Najwyższego czy Trybunału Konstytucyjnego⁶. Formułowane są również barwne porównania, jak chociażby to przywoływane przez M. Granatą, dotyczące tego, że: „o Trybunale Stanu mówi się jak o Yeti, o którym każdy słyszał, ale nikt go nie widział”⁷. Jednakże należy zastanowić się nad tym, czy widoczność danej instytucji ma charakter pozytywny, czy negatywny. Brak wniosków o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej, a tym samym brak spraw przed Trybunałem Stanu, tłumaczyć można z jednej strony tym, że przedstawiciele władzy działają zgodnie z prawem i nie dopuszczają się żadnych naruszeń. Z drugiej jednak strony, brak aktywności tłumaczyć można nieefektywnymi rozwiązaniami prawnymi tj. przyjętym modelem odpowiedzialności konstytucyjnej, który uniemożliwia lub znacząco utrudnia kontrolę przedstawicieli władzy. Uzasadniając drugą z zaprezentowanych możliwości, można przywołać wnioski i ustalenia Najwyższej Izby Kontroli prezentowane w analizach z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. NIK w swoich analizach wskazuje na istotne nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli planowania i wykonania budżetu. Pomimo tego nie zostaje uruchamiana procedura pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób dopuszczających się naruszeń przepisów prawa, wykazanych w toku kontroli dokonywanej przez konstytucyjny organ jakim jest Najwyższa Izba Kontroli⁸.

⁵ Zob. odpowiedzi na ankietę konstytucyjną B. Banaszaka oraz A. Szymy [w:] *Ankieta konstytucyjna*, B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2011; M. Granat, *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, wyd. 11, Warszawa 2022; W. Kraluk, *Niektóre problemy dotyczące wszczęcia postępowania przed Trybunałem Stanu* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymy*, A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty (red.), Gdańsk 2020; M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4 (81).

⁶ Zob. A. Bałaban, *Ankieta konstytucyjna* [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka (red.), Toruń 2018; P. Kuczma, *Krytyczna analiza modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Prawo konstytucyjne w systemie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej*, R. Skarzyński, E. Kuzelewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz i in. (red.), Białystok 2022.

⁷ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 559.

⁸ Odwołując się do kilku analiz Najwyższej Izby Kontroli z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, przygotowanych z różnych kadencji Parlamentu, można wskazać na następujące naruszenia. Podczas kontroli planowania i wykonania budżetu państwa w 2022 r. stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości: udzielenie przez Ministra Edukacji i Nauki dotacji celowych w łącznej wysokości 84,9 mln zł 149 wnioskodawcom, których wnioski nie zostały zarekomendowane przez Zespoły doradcze czy chociażby przeniesienie wydatków w wysokości 82,7 mln zł pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej w części budżetowej pt. *Informatyzacja*, co było niezgodne z art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Kontrola planowania i wykonania budżetu państwa w 2018 r. wykazała problemem w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, co potwierdziły nieprawidłowości

Celem badawczym niniejszej pracy jest zaproponowanie racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce z poszanowaniem aspektów historycznych istniejących rozwiązań. Upływ ponad 40 lat od przywrócenia Trybunału Stanu w Polsce⁹ i ponad 25-letni okres obowiązywania obecnej Konstytucji RP, jest wystarczający do tego aby podjąć szeroką dyskusję nad koniecznością zmiany istniejących obecnie rozwiązań prawnych. Należy bowiem zgodzić się z M. Zubikiem, że „Obecny kształt odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce należy uznać za skrajnie niewydolny (...) Stan ten wymaga, w mojej ocenie, głębokiej reformy systemowej”¹⁰.

Sformułowanie głównej tezy badawczej w postaci stałego i nieefektywnego obowiązującego w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, wymaga przyjęcia następujących hipotez badawczych. Po pierwsze, założono, że zmiana modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce nie jest możliwa w obecnych ramach konstytucyjnych i wymaga zmian postanowień Konstytucji RP. Po drugie uznano, że zmiana obowiązującego obecnie w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej musi odbyć się z poszanowaniem aspektów historycznych istniejących rozwiązań, gdyż zwiększy to szansę na przyjęcie proponowanych rozwiązań przez decydentów politycznych. Po trzecie, przyjęto, że instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej należy rozpatrywać w kontekście zasady podziału i równowagi władz. Po czwarte, uznano, że odpowiedzialności konstytucyjnej nie można analizować w oderwaniu od realiów politycznych, bowiem zakres i głębokość ewentualnych zmian związana jest z wolą aktorów politycznych, którzy tej odpowiedzialności podlegają.

W związku z przedstawioną główną tezą badawczą, przyjętymi hipotezami badawczymi oraz dla realizacji celu badawczego pracy należało sformułować następujące, pomocnicze pytania badawcze:

1. Czy przyjęty w Polsce zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej można uznać za racjonalny? Na ile przyjęty zakres przedmiotowy

stwierdzone między innymi w ramach części Sprawy zagraniczne, Środowisko oraz w Biurze Rzecznika Praw Dziecka i w budżetach wojewodów. Tożsame wnioski pokontrolne przedstawione zostały również w kontroli planowania i wykonania budżetu w 2014 r., gdzie wprost wskazano na problem nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W tym przypadku do nieprawidłowości dochodziło w wyniku nierzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonanie budżetu państwa w części *Krajowe Biuro Wyborcze*. Z powodu wadliwego przeprowadzenia przygotowań do obsługi informatycznej wyborów niemożliwe było sprawne obliczenie i ogłoszenie wyników wyborów samorządowych.

⁹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 11 poz. 83).

¹⁰ M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach...*, op. cit., s. 172.

i podmiotowy obowiązujących rozwiązań prawnych pozostaje w zgodzie z genezą instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej?

2. Czy przyjęte w Polsce rozwiązania prawne umożliwiające łączne rozpatrywanie odpowiedzialności konstytucyjnej i odpowiedzialności karnej przez Trybunał Stanu można uznać za efektywne?
3. Jakie rozwiązania proceduralne przyjęte w ramach parlamentarnego etapu procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej wpływają na postrzeganie tego trybu egzekwowania odpowiedzialności przedstawicieli władzy publicznej jako nieefektywnego i dysfunkcjonalnego?
4. Jak ocenić należy przywrócenie w 1982 r. Trybunału Stanu w Polsce? Na ile przyjęte rozwiązania prawne w zakresie funkcjonowania tego organu konstytucyjnego pozostają w zgodzie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.? Ewentualnie które z obszarów funkcjonowania Trybunału Stanu jako specjalnego organu orzekającego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej wymagałyby zmian celem przywrócenia jego roli ustrojowej?

Wiodącą metodą badawczą w niniejszej pracy będzie metoda dogmatyczno-prawna z subsydnym wykorzystaniem metody komparatystycznej i historyczno-prawnej. Poza analizą obecnie obowiązujących regulacji prawnych w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, szerszemu omówieniu podlegać będzie również zagadnienie kultury politycznej i kultury prawnej. Zastosowanie metody komparatystycznej jest niezbędne do wykorzystania doświadczeń i rozwiązań prawnych innych państw. Tylko wielopłaszczyznowe badanie omawianej instytucji pozwoli zaproponować racjonalny model odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Z kolei metoda historyczno-prawna wykorzystana zostanie do opisu genezy instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej i jej ewolucji na przestrzeni wieków, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań przyjmowanych na ziemiach polskich.

Całość rozważań poświęcona instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancji poszanowania zasady podziału i równoważenia władz podzielona zostanie na pięć rozdziałów.

W rozdziale I szczegółowej analizie poddana zostanie geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Przeprowadzone w tym rozdziale ustalenia zostaną sformułowane przy wykorzystaniu metody historyczno-prawnej. Punktem wyjściowym dla analiz będzie uwzględnienie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej jako elementu zasady podziału i równoważenia władz. Rozważania nad genezą instytucji odpowiedzialności

konstytucyjnej będą wymagały tym samym analizy funkcjonowania *impeachmentu* oraz *act of attainder*. Ponadto kluczowym zagadnieniem będzie prześledzenie sposobu recypowania rozwiązań angielskich na terenie Stanów Zjednoczonych i wyciągnięcie wniosków z funkcjonowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w systemie prezydenckim. Możliwość zaproponowania racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce wymagać będzie przeprowadzenia badań nad rozwiązaniami prawnymi istniejącymi w tym zakresie na ziemiach polskich w okresie XVI-XIX wieku. Pozwoli to, przy analizie nad ewentualnym kierunkiem zmian w funkcjonowaniu instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, uwzględnić polską praktykę ustrojową.

Rozdział II poświęcony zostanie funkcjonującym modelom odpowiedzialności konstytucyjnej. W tym celu wykorzystana zostanie metoda komparatystyczna. Kluczowym, dla przyjętego kryterium wyróżniającego konkretny model odpowiedzialności konstytucyjnej, będzie organ orzekający. Specyfika doboru państw uwzględnić będzie również to, czy instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej została zastosowana, aby móc zwrócić uwagę na ewentualne problemy wynikające z praktyki ustrojowej obejmującej funkcjonowanie w danym modelu odpowiedzialności konstytucyjnej. Doświadczenia innych państw w zakresie zastosowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej oraz regulacje prawne przyjęte w państwach posiadających tożsamy z Polską model odpowiedzialności konstytucyjnej stanowić będą punkt wyjściowy do rozważań nad kierunkiem zmian w polskich przepisach prawa.

Rozważania prowadzone w rozdziale III dotyczyć będą zakresu przedmiotowego i podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. W pierwszej kolejności zdefiniowaniu podlegać będzie delikt konstytucyjny, którego popełnienie związane jest z ponoszeniem odpowiedzialności konstytucyjnej. Stosując ujęcie problemowe należy prześledzić zakres odpowiedzialności wszystkich podmiotów wymienionych w art. 198 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Subsidiarne wykorzystanie metody historycznej, pozwoli szerzej spojrzeć na kwestie zakresu odpowiedzialności konkretnych podmiotów. Realizacja celu niniejszej rozprawy w postaci zaproponowania racjonalnego modelu odpowiedzialności Konstytucyjnej w Polsce powinna bowiem opierać się na polskich doświadczeniach historycznych. Pozwoli to zachować pewną ciągłość ustrojową w przedmiocie egzekwowania odpowiedzialności najwyższych piastunów władzy. Dostarczy to również cennych uwag o funkcjonowaniu przyjętych mechanizmów i ewentualnie pozwoli dostrzec ich wady.

W rozdziale IV szczegółowa analiza dotyczyć będzie parlamentarnego etapu procedury odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Tym samym rozważania obejmować będą trzy

fazy: od momentu złożenia wniosku wstępnego, przez pracę nad wnioskiem w sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, aż do podjęcia przez Sejm albo Zgromadzenie Narodowe uchwały o pociągnięciu oskarżonego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W rozdziale tym z uwagi na fakt, iż większość spraw w Polsce kończyła się na etapie parlamentarnym, niezbędnym będzie omówienie praktyki ustrojowej w przedmiocie inicjowania procedury odpowiedzialności konstytucyjnej. Zasadnym wydaje się również przeprowadzenie analizy dotyczącej kultury politycznej i prawnej, w szczególności wśród przedstawicieli klasy politycznej.

Ostatni z rozdziałów dotyczyć będzie Trybunału Stanu, czyli szczególnego organu orzekającego w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. W rozdziale tym szczegółowej analizie poddana zostanie kwestia powoływania członków Trybunału Stanu oraz konstytucyjne i ustawowe gwarancje niezawisłości przyznane osobom powołanym do tego organu. Analiza realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce wymagać będzie też podjęcia rozważań w przedmiocie postępowania przed Trybunałem Stanu. W tym zakresie istotne będzie odniesienie się do dwuinstancyjności postępowania oraz kwestii związanych z wyborem składu orzekającego. Skazanie w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej związane jest z wymierzeniem sankcji. Zatem zasadnym będzie w toku prowadzonych badań uwzględnić kary możliwe do orzeczenia przez Trybunał Stanu wraz z rozwiązaniami prawnymi funkcjonującymi w tym zakresie w okresie II Rzeczypospolitej.

Przed przystąpieniem do zasadniczej części rozprawy doktorskiej, w pierwszej kolejności należy zdefiniować czym jest odpowiedzialność i jakie jej kategorie można wyróżnić. Potocznie odpowiedzialność można zdefiniować jako ponoszenie przez człowieka negatywnych skutków jego działania lub współdziałania. Z. Cackowski wskazuje, że możliwe jest szersze pojmowanie odpowiedzialności, uwzględniające również stosunek sprawcy. „W tym szerszym znaczeniu odpowiedzialność polega na korzystaniu z pozytywnych skutków działania w stopniu współmiernym (i nie większym) do udziału w ich sprawstwie i braniu na siebie negatywnych skutków w stopniu współmiernym (i nie mniejszym) do udziału w sprawstwie”¹¹. Odpowiedzialność może być rozpatrywana nie tylko w kategoriach prawnych, ale również w sferze moralnej, religijnej czy politycznej. W doktrynie można również spotkać inne formy odpowiedzialności, jak odpowiedzialność wychowawczą czy

¹¹ Z. Cackowski, *Odpowiedzialność*, „Przegląd Humanistyczny” 1988, nr 3 (270), s. 145.

społeczną¹². Geneza pojęcia odpowiedzialność wywodzi się z języka prawniczego, za J. Filek należy wskazać, że „używane w prawie rzymskim terminy: *respondere*, *responsio*, *responsum*, otrzymały w średniowieczu swoje odpowiedniki w prawie wszystkich językach europejskich. Oznaczały: odpowiadać przed sądem na oskarżenie, bronić przed sądem siebie lub kogoś, usprawiedliwiać swoje zachowanie, swoje czyny (lub czyjeś)”¹³.

Badane zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej należy zaliczyć do kategorii odpowiedzialności prawnej. W doktrynie odpowiedzialność konstytucyjna nazywana bywa również odpowiedzialnością prawnopaństwową¹⁴. Wiesław Lang z kolei wskazywał, że na granicy konstrukcji odpowiedzialności prawnej znajduje się odpowiedzialność prawno-polityczna, jako przykład podając odpowiedzialność posłów i radnych przed wyborcami, czy odpowiedzialność organów zarządzająco-wykonawczych przed organami przedstawicielskimi. Podkreślał, że ta kategoria odpowiedzialności nie pociąga za sobą co do zasady innych rodzajów odpowiedzialności, jak karnej czy cywilnej, poza wyjątkowymi sytuacjami, w których następuje zbieg odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej¹⁵. Podstawową sankcją odpowiedzialności prawno-politycznej jest usunięcie z zajmowanego stanowiska w wyniku ujemnej kwalifikacji postępowania lub zdarzeń za które odpowiada dana osoba¹⁶.

Z zagadnieniem odpowiedzialności konstytucyjnej związana jest również instytucja odpowiedzialności parlamentarnej, która na przestrzeni wieków w niektórych państwach zastąpiła odpowiedzialność konstytucyjną. W ramach odpowiedzialności parlamentarnej, nazywanej również polityczną, nie stwierdza się winy danej osoby czy organu kolegialnego. Jest to podstawowa różnica między tymi formami odpowiedzialności, której podlegają decydenci polityczni. Grzegorz Seidler rozróżniając obie te formy odpowiedzialności, wskazywał, że odpowiedzialność konstytucyjna w swej istocie zorientowana jest na

¹² T. Bojarski, *Niektóre szczególne formy odpowiedzialności a odpowiedzialność karna* [w:] *Państwo. Prawo. Myśl prawnicza. Prace dedykowane profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, A. Korobowicz (red.), Lublin 2003, s. 47.

¹³ J. Filek, *Wolność i odpowiedzialność w działalności gospodarczej* [w:] *Etyka biznesu, gospodarki i zarządzania*, W. Gasperski, A. Lewicka-Strzałecka, D. Miller (red.), Warszawa 1999 cyt. za A. Krzysztofek, *Rozważania o pojęciu odpowiedzialności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 401, s. 221-222.

¹⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.), s. 342.

¹⁵ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej (studium analityczne z dziedziny teorii prawa)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, z. 31, s. 34.

¹⁶ *Ibidem*.

praworządność, tworzenie i stosowanie prawa, zaś odpowiedzialność parlamentarna na celowość, skuteczność i użyteczność działań rządowych¹⁷.

W warunkach systemu parlamentarnego można wyróżnić również odpowiedzialność partyjną, tj. odpowiedzialność ponoszona przed własną partią, jak i przed współkoalicjantami. Jarosław Szymanek wskazuje, że realizowanie tej formy odpowiedzialności np. przez frakcje parlamentarne względem własnych ministrów, jest epifenomenem względem odpowiedzialności parlamentarnej¹⁸. W doktrynie odpowiedzialność partyjną zalicza się do nieformalnej odpowiedzialności politycznej¹⁹. Należy jednocześnie podkreślić, że wskazany rodzaj odpowiedzialności ma charakter pozaprawny i związany jest z dobrowolnym członkostwem w partii politycznej lub frakcji parlamentarnej. Tym samym jej realizacja odbywa się wyłącznie w płaszczyźnie socjologiczno-politycznej²⁰.

Odpowiedzialność często mylona jest z pojęciem rozliczalności. W szczególności poprzez zamienne stosowanie terminów *responsibility* i *accountability* do opisywania jednego bądź drugiego zagadnienia²¹. Wskazuje się, że rozliczalność oznacza zdolność do wskazania podmiotu odpowiedzialnego za dane działanie, tym samym możliwość do rozliczenia go z podejmowanych inicjatyw²². Do mechanizmów rozliczalności w polskim porządku prawnym zaliczyć należy instytucję wotum nieufności i wotum zaufania²³. *Accountability* w dosłownym tłumaczeniu oznacza obowiązek rozliczenia się (złożenia sprawozdania) z powierzonych działań lub funkcji²⁴. Słusznie A. Młynarska-Sobczewska i J. Zaleśny wskazują, że rozliczalności nie należy traktować jako pojęcia ogólnego obejmującego wszelkie formy odpowiedzialności, kontroli, audytu, nadzoru, przejrzystości, ale jako kategorię szczególną o odmiennej charakterystyce²⁵.

Jednocześnie odnosząc się do tytułu niniejszej rozprawy doktorskiej, za M. Pietrzakiem należy wskazać, że „instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej nie może być rozpatrywana

¹⁷ G. L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 13.

¹⁸ J. Szymanek, *Epistemologia odpowiedzialności politycznej* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Z. Kiełmiński, J. Szymanek (red), Warszawa 2013, s. 130. Zob. również A. Pakuła, *Specyfika odpowiedzialności pełniących funkcje publiczne i zajmujących wysokie stanowiska w administracji rządowej szczebla centralnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, prawo t. C/1, no 3661.

¹⁹ M. Bożek, *Odpowiedzialność polityczna* [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, J. Szymanek (red.), Warszawa 2018, s. 564.

²⁰ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 189.

²¹ R. Grzeszczak, *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 2 (337), s. 125-126.

²² *Ibidem*, s. 128.

²³ Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1 (44), s. 73.

²⁴ A. Młynarska-Sobczewska, J. Zaleśny, *Accountability as a category of constitutional law - terminological considerations*, „Comparative Law Review” 2020, nr 26, s. 200.

²⁵ *Ibidem*, s. 211.

w sposób izolowany od innych instytucji ustrojowych i rozwiązań prawnych demokratycznego państwa prawnego”²⁶. Autor rozprawy proponuje aby instytucję tę rozpatrywać przez pryzmat zasady podziału i równoważenia władz. Zgodnie z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.²⁷ „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Jerzy Kuciński wskazuje, że „wdrażanie zasady podziału władz służy również (...) realizacji innych istotnych celów ustrojowych (...) jak:

- zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy państwowej,
- skłonienie organów podzielonej władzy do harmonijnego współdziałania,
- zapewnienie sprawnego i racjonalnego funkcjonowania państwa,
- stworzenie mechanizmu integrującego działania poszczególnych segmentów organizacji państwowej,
- zapobieganie nadużyciom władzy państwowej”²⁸.

Przywoływany autor dokonując syntezy poglądów wyrażanych w doktrynie wskazuje, „że nakazana konstytucyjnie równowaga (równoważenie się) władz powinna w państwie wywołać (...) także konkretne dalsze rezultaty:

- 1) zapewnić stabilność całego mechanizmu rządzenia w państwie,
- 2) zapobiegać pozakonstytucyjnemu wyrastaniu jednej władzy nad inną,
- 3) przeciwdziałać nieuzasadnionym uzurpacjom kompetencyjnym lub organizacyjnym ze strony organów realizujących daną władzę w stosunku do organów innych władz,
- 4) skłonić podzielone, ale zrównoważone trzy władze do harmonijnej współpracy”²⁹.

Nie ulega zatem wątpliwości, że działalność Trybunału Stanu, którego główną funkcją jest orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej przedstawicieli władzy publicznej ma istotne znaczenie dla realizacji konstytucyjnej zasady podziału i równoważenia władz i to w tym ujęciu należy prowadzić badania nad instytucją odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce.

²⁶ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 10.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

²⁸ J. Kuciński, *Legislatywa - egzekutywa - judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 27.

²⁹ *Ibidem*, s. 59.

Zgromadzenie części materiałów do przygotowania niniejszej rozprawy było możliwe dzięki otrzymaniu stypendium od Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu na wyjazd naukowy do Polskiej Misji Historycznej działającej przy Uniwersytecie Juliusza i Maksymiliana w Würzburgu, w ramach którego przeprowadzono kwerendę biblioteczną.

Podjęte w pracy rozważania uwzględniają stan prawny na luty 2025 r.

Rozdział I

Geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej

1.1 Wprowadzenie

Odpowiedzialność konstytucyjna jako jeden z mechanizmów kontrolowania się władz wymusza szersze omówienie zasady podziału władz. W tym zakresie koniecznym jest przywołanie najważniejszych myśli filozoficznych stojących za obowiązującą po dziś dzień zasadą prawa. Powyższe wsparte zostanie poprzez analizę aktów prawnych w wyszczególnionych w tym rozdziale okresach historycznych i terytorialnych.

Rozważania nad instytucją odpowiedzialności konstytucyjnej niewątpliwie należy rozpocząć od jej genezy. Wykorzystywanie metody historyczno-prawnej w badaniach nad konkretnymi instytucjami prawnymi, szczególnie instytucjami z zakresu prawa konstytucyjnego, pozwala prześledzić ich rozwój na przestrzeni wieków oraz poznać idee stojące za ich wprowadzeniem. Ponadto wykorzystanie źródeł historycznych, w szczególności prac K. Barana dotyczących historii przestępstw politycznych w Anglii³⁰, pozwoli zobrazować jakie są możliwości wykorzystania instytucji prawnej do bieżących celów politycznych. Przytoczenie konkretnych przykładów zastosowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej pokaże zagrożenia jakie niesie niewłaściwe zabezpieczenie prawne tej instytucji przed wykorzystywaniem jej w bieżącej walce politycznej.

Realizacja celu badawczego niniejszej pracy w postaci zaproponowania racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, wymaga również szerszego omówienia rozwiązań obowiązujących na ziemiach polskich w okresie od demokracji szlacheckiej do regulacji przyjmowanych w Królestwie Polskim. Przyjęty okres historyczny dotyczący genezy odpowiedzialności konstytucyjnej na ziemiach polskich wynika z założonej systematyki pracy. Wykorzystanie w tym zakresie metody historyczno-prawnej i objęcie zakresem terytorialnym prowadzonych badań również o rozwiązania prawne funkcjonujące na ziemiach polskich do okresu narodzenia się II Rzeczypospolitej, pozwoli w dalszej części pracy proponować rozwiązania prawne w poszanowaniu polskiego dorobku prawnego. Prowadzone badania dotyczyć będą również recypowania rozwiązań angielskich w systemie prezydenckim Stanów Zjednoczonych. W tym zakresie wykorzystane zostaną prace

³⁰ Zob. K. Baran, *Dzieje przestępstw politycznych w Anglii między średniowieczem a współczesnością*, Kraków 2000.

poświęcone dyskusjom Ojców Założycieli nad przygotowaniem Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

1.2 Odpowiedzialność konstytucyjna jako element zasady podziału i równowagi władzy (*check and balance*)

Jedną z najważniejszych zasad współczesnego konstytucjonalizmu jest zasada podziału władzy. Jej analiza w niniejszej pracy jest niezbędna przy podejmowaniu rozważań nad instytucją odpowiedzialności konstytucyjnej. Bodźcem do sformułowania teorii podziału władzy była chęć wyeliminowania nadmiernej władzy jednostki lub wąskiej, zoligarchizowanej grupy³¹. Podwaliny pod teorię podziału władz dał J. Locke, XVII wieczny filozof angielski. W swoich pracach rozróżniał trzy rodzaje władzy: władzę prawodawczą, wykonawczą i federacyjną, czyli tę posiadającą prawo do zawierania pokoju lub innych traktatów i wypowiadania wojen. Dzisiaj można by ją określić jako władzę zajmującą się polityką zagraniczną. Wskazywał on, że władzę prawodawczą i wykonawczą należy rozdzielić i przekazać w różne ręce. W swoim dziele *Essay on civil government* wyraża następującą myśl: „(...) wobec ułomności ludzkiej, byłoby to zbyt wielką pokusą zagarnięcia władzy, gdyby ci sami ludzie, do których należy prawo wydawania ustaw, mieli też w swych rękach władzę wykonywania ich; mogliby wtedy oni zwolnić siebie od posłuszeństwa prawom przez siebie wydawanym i przystosować ustawy do swych korzyści osobistych zarówno przy tworzeniu jak i przy wykonywaniu praw, a wskutek tego ich interesy stałyby się odmienne od interesów reszty społeczeństwa. Dlatego to we wszystkich dobrze urządzonych republikach, gdzie dobro publiczne należycie jest rozumiane, władza prawodawcza spoczywa w rękach różnych osób, które zjednoczone we właściwy sposób, posiadają same przez się lub z innymi władzę stanowienia prawa; po ukończeniu tego dzieła rozstają się ponownie i same podlegają ustanowionym przez się prawom. Nowe to a ściśle ogniwo jest dla nich hamulcem i każe starać się o to, by wydawane prawa zmierzały do dobra publicznego (...)”³². Należy zauważyć, że J. Locke nie wyodrębniał władzy sądowniczej. Uważał ją raczej za władzę zależną od władzy prawodawczej. Adhémar Esmein wskazuje, że J. Locke w swojej teorii powtórzył rysy angielskiego konstytucjonalizmu. W Anglii bowiem znalazł on osobną władzę wykonawczą, chociaż niezupełnie odosobnioną od prawodawczej; tam też władza federacyjna spojona jest z władzą wykonawczą w rękach monarchy. Władza sądownicza z kolei

³¹ G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, s. 14.

³² Cytat za A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013 (reprint wydania z 1921 r.), s. 356.

przyznana była niekiedy całemu parlamentowi (*impeachment* oraz *act of attainder*), a częściej Izbie Lordów³³.

Monteskiusz w swoim traktacie filozoficznym *O duchu praw* przedstawia postulat trójpodziału władzy oparty o: władzę wykonawczą, prawodawczą i sądową. Głosił on konieczność ich odosobnienia. W systemie reprezentacyjnym powinny one otrzymać osobnych piastunów, niezależnych jeden od drugiego. Za A. Esmeinem należy przytoczyć trzy główne względy, dla których Monteskiusz opowiadał się za odrębnością wyszczególnionych władz. Po pierwsze, podobnie jak czynił to J. Locke, wskazywał on na ułomność natury ludzkiej, która nie oparłaby się pokusom w sytuacji połączenia w jednym ręku władzy prawodawczej i wykonawczej. Twierdził, że: „(...) każdy człowiek posiadający władzę, skłonny jest do jej nadużywania; idzie naprzód, dopóki nie natrafi na granice. (...) Aby nie można było nadużywać władzy, pożądanym jest taki stan rzeczy, w którym władza powstrzymywałaby władzę”³⁴. Po drugie: „Kiedy w tej samej osobie, albo w tym samym ciele urzędniczym władza prawodawcza połączona jest z wykonawczą - nie masz wolności, albowiem można się obawiać, że monarcha lub senat wydawać będzie prawa tyrańskie, aby po tyrańsku je wykonywać. Nie masz wolności i tam, gdzie władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była ona złączona z prawodawczą, to panowanie nad życiem i wolnością obywateli byłoby samowładnem, gdyż sędzia byłby prawodawcą. Gdyby się łączyła z władzą wykonawczą – sędzia posiadałby moc ciemieży. Wszystko by przepadło, gdyby jedna i ta sama osoba, albo grupa osób wpływowych, czy to ze szlachty, czy z ludu, sprawowała wszystkie trzy rodzaje władzy i stanowienia praw, wykonywania postanowień publicznych i sądenia przestępstw i sporów prywatnych”³⁵. Po trzecie Monteskiusz twierdził, że w konstytucji angielskiej spotyka taki rozdział władz o jakim głosi. W tym zakresie słusznie A. Esmein wskazuje, że władza prawodawcza w Anglii wcale nie była oddzielona od wykonawczej, ponieważ król brał czynny udział w prawodawstwie; a władza sądowa sprawowana była przez parlament albo przez samego monarchę³⁶. Szerzej przedstawione to zostanie w części poświęconej instytucji *impeachmentu* oraz *act of attainder*. Ryszard M. Małajny wskazuje, że doktryna Monteskiusza opiera się również na uwzględnieniu społecznego podziału władzy. Założenie to bazuje na tym, że w każdym społeczeństwie występują sprzeczne interesy, które władza państwowa powinna uwzględniać. Wyznaczenie rozsądnego kompromisu jest możliwe jedynie poprzez

³³ *Ibidem*, s. 357-358.

³⁴ *Ibidem*, s. 359.

³⁵ *Ibidem*, s. 360.

³⁶ *Ibidem*, s. 360-361.

odpowiednią organizację władzy, polegającą na zapewnieniu partycypacji wszystkim stanom społecznym. Oderwanie władzy od stanów społecznych prowadzi bowiem do władzy despotycznej. Zgodnie z ówczesnie panującym podziałem na stany społeczne, Monteskiusz przyjmował, że władza wykonawcza (egzekutywa) powinna przynależeć monarsze, izba wyższa legislatury szlachcie, a niższa burżuazji. W kwestii władzy sądowniczej sugerował, aby oskarżeni sądzeni byli przez sędziów wywodzących się z tego samego stanu. Zatem sekret dobrych rządów wynika z umiejętnego podziału wpływów w aparacie państwowym między poszczególnymi stanami społecznymi. Jednakże z prac Monteskiusza wynika także to, że jakakolwiek optymalna forma rządu w wymiarze ponadczasowym nie istnieje, ale każda przyzwoita forma powinna się opierać o poszanowanie wolności jednostki, tolerancji i umiarkowaniu władzy państwowej³⁷. Niewątpliwie nauki Monteskiusza wywarły duży wpływ na ustawodawstwo konstytucyjne, w szczególności Francji i Stanów Zjednoczonych.

Idea podziału władz leży zatem u podstaw systemu prezydenckiego, jak i parlamentarnego. Jednak w tym pierwszym przybiera kształt rygorystycznego, natomiast w tym drugim bardziej liberalnego. System prezydencki we wzorcowej postaci funkcjonuje jedynie w Stanach Zjednoczonych³⁸. Dla Ojców Założycieli systemu amerykańskiego zasada podziału władzy była niezwykle istotna. Za R. M. Małajnym można przywołać część wypowiedzi uczestników Konwencji Konstytucyjnej z 1787 r. Dla J. Madisona przywołana zasada urosła do rangi „aksjomatu nauki o państwie” oraz „świętej maksymy”. Thomas Jefferson uznawał ją za „pierwszą zasadę dobrego ustroju” a A. Hamilton za „ważną, dobrze ugruntowaną zasadę wolnościowego ustroju”³⁹. Słusznie jednak Ojcowie Założyciele uznawali, że utrzymanie równorzędnej pozycji ustrojowej trzech wyodrębnionych władz musi wiązać się z uzbrojeniem ich w hamulce, służące wzajemnej ingerencji celem zachowania równowagi. Wprowadzenie systemu hamulców jest jednoznaczne z odejściem od rygorystycznej postaci podziału władz na zasadzie separacji. James Madison przekonywał na Konwencji Konstytucyjnej, że zasada podziału władz nie wyklucza powiązań między wyodrębnionymi organami państwowymi. Ponadto wskazywał, że „jeśli organy te nie zostaną ze sobą powiązane i zmieszane tak dalece, by uniemożliwić każdemu z nich sprawowanie konstytucyjnej kontroli nad pozostałymi, to stopień rozdziału wymagany przez tę maksymę,

³⁷ R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003, s. 215-216.

³⁸ R. M. Małajny, *Dynamiczna równowaga czy antagonistyczna współpraca? Współczesny podział władzy w amerykańskim konstytucjonalizmie* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013, s. 387.

³⁹ Zob. R. M. Małajny, *Amerykański prezydenccjalizm*, Warszawa 2012, s. 21.

dla wolnościowego ustroju może w praktyce nigdy nie zostać osiągnięty”⁴⁰. Celem zachowania równowagi między organami państwa, wyposażono Prezydenta w prawo weta ustawodawczego, mianowania sędziów oraz odraczania obrad Kongresu. Władzy prawodawczej (Kongresowi) przyznano uprawnienia dotyczące finansów, w następstwie których może on nie przeciwstawiać się programom działania Prezydenta. Ponadto Kongres może pociągnąć Prezydenta oraz sędziów do odpowiedzialności w trybie *impeachmentu*, co zostanie poddane szerszej analizie w dalszej części rozdziału, oraz jest w stanie obalić weto ustawodawcze i nie ma obowiązku wyrażać zgody na prezydenckie nominacje ani ratyfikować zawartych traktatów. Sąd Najwyższy w USA posiada prawo interpretacji federalnej ustawy zasadniczej, co poniekąd determinuje pozycję Kongresu i Prezydenta, oraz prawo badania wszelkich aktów prawnych pod kątem zgodności z Konstytucją. Wprowadzony system hamulców wymusza na organach państwowych współpracę, gdyż muszą się one liczyć ze stanowiskiem innego organu w związku z przecinającymi się kompetencjami. Uniknięcie kryzysu konstytucyjnego jest możliwe jedynie na drodze kompromisu. Ponadto przyznane uprawnienia pozwalają na wzajemną kontrolę, co niweluje powstanie dominacji któregośkolwiek z organów i pozwala zachować równowagę⁴¹. Ryszard M. Małajny wskazuje, że w literaturze utrwaliło się pojęcie „dynamicznej równowagi” między Prezydentem a Kongresem. Spotkać się również można z określeniem „zmiennej równowagi władz” lub „nieustanną huśtawką władz”⁴². Podzielić należy opinię, że zaprojektowany system opisanych wyżej mechanizmów ustrojowych może funkcjonować automatycznie⁴³.

System amerykański uzupełniony został również o dodatkowe środki ostrożności, które nie mają charakteru hamulców. Wskazać należy na bikameralizm władzy prawodawczej, którego przejawem jest zrównoważenie szczególnych uprawnień budżetowych Izby Reprezentantów oraz zatwierdzanie przez Senat traktatów i prezydenckich nominacji. Obok bikameralizmu wyróżnić można również monokratyczną strukturę władzy wykonawczej, trudną procedurę zmiany Konstytucji czy odrębny i niezależny tryb powoływania każdego organu⁴⁴.

Zasada podziału władzy wyrażana była również w najważniejszych ustawach zasadniczych przyjmowanych na ziemiach polskich w rozpatrywanym w tym rozdziale

⁴⁰ Cytat za R. M. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm...*, op. cit., s. 25.

⁴¹ *Ibidem*, s. 30-31.

⁴² R. M. Małajny, *Dynamiczna równowaga czy antagonistyczna współpraca?* ..., op. cit., s. 391.

⁴³ R. M. Małajny, *Trzy teorie...*, op. cit., s. 335.

⁴⁴ R. M. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm...*, op. cit., s. 31.

okresie historycznym. W Konstytucji 3 Maja zasady ustroju władz zawarte zostały w art. V, którego treść prezentowała się następująco: „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu. Aby więc całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostały, trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą to jest: władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i Straży i władza sądownicza w jurysdykcjach, na ten koniec ustanowionych lub ustanowić się mających”⁴⁵. Już samo wprowadzenie w XVIII w. do ustawy zasadniczej trójpodziału władz świadczyło o jej nowoczesności⁴⁶. Podstawę idealizowanego modelu burżuazyjnego państwa prawnego zrealizować miała przyjęta w Polsce monarchia konstytucyjna⁴⁷. Jednakże zasady podziału władz, równorzędności i wzajemnego hamowania, nie zostały przeprowadzone konsekwentnie⁴⁸. Analiza ustawy rządowej z 1791 r. wskazuje na dominację Sejmu, w szczególności Izby Poselskiej nad pozostałymi władzami. A. Koźuchowski był zdania, że wiązało się to ze: „zbyt mocnym skrępowaniem władzy wykonawczej”⁴⁹. W zakresie pozycji króla, czyli organu egzekutywy, doszło do osłabienia i jednoczesnej stabilizacji jego pozycji ustrojowej. Wynikało to z przyznanej mu nieodpowiedzialności w związku ze sprawowaniem przez niego jedynie nominalnego szefa rządu, natomiast stabilizację pozycji zapewniała wprowadzona dziedziczność tronu⁵⁰.

W dwóch pozostałych ustawach zasadniczych, omawianych w tym rozdziale, tj. w Konstytucji Księstwa Warszawskiego oraz Konstytucji Królestwa Polskiego, oczywiście możliwe jest wyróżnienie trzech władz zgodnie ze wzorem monteskiuszowskim. Jednakże w ich przypadku nie można mówić o niezależności czy równowadze. W systemie organów państwowych Księstwa Warszawskiego dominującą pozycję odgrywał monarcha, czyli Fryderyk August będący jednocześnie królem Saksonii. Ponadto, pomimo stworzenia unii personalnej między Księstwem Warszawskim a Królestwem Saksonii, nadrzędną pozycję nad organami Księstwa pełnili francuscy przedstawiciele dyplomatyczni. Zgodnie z art. 6 ustawy zasadniczej król sprawował w całej rozciągłości władzę wykonawczą. Poza sejmem i sądami, pozostałe władze również miały charakter królewski. Ponadto liczne

⁴⁵ M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791-1997*, Warszawa 2002, s. 20-21.

⁴⁶ J. Łojek, *Ku naprawie Rzeczypospolitej. Konstytucja 3 Maja*, Warszawa 1988, s. 112.

⁴⁷ B. Leśnodorski, *Rozdział siódmy. Początki monarchii konstytucyjnej* [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom II od połowy XV wieku do 1795 r.*, J. Bardach (red.), Warszawa 1966, s. 532-533.

⁴⁸ Z. Szcząska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, tom. I*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990, s. 58-59.

⁴⁹ Cytat za G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, *op. cit.*, s. 16.

⁵⁰ J. Walachowicz, *Państwo feudalne* [w:] *Historia ustroju państwa*, K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz (red.), wyd. II, Poznań 2002, s. 166.

postanowienia Konstytucji zapewniały królowi udział w organizacji i funkcjonowaniu sejmu⁵¹. Konstytucja przyznawała królowi również wpływ na sądownictwo poprzez uprawnienie do nominacji sędziów i stosowania prawa łaski. W jego kompetencjach mieściło się także prawo do wydawania aktów królewskich o charakterze prawotwórczym⁵². Podobne wnioski można wyciągnąć rozpatrując kwestie podziału władzy w Królestwie Polskim. Już w art. 1 określono, że Królestwo Polskie jest na zawsze połączone z Cesarstwem Rosyjskim⁵³. Hubert Izdebski wskazuje, że Królestwo Polskie mogło być uznawane za państwo o ograniczonej suwerenności, znajdujące się w stosunku nierównej unii realnej z Cesarstwem Rosyjskim⁵⁴. Trudno jest również rozpatrywać kwestię podziału władz na gruncie omawianej ustawy zasadniczej, gdyż praktyka w zakresie organizacji władz rządowych odbiegała od sformułowań konstytucyjnych. W tym zakresie należy wskazać na rolę wielkiego księcia Konstantego, który formalnie pełnił funkcję naczelnego wodza wojsk polskich, a faktycznie sprawował urząd supernamiestnika. Rozbieżności występowały również w działaniach N. Nowosilcowa, pełniącego rolę komisarza cesarskiego oraz namiestnika J. Zajączka, który znaczą część decyzji podejmował poza Radą Administracyjną, w formie tzw. reskryptów⁵⁵.

Podsumowując, zasada podziału władzy polega na wyodrębnieniu nie mniej niż dwóch władz oraz odpowiadających im grup organów, z których żaden nie odgrywa dominującej roli. Odrzucić należy skrajne podejście do zasady podziału władz, polegające na bezwzględnej separacji. Wyodrębnione organy powinny być od siebie niezależne, a w praktyce żaden z nich nie powinien przeważać nad pozostałymi. Ponadto koniecznym jest wyposażenie każdego z organu w mechanizmy kontrolne względem pozostałych władz, celem zachowania równowagi⁵⁶. Grzegorz Kuca wskazuje, że równowaga władz ma miejsce wtedy, gdy każda posiada odpowiednio doniosłą pozycję, funkcje i kompetencje, a pomiędzy poszczególnymi władzami nie występuje stosunek nadrzędności. Dodatkowo każde powierzenie kompetencji jednej władzy, wykraczające poza jej zakres działania i uszczuplające kompetencje innej, powinno zostać zrównoważone analogicznym upoważnieniem władzy doznającej uszczerbku⁵⁷. Zasada podziału władzy musi również

⁵¹ W tym zakresie należy wymienić zwoływanie i odraczanie zgromadzeń sejmu (art. 9) czy mianowanie marszałka sejmu (art. 39).

⁵² M. Kallas, *Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 1807 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, tom I*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990, s. 120-121.

⁵³ Zob. art. 1 ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. [w:] M. Borucki, *Konstytucje polskie...*, *op. cit.*, s. 49.

⁵⁴ H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1815 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, tom I*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990, s. 202-203.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 223-224.

⁵⁶ G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, *op. cit.*, s. 14.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 123.

zostać wsparta systemem hamulców, gdyż bez tego prowadziłoby to do paraliżu działalności aparatu państwowego, albo do dominacji jednego z organów⁵⁸.

1.3 *Impeachment* oraz *Act of Attainder* - początki odpowiedzialności polityczno-prawnej w Anglii

Zdecydowana większość badaczy za początek rozwoju odpowiedzialności prawnej uznaje instytucje *impeachmentu* powstałą na terenach średniowiecznej Anglii. Była to szczególna forma procedury karnej, gdzie w roli oskarżyciela występowała niższa izba parlamentu, czyli Izba Gmin. Natomiast rolą Izby Lordów było rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku⁵⁹. W procedurze *impeachmentu* Izba Lordów działała jako Wysoki Sąd *Impeachmentu*, co nadawało jej sądowego charakteru⁶⁰. Przed ukształtowaniem się, znanych do dzisiaj Izby Gmin i Izby Lordów, władzę sądowniczą na terenach angielskich pełnił monarcha. Z czasem organem sądowym stała się kuria królewska, działająca w imieniu panującego. Następnie kompetencje sądownicze zostały podzielone między Sąd Spraw Pospolitych, Sąd Ekscekeru oraz Sąd Ławy Królewskiej. Kompetencje sądowe Izby Lordów wywodzą się od przywileju baronów do bycia sądzonymi przez sąd równych. Podstawą tego była Wielka Karta Swobód z 1215 r.⁶¹.

W procedurze *impeachmentu* nie określono ściśle ani podmiotowego, ani przedmiotowego zakresu odpowiedzialności. Tym samym oskarżonym w tym trybie mogła być każda osoba, jeśli Izba Gmin uznała to za uzasadnione lub politycznie korzystne. Michał Pietrzak wskazuje, że pierwotnym celem tego postępowania było usunięcie ministrów, a ubocznym ich ewentualne skazanie⁶². *Impeachment* był stosowany szczególnie w sytuacji, gdy charakter przestępstwa rodził uzasadnioną wątpliwość, czy w postępowaniu przed zwykłym sądem sprawca, z uwagi na swoją pozycję, będzie właściwie i należycie osądzony. Należy również podkreślić, że monarcha nie podlegał jakiejkolwiek odpowiedzialności. Wynikało to z dwóch zasad istniejących w angielskim porządku prawnym. Po pierwsze z zasady, że król nie może czynić źle (*The King can do no wrong*), co wynikało z uznawania

⁵⁸ *Ibidem*, s. 109.

⁵⁹ K. Baran, *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1971, z. 51, s. 7.

⁶⁰ P. Mikuli, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 475-476.

⁶¹ *Ibidem*, s. 475.

⁶² M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Parlament, Prawo, Ludzie. Studia ofiarowane profesorowi Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, K. Iwanicka, M. Skowronek, K. Stembrowicz (red.), Warszawa 1996, s. 196.

go za pomazańca Bożego. I po drugie, z uwagi na podział obowiązków i scedowania ich na urzędników królewskich tj. przyjęcia zasady, że król nie może działać sam (*The King cannot act alone*)⁶³.

Wskazuje się, że w tej procedurze parlament mógł skazać za każde przestępstwo, jednak w praktyce chodziło o najcięższe przewinienia, w tym za zbrodnie zdrady głównej (*high treason*). Przypadki zdrady głównej były określane przez prawo powszechnie (*common law*), którego zasięg rozszerzały precedensy sądowe (*cases*). Najważniejszym dokumentem w przedmiocie interpretacji zdrady głównej jest Statut Edwarda III z 1352 r., nazywany również Wielkim Statutem o zdradzie głównej, który w swoim trzonie po dziś dzień jest podstawą prawną do kwalifikacji wystąpień przeciwko państwu⁶⁴. Przed przyjęciem Statutu za *high treason* w prawie powszechnym uznawano przypadki zamachu na monarchę (szerzej na Koronę), a także na najbliższą rodzinę króla oraz zabójstwo znaczących osób urzędowych i fałszowanie monety. Za sprawą precedensów sądowych przestępstwo *high treason* zostało rozszerzone również m.in. o rabunek na gościńcu publicznym (*highway robbery*) czy zabójstwo królewskiego posłańca (*murder of king's messenger*)⁶⁵. Uchwalony w 1352 r. Statut Edwarda III o zdradzie głównej precyzował przypadki tego przestępstwa. Korzystając z obszernych badań K. Barana można wskazać, że podstawową postacią zdrady głównej było przedsięwzięcie zamysłu (wyobrażenia) nad śmiercią monarchy. Dotyczyło to również małżonki króla oraz jego najstarszego syna i dziedzica. W tym kontekście musiał to być jednak czyn jawny. Klauzula ta z uwagi na swój szeroki zakres, stosowana była również w sytuacji skazywania spiskowców dążących do detronizacji monarchy czy nawiązania współpracy z obcym mocarstwem. Statut uznawał również za zdradę główną zbrodnie zbezczeszczenia małżonki króla, jego najstarszej niezamężnej córki, a także małżonki najstarszego syna i dziedzica Korony. Zbrodnia ta obejmowała zarówno gwałt, jak i obcowanie za przyzwoleniem drugiej strony. Zdradą główną było również prowadzenie wojny przeciw królowi w jego królestwie lub przystępowanie do jego wrogów w królestwie, udzielając im pomocy i zabezpieczenia na terenie królestwa lub gdziekolwiek indziej⁶⁶. Karą możliwą do wymierzenia za przestępstwo zdrady głównej była kara śmierci. W zależności od

⁶³ M. Kowalska, *Odpowiedzialność członków egzekutywy przed Trybunałem Stanu w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2018, s. 42-43.

⁶⁴ K. Baran, *Dzieje przestępstw politycznych...*, op. cit., s. 47.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 50.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 57-61.

okresu historycznego kara ta była bardziej lub mniej okrutna. Ponadto kara obejmowała również przepadek mienia skazanego⁶⁷.

W *common law* istniały również inne podstawy skazania w trybie *impeachmentu*, jak chociażby *felony*, za co w okresie postatutowym uznawano chociażby żądanie okupu za osobę porwaną. Czy też czyny z kategorii *misdemeanours*, do których zaliczano zamieszki, bunt czy zniewagę. Kazimierz Baran wskazuje, że na szczególną uwagę zasługuje również kategoria przestępstw popełnianych przez urzędników Korony dopuszczających się nadużycia władzy, co rozpatrywane było w procedurze *impeachmentu*. Czyny te określane jako *high crime and misdemeanours*, przyporządkowane do zachowań urzędniczych, obejmowały m.in. zbyt dowolne rozporządzanie funduszami powierzonymi przez Koronę, przekroczenie uprawnień czy łapownictwo⁶⁸.

Za pierwszy przypadek zastosowania procedury *impeachmentu* uznaje się sprawę Williama Latimera z 1376 r., czyli jeszcze za panowania Edwarda III⁶⁹. Zarzuty dla tego doradcy królewskiego dotyczyły głównie łapownictwa, za co usunięto go z piastowanego stanowiska oraz ukarano grzywną i więzieniem. W następnym okresie, za panowania dynastii Tudorów jeszcze kilkukrotnie zastosowano procedurę *impeachmentu*, jednak częściej prowadzono sprawy przy wykorzystaniu *act of attainder*⁷⁰. Procedurę *act of attainder*, a więc osobnej ustawy uchwalanej w zwyczajnym trybie, stosowano wtedy gdy w trybie *impeachmentu* trudno byłoby dowieść, że oskarżany dopuścił się naruszenia przepisów prawa, chociażby w postaci *felony* czy *misdemeanours*. Z instytucji *act of attainder* korzystano również w przypadkach, gdy sprawca zbiegł i nie można było mu wytoczyć normalnego postępowania sądowego czy postępowania w trybie *impeachmentu*. Zatem tryb ten pozwalał *de facto* uchwalić, gdyż odbywało się to w formie ustawy (*act*), winę danej osoby, ignorując przy tym niedostatki dowodowe czy brak uczestnictwa oskarżanego. Kary orzekane w tym trybie również obejmowały karę śmierci, banicję i konfiskatę mienia⁷¹. Należy również podkreślić, z uwagi na ilość prac posługujących się zamiennie sformułowaniami *bill of attainder* i *act of attainder*, że nie są to pojęcia synonimiczne. *Bill of attainder* był dopiero projektem ustawodawczym, który aby stać się ustawą (*act*) musiał uzyskać królewski podpis⁷². Zatem poprawną formą opisywania tej instytucji jest *act of attainder*.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 63.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 70-73.

⁶⁹ P. Mikuli, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym...*, *op. cit.*, s. 476.

⁷⁰ K. Baran, *Impeachment a początki...*, *op. cit.*, s. 8.

⁷¹ K. Baran, *Dzieje przestępstw politycznych...*, *op. cit.*, s. 68-69.

⁷² *Ibidem*, s. 121.

Impeachment i *act of attainder* były instrumentami w posiadaniu parlamentu, które wymuszały na doradcach królewskich bardziej zachowawcze działania, tym samym uniemożliwiały im wykonywanie woli monarchy. Z czasem, gdy przybywało kolejnych procesów lub uchwalano kolejne ustawy skazujące, doprowadziło to do dominacji parlamentu nad monarchą. Początkowo monarcha sam oczekiwał skazania danej osoby w trybie *act of attainder*, jednak jak pokazała historia okazało się to zgubne dla roli monarchii w systemie angielskim. Podkreślić należy, że w trybie *act of attainder* nie było wymagane formalne wyczerpanie znamion *high treason* ze Statutu z 1352 r. aby uchwalić najwyższą z kar, a więc karę śmierci.

Tak jak zostało to już wspomniane, w epoce Tudorów, w szczególności w okresie panowania Henryka VIII, często uciekano się do tego trybu, aby skazać daną osobę za zdradę główną. Pierwszą ze spraw, która zdaniem historyków powinna być traktowana jako punkt wyjścia dla opisu krwawego okresu uchwalania kar śmierci dla przeciwników króla - Henryka VIII, jest sprawa zakonnicy Elżbiety Barton. Owa zakonnica wypowiadała się krytycznie pod adresem króla, w szczególności o jego małżeństwie z Anną Boleyn. Formalnie takie zachowanie powinno zostać uznane za przestępstwo z kategorii *felony* i łagodniej osądzone, jednak król domagał się najwyższego wymiaru kar. Celem spełnienia oczekiwań monarchy uchwalono ustawę skazującą Elżbietę Barton wraz z innymi osadzonymi i od tego momentu historycznego należy uznać, że nastąpiło instrumentalne wykorzystywanie *act of attainder* do bieżących celów monarchy. Sprawa zakonnicy stała się również precedensem, gdyż wyrokiem skazującym objęto łącznie kilka osób⁷³. Ponadto wykorzystywanie *act of attainder* w związku z posiadaną przez króla dominacją nad parlamentem, okazało się dla niego przydatne do eliminowania oponentów politycznych, których czyny nie wyczerpywały znamion zdrady głównej. Ofiarami tej procedury padali zarówno zwykli ludzie, jak i najważniejsze osobistości, w tym arcybiskupi oraz kanclerze, jak chociażby Thomas Cromwell czy Thomas More⁷⁴. Od skazania w trybie *act of attainder* nie ustrzegły się również żony Henryka VIII, Katarzyna Howard i Anna Boleyn. Co ciekawe w przypadku orzeczonej wobec Anny Boleyn kary śmierci, król zdecydował się zmienić formę jej wykonania z orzeczonej w *act of attainder* kary spalenia żywem na karę ścięcia. Zatem *de facto* król mógł nie tylko żądać skazania konkretnej osoby w tym trybie, ale również ingerować na każdym etapie, począwszy od modyfikacji uchwalonej kary a kończąc na okazaniu łaski.

⁷³ *Ibidem*, s. 77-79.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 83.

Z badań historyków wynika, że w okresie panowania Henryka VIII skazano w trybie *act of attainder* łącznie 130 osób, w tym 96 za zdradę główną. Tryb ten w epoce henrykańskiej osiągnął swoje apogeum i w następnym okresie nie dochodziło już do tylu skazań, a wręcz tryb ten zaczął wychodzić z użycia i powrócono do *impeachmentu*. W następnych dekadach XVI wieku, jedynie 6-krotnie uchwalono *act of attainder*. Era Stuartów odznaczała się zdecydowanie mniej licznymi przypadkami, jednak obejmowały one skazanie ważniejszych dostojników⁷⁵.

Powrót do wykorzystywania instytucji *impeachmentu* nastąpił za pierwszych Stuartów. Podkreślić należy, że już wtedy parlament angielski odgrywał zdecydowanie większą rolę w relacjach z monarchą niż za czasów Henryka VIII. Istotne było również to, że procedura ta nie była wykorzystywana od 1450 r. Dlatego też ponowna chęć jej zastosowania przez Izbę Gmin przeprowadzona została wbrew obowiązującym kiedyś zasadom. Ponadto odnawiając dawną instytucję, Izba Gmin unikała sformułowania *impeachment*, stosując bardziej ogólne terminy jak postępowanie czy też „procedura w sprawie naszego zwracania się do lordów”⁷⁶. Podczas skazania niejakiego Mitchella, Izba Gmin uchybiła procedurze, gdyż nie zaangażowała Izby Lordów i samodzielnie doprowadziła do skazania. Uchybienia te starał się w toku podejmowanych działań przedstawić Edward Coke, jednak jego apel nie spotkał się z uznaniem. Parę miesięcy później Izba Gmin ponownie samodzielnie skazała na wysoką grzywnę jurystę Floyda, który dopuścił się publicznego wygłoszenia złośliwych uwag pod adresem rodziny królewskiej. Ponowne skazanie w trybie *impeachmentu*, z jednoczesnym pogwałceniem obowiązującej procedury spotkało się z krytyką Izby Lordów, która w obawie o ustanowienie nowego precedensu i przejęcia przez Izbę Gmin kompetencji do skazywania w trybie *impeachmentu*, zażądała wydania wspólnego oświadczenia obu izb parlamentu. W oświadczeniu wskazano, że postępowanie wytoczone przeciwko E. Floydowi nie będzie traktowane jako precedens i żadna z izb nie będzie się powoływać na to postępowanie celem powiększenia posiadanych przywilejów⁷⁷.

Monarcha początkowo pozytywnie wypowiadał się o odrestaurowaniu *impeachmentu*, nie zdając sobie sprawy jak zgubne to będzie dla monarchii angielskiej. Już w 1621 r. w sprawie oskarżenia swojego kanclerza - lorda Bacona, król zdał sobie sprawę jak wielki błąd popełnił wyrażając aprobatę dla powrotu *impeachmentu*. Lord Bacon został oskarżony o korupcję i pomimo zabiegów monarchy o odstąpienie parlamentu od skazania, został on

⁷⁵ *Ibidem*, s. 87-89.

⁷⁶ K. Baran, *Impeachment a początki...*, *op. cit.*, s. 10.

⁷⁷ K. Baran, *Dzieje przestępstw politycznych...*, *op. cit.*, s. 110.

osadzony w Tower i pozbawiony stanowiska. Trzy lata później ponowny los spotkał innego ministra Korony - Lionella Cranfielda. Kolejne pozbawienie stronnika króla *de facto* oznaczało, że parlament za sprawą *impeachmentu* zyskał kompetencję do wpływu na otoczenie monarchy. Pierwszym typowo politycznym oskarżeniem była sprawa Buckingham z 1628 r., gdzie Izba Gmin zarzucała mu liczne nadużycia natury administracyjnej. Król nadal dysponował instrumentami mogącymi przeciwdziałać zamierzeniom Gmin, było to prawo do swobodnego rozwiązania parlamentu oraz możliwość zastosowania prawa łaski względem skazanego w trybie *impeachmentu*. W przedmiotowej sprawie, z uwagi na opór monarchy i chęć pozostawienia przez niego na stanowisku Buckingham, rozwiązał on parlament w 1629 r.⁷⁸.

Słabość instytucji *impeachmentu* ukazała się szczególnie podczas procesu lorda Stafforda w 1641 r. Lord Stafford od schyłku lat 30. pozostawał zaufanym doradcą króla, w związku z czym nie cieszył się popularnością wśród Izby Gmin. Ta celem odsunięcia popularnego doradcy króla zdecydowała się na przeprowadzenie procedury *impeachmentu*. Oficjalnie Izba Gmin sformułowała oskarżenie liczące 28 artykułów, jednak tylko jeden mógł stanowić ewentualne przestępstwo zdrady głównej w świetle Statutu z 1352 r. Zarzut ten dotyczył nakładania przez lorda Stafforda podatków we własnym imieniu i obarczanie kwaterunkiem ludności Irlandii, by zmusić ją do zapłacenia nałożonych ciężarów⁷⁹. Oskarżający próbowali również stworzyć zupełnie nowe przestępstwo, a mianowicie zdrady zbiorczej. Chciano bowiem uznać za zdradę główną zbiorczo wszystkie czyny zarzucane Staffordowi bez względu na to, jaki charakter posiadał osobno każdy z nich. Z uwagi na przyjęcie trybu *impeachmentu* oskarżony nie był pozbawiony obrony w parlamencie. Od początku odpierał przypisywane mu zarzuty, co do których nawet w Izbie Gmin było przeświadczenie, że są wątpliwe do udowodnienia. Krytycznie sprawę oceniali lordowie, w szczególności chęć przypisania Staffordowi zdrady głównej. Izba Gmin widząc słabnącą szansę na wydanie przez Izbę Lordów wyroku skazującego, zdecydowała się zarzucić trwającą procedurę i przejść do uchwalenia skazania w trybie *act of attainder*. W przypadku tej instytucji, wystarczyło jedynie zgodne z sumieniem przekonanie członków izby o winie oskarżonego, nawet jeżeli nie było ku temu wystarczających dowodów. Znamienne dla całego procesu skazania Stafforda jest to, że projekt oskarżenia (*bill of attainder*) został przegłosowany przy dużej nieobecności zarówno w Izbie Gmin, jak i Izbie Lordów. W pierwszej z izb w głosowaniu nie wzięło udziału aż 230 z 493 parlamentarzystów. Wynikło

⁷⁸ *Ibidem*, s. 110-111.

⁷⁹ K. Baran, *Impeachment a początki...*, *op. cit.*, s. 14-15.

to z dużych emocji towarzyszących procesowi i osoby sprzeciwiające się skazaniu Stafforda były wyszydzane i obawiały się o swoje życie. Król zmuszony został do podpisania ustawy stanowiącej akt oskarżenia przeciwko Staffordowi w okolicznościach oblegania przez mieszkańców jego rezydencji w Whitehall, gdzie znajdował się wraz z żoną i dziećmi. Oblegający tłum domagał się krwi Stafforda i w każdej chwili mógł wedrzeć się do pałacu, mordując znajdującą się tam rodzinę króla. Ustępstwo króla w tej sprawie tylko ośmieliło parlament do wysuwania dalszych, absurdalnych oskarżeń przeciwko jego stronnikom⁸⁰.

Nie poddając szerszej analizie wydarzeń politycznych związanych z egzekucją króla Karola I Stuarta, należy wskazać, że po restauracji dynastii Stuartów w 1660 r. *impeachment* i *act of attainder* stały się na nowo jedyną bronią parlamentu do usuwania niewygodnych ministrów króla. Najważniejszą sprawą tego okresu, przed ukształtowaniem się odpowiedzialności parlamentarnej, jest ta dotycząca earla Danby'ego z 1679 r. Został on oskarżony o zdradę główną oraz inne zbrodnie i wykroczenia polityczne. Sprawa dotyczyła napisania przez niego listu do dyplomaty angielskiego na dworze francuskim, co odbywało się na wyraźne polecenie i za przyzwoleniem króla. Gminy mając te świadomości kontynuowały oskarżenie, stojąc na stanowisku, że żaden minister nie może usprawiedliwić się posłuszeństwem wobec rozkazów władcy. Argumentacje te uznaje się za tworzenie nowych zrębów nowoczesnego systemu konstytucyjnego w Anglii. Król widząc determinację po stronie Izby Gmin do skazania swojego ministra, ułaskawił go zanim zapadł przeciw niemu wyrok. Parlament uznał takie posunięcie za bezprawne i nieważne. Chcąc zabezpieczyć się na przyszłość przed nadużywaniem królewskiej prerogatywy, w Akcie o następstwie tronu z 1701 r. (*Act of Settlement* 1701), ustalono, że „żaden akt łaski udzielony pod wielką pieczęcią Anglii nie będzie skuteczny wobec impeachment dokonanego przez Gminy w parlamencie”⁸¹. Ponadto ustawa wprowadzała podstawy niezawisłości sędziowskiej, zgodnie z którą, sędzia mógł być odwołany z urzędu jedynie za zgodą obydwu izb parlamentu.

Wskazuje się również, że Deklaracja praw (*Bill of rights*) oraz ustawa o następstwie tronu ostatecznie potwierdziły zwycięstwo parlamentu nad królewskimi roszczeniami do rządu za sprawą dotychczas przysługujących mu prerogatyw⁸². Również wraz z rozwojem systemu gabinetowo-parlamentarnego w Anglii i mniejszym wpływem króla na dobór ministrów, początek XVIII stał się końcem wykorzystywania instytucji *impeachmentu* do

⁸⁰ K. Baran, *Dzieje przestępstw politycznych...*, op. cit., s. 118-122.

⁸¹ K. Baran, *Impeachment a początki...*, op. cit., s. 17-19.

⁸² A. Zięba, *Normy prawa stanowionego jako źródło konstytucji zjednoczonego królestwa* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013, s. 238.

politycznego usuwania niewygodnych ministrów. Oczywiście instytucja ta dalej była wykorzystywana, jednak w sprawach ściśle karnych, a nie politycznych⁸³.

Podsumowując, instytucja *impeachment* i *act of attainder* stanowiły podwaliny do rozwoju instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Oczywiście należy podkreślić, że w angielskiej praktyce instytucje te związane były bardziej z odpowiedzialnością karną, w szczególności gdy oskarżano przeciwników o popełnienie zdrady głównej. Prawnie ich zakres zarówno przedmiotowy, z uwagi na liczne precedensy, jak i podmiotowy, nie został opracowany w ramach jednego aktu prawnego. W procesach oskarżeń padali zwykli mieszkańcy, sędziowie, przedstawiciele stanu duchownego, doradcy monarchy, a nawet członkowie rodziny królewskiej. Były to też instytucje wywierania presji ze strony parlamentu na monarchę. Formalnie król nie ponosił odpowiedzialności, ale pośrednio odpowiadał za skazanie własnego ministra, który realizował jego wolę⁸⁴. Kilka wieków stosowania tych instytucji jako instrumentów odpowiedzialności przedstawicieli władzy, pozwala ocenić, które z rozwiązań z powodzeniem powinny być stosowane obecnie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Za cenne doświadczenie pochodzące z tego okresu należy uznać wyłączenie możliwości ułaskawienia osoby skazanej w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej. Słusznie oceniane było to jako jedna ze słabości instytucji *impeachmentu*, aż do 1701 roku.

1.4 Recypowanie rozwiązań angielskich na terenie Stanów Zjednoczonych

Z uwagi na bliskie więzi kulturowe łączące formujący się naród amerykański z dawną brytyjską metropolią, zasadnym wydaje się wykazać dalszy rozwój instytucji *impeachmentu* w systemie prezydenckim Stanów Zjednoczonych. Na kształt amerykańskiej Konstytucji wpływ miały dwie szkoły polityczne. Do pierwszej zaliczyć należy poglądy m.in. J. Locke'a, J. Milтона, Monteskiusza oraz W. Blackstone'a. Druga reprezentowana była przez myśl ustrojową J. J. Rousseau. Podczas Konwencji Konstytucyjnej przewaga wyraźniej zarysowała się po stronie pierwszej ze szkół politycznych, których orędownikami byli T. Jefferson i B. Franklin⁸⁵. Jednakże, jak wskazuje R. M. Małajny spór o decydującą rolę w powstaniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych, w szczególności w rozpatrywanej instytucji związanej z zasadą podziału władzy, nadal trwa wśród konstytucjonalistów i dalej pozostaje

⁸³ K. Baran, *Impeachment a początki...*, op. cit., s. 21.

⁸⁴ G. M. Kowalski, *Konstytucjonalizm anglosaski w polskiej literaturze prawniczej końca XVIII w.* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013, s. 18.

⁸⁵ R. M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 107-108.

nerozstrzygnięty⁸⁶. Niewątpliwie jednak brytyjski model ustrojowy miał dla uczestników Konwencji Konstytucyjnej największe znaczenie spośród wszystkich wzorców systemu politycznego⁸⁷.

Zawsze najważniejszym zadaniem jest takie opracowanie ustawy zasadniczej, aby zachować odpowiednio trwałe podstawy równowagi między rywalizującymi ze sobą organami państwowymi, zabezpieczając jednocześnie sprawne funkcjonowanie państwa i przestrzeganie praw i wolności obywateli. Zatem kluczowym zadaniem dla twórców Konstytucji Stanów Zjednoczonych było odpowiednie opracowanie podziału władz. Doświadczenia ustrojowe lat 1776-1787 związane w głównej mierze z rewolucją amerykańską, zdażyły zrazić przywódców politycznych do wprowadzenia reguły podziału władz w czystej formie proponowanej przez Monteskiusza. Większość najbardziej obawiała się dominacji legislatywy, przez co za pomocą mechanizmu hamulców dążono do wzmocnienia egzekutywy⁸⁸.

Przyznając Prezydentowi prerogatywę w postaci weta ustawodawczego, celem zachowania równowagi między władzami, Kongres wyposażono w możliwość pociągania Prezydenta i sędziów Sądu Najwyższego do odpowiedzialności w trybie *impeachmentu*. Pomimo silnego przekonania tzw. Ojców Założycieli o tym, że poszczególne władze powinny pozostać niezależne, a wprowadzona zasada odpowiedzialności stanowi wyłom w zasadzie rozdziału, przeważająca większość opowiedziała się za przyznaniem tej kompetencji Kongresowi. Thomas Jefferson postulował wprowadzenie instytucji *impeachmentu* jeszcze w roku wybuchu rewolucji amerykańskiej. Natomiast niecałe pół wieku później miał o niej powiedzieć, że: „w zakresie tego, przed czym zabezpiecza, nie jest nawet strachem na wróble, lecz nieporęcznym, przestarzałym procesem”⁸⁹. W toku trwania Konwencji Konstytucyjnej przytaczano wiele stanowisk aprobowujących wprowadzenie mechanizmu odpowiedzialności konstytucyjnej do ustawy zasadniczej. James Wilson uznał go za istotną gwarancję należytego wypełniania obowiązków egzekutywy, G. Mason argumentował, że bez tego środka egzekutywa znalazłaby się ponad prawem, a J. Randolph dowodził jego niezbędności z uwagi na możliwość nadużywania władzy. Podczas obrad byli również przeciwnicy, jednak należeli do mniejszości. Zaliczyć do nich można m.in. J. Dickinsona R. Kinga, Ch. Pinckeya czy G. Morrisa. Charles Pinckney był zdania, że egzekutywa z obawy przed

⁸⁶ *Ibidem*, s. 125.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 130.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 228.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 241.

odpowiedzialnością nie będzie chciała korzystać z prawa weta, czego skutkiem zostanie ona podporządkowana legislatywie⁹⁰.

Przechodząc do sformułowanej normy konstytucyjnej należy wskazać na to, że w toku obrad pierwsza wersja zakresu przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej obejmowała: zdradę, przekupstwo lub korupcję. George Mason postulował aby rozszerzyć ten zakres również o niewłaściwe administrowanie (*maladministration*), twierdząc, że konstytucję można naruszyć również innymi czynami. Takiemu rozszerzeniu sprzeciwiał się J. Madison argumentując, że niewłaściwe administrowanie jest pojęciem zbyt ogólnym, czego skutkiem mogłoby być dowolne odwoływanie Prezydenta przez Kongres. W odpowiedzi G. Mason uzupełnił swój wniosek i przedstawił propozycję, aby odpowiedzialność konstytucyjna ponoszona była za: zdradę, przekupstwo albo inne ciężkie przestępstwa i przewinienia (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*) przeciw Państwu⁹¹. Ostatecznie to ta formuła, bez dwóch ostatnich wyrazów, znalazła się w uchwalonej ustawie zasadniczej⁹².

Również zakres podmiotowy i wybór organu powołanego do egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej wiązał się koniecznością wyboru optymalnego rozwiązania. Ostatecznie postanowiono, że *impeachment* dotyczył będzie Prezydenta, Wiceprezydenta oraz wszystkich funkcjonariuszy państwowych Stanów Zjednoczonych⁹³. Uprawniona do stawiania w stan oskarżenia została Izba Reprezentantów, natomiast orzeczenie skazujące wydaje Senat większością 2/3 obecnych senatorów. Co do zasady Wiceprezydent przewodniczy obradom Senatu, jednak w sytuacji sądenia Prezydenta w ramach procedury *impeachmentu* Senatowi przewodniczy Prezes Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. I sekcja 3, w sprawach sądzonych w trybie *impeachmentu* nie można skazać na inną karę niż usunięcie z urzędu, pozbawienie prawa do zajmowania i korzystania z jakiegokolwiek urzędu honorowego, powierniczego lub odpłatnego, pełnionego w imieniu Stanów Zjednoczonych. Ponadto, skazanie w tym trybie nie wyłącza możliwości wytoczenia procesu przed sądem powszechnym⁹⁴. Zatem dla Ojców Założycieli jasne było, że procedura *impeachmentu* będzie procesem politycznym, a nie alternatywą dla procesu karnego. Przemawia za tym możliwość dalszego pociągnięcia osoby skazanej w trybie *impeachmentu*, do odpowiedzialności przed sądem powszechnym. Trafnie podsumował to sędzia Sądu

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*, s. 242.

⁹² Zob. art. II sekcja 4 Konstytucji Stanów Zjednoczonych z dnia 17 września 1789 r. tł. A. Pułło [w:] Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, A. Pułło (red.), Warszawa 2002, s. 49.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 41.

Najwyższego J. Story, wskazując, że: „*impeachment* jest postępowaniem o charakterze czysto politycznym. Zostało ono obmyślane nie tyle dla ukarania winowajcy, ile dla zabezpieczenia państwa przed niewłaściwym prowadzeniem się funkcjonariusza publicznego. Nie dotyczy ono ani jego osoby, ani też jego własności, ale po prostu pozbawia go zdolności politycznej”⁹⁵.

Zgodnie z art. II sekcja 2 Prezydent nie może zastosować prawa łaski względem osoby osądzonej w trybie *impeachmentu*⁹⁶. Na mocy art. III sekcja 2 w procedurze *impeachmentu* wykluczono możliwość udziału ławy przysięgłych⁹⁷. Przyjęto zatem kompromisowe rozwiązanie, zapewniające udział całego Kongresu, jak również Sądowi Najwyższemu w postaci udziału jego Prezesa podczas sądenia Prezydenta. Podział kompetencji Kongresu, podobny do rozwiązań angielskich, sprawia, że żadna z izb nie jest jednocześnie oskarżycielem i sędzią, a czynnik polityczny związany z przynależnością partyjną ulega zmniejszeniu. Wskazuje się, że tak ukształtowana procedura *impeachmentu* równoważy prezydencką prerogatywę weta ustawodawczego⁹⁸.

Przechodząc do analizy zakresu przedmiotowego *impeachmentu* uregulowanego w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, w pierwszej kolejności należy wskazać, że pojęcie zdrady zostało wprost zdefiniowane w art. III sekcji 3. Zgodnie z tym przepisem, zdradą Stanów Zjednoczonych może być tylko prowadzenie przeciwko nim wojny albo przyłączenie się do ich wrogów, udzielanie im pomocy lub poparcia⁹⁹. Zatem zakres zdrady został uregulowany bardzo wąsko. Termin przekupstwa nie został zdefiniowany, jednak nie budzi on niejasności. Odmienna sytuacja związana jest z pojęciem innych ciężkich przestępstw i przewinień (*misdemeanors*). Tłumaczenie *misdemeanors* przyjmuję za cytowanymi pracami R. M. Małajnego oraz A. Pułło¹⁰⁰. Wprowadzenie do zakresu przedmiotowego *impeachmentu* kategorii przewinień powoduje, że instytucja ta nie została zawężona jedynie do prawa karnego. Z relacji z Konwencji Konstytucyjnej można wywnioskować, że *misdemeanors* rozumiane było jako m.in. „złe administrowanie”, rażące „złe prowadzenie się”, „nadużycie władzy” czy „zaniedbywanie obowiązków”¹⁰¹. Podkreślić należy fakt, że prawie we wszystkich sprawach, w których doszło do skazania w procedurze *impeachmentu*, podstawą oskarżenia były czyny niebędące przestępstwami. R. M. Małajny wskazuje, że jego zdaniem

⁹⁵ Cytat za R. M. Małajny, *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Studia Prawnicze” 1990, z. 3 (105), s. 55.

⁹⁶ *Konstytucje Stanów...*, *op. cit.*, s. 48.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 50.

⁹⁸ R. M. Małajny, *Doktryna podziału...*, *op. cit.*, s. 107-108.

⁹⁹ *Konstytucje Stanów...*, *op. cit.*, s. 50.

¹⁰⁰ Za R. M. Małajnym wskazuję, że w innych źródłach termin ten tłumaczony był jako m.in. wykroczenie, nadużycie w urzędzie czy zaniedbanie. R. M. Małajny, *Amerykański model...*, *op. cit.*, s. 50.

¹⁰¹ R. M. Małajny, *Amerykański model...*, *op. cit.*, s. 52.

przewinieniami są „poważne naruszenia obowiązków służbowych, godzących w etos zajmowanego stanowiska, jak np. niewłaściwa postawa etyczna, pijaństwo, machinacje finansowe itp.”¹⁰². Na elastyczne traktowanie terminu przewinień wskazuje wypowiedź jednego z oskarżycieli podczas procesu R. W. Archbalda, gdzie stwierdzono, że: „w żadnym miejscu, zarówno w angielskim prawie *impeachment* czy Konstytucji Stanów Zjednoczonych, jak i w żadnej konstytucji stanowej nie znajdziemy definicji przewinień stanowiących podstawę wdrożenia instytucji *impeachment*. Język konstytucji federalnej takich przewinień nie definiuje, a klauzula *high crimes and misdemeanors* nie jest i nigdy nie miała być definicją”¹⁰³. Tym samym za racjonalne należy uznać rozszerzenie zakresu przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej o pojęcie przewinień, które jak wykazano jest pojęciem niedookreślonym. Pozwala to Kongresowi na elastyczne podejście do danej sprawy. *Ratio legis* przepisu wskazuje również na to, że głównym celem pozostaje pozbawienie osoby stanowiska państwowego w sytuacji gdy okazała się ona nieodpowiednia. W rozpatrywanej procedurze można również usunąć funkcjonariuszy federalnych z powodu niezdolności do pełnienia obowiązków służbowych, starczy upadek sił oraz chorobę psychiczną¹⁰⁴. Wyróżnienie kategorii przewinień jasno wskazuje, że odpowiedzialność konstytucyjna nie powinna być utożsamiana jedynie z prawem karnym.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych poza wskazaniem w art. I sekcji 3, że do skazania w trybie *impeachmentu* potrzeba zgody 2/3 członków Senatu, nie odnosi się do proceduralnego aspektu tejże instytucji. Procedura pociągania do odpowiedzialności w trybie *impeachmentu* kształtowała się zatem stopniowo. W Izbie Reprezentantów formalne rozpoczęcie procedury następuje w formie uchwały kierującej sprawę do właściwej komisji. Od 1830 roku jest to Komisja Wymiaru Sprawiedliwości. To jej zadaniem jest podjęcie dochodzenia w sprawie podjętej uchwały. Od 1912 roku to ta komisja dołącza do sprawozdania z prac artykuły dotyczące oskarżenia. Komisja uchwała sprawozdanie wraz z artykułami oskarżenia zwykłą większością głosów. Izba Reprezentantów nie jest związana wnioskami komisji i może zmieniać sformułowane przez nią artykuły oskarżenia. Następnie zwykłą większością głosów Izba Reprezentantów podejmuje rezolucje o postawieniu danego funkcjonariusza w stan oskarżenia. Dalszym krokiem jest wybór nieparzystej liczby delegatów od 5 do 11, których zadaniem jest popieranie oskarżenia

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Cytat za R. M. Małajny, *Amerykański model...*, *op. cit.*, s. 53.

¹⁰⁴ R. M. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm...*, *op. cit.*, s. 212.

w Senacie¹⁰⁵. Izba wyższa Kongresu przyjęła stosowne regulacje proceduralne dopiero w 1868 r. podczas procesu prezydenta A. Johnsona. Uzupełniono je następnie w 1935 r. Zgodnie z ustawą zasadniczą obradom w przypadku oskarżenia prezydenta przewodniczy prezes Sądu Najwyższego. Podobne regulacje obowiązują w przypadku oskarżenia wiceprezydenta. W pozostałych przypadkach obradom przewodniczy wiceprezydent albo tymczasowy przewodniczący Senatu (*Presidente pro tempore*). Zasady procedowania wzorowane są na procedurze karnej. Obie strony mogą powoływać świadków i przedstawiać dowody, oskarżonemu zapewnione jest prawo do obrony i ma on możliwość zeznawać samodzielnie i uczestniczyć w procedurze przesłuchania świadków. Obecni na sali senatorowie nie mogą zadawać pytań bezpośrednio, lecz muszą je przedkładać przewodniczącemu w formie pisemnej. Wszelkie wątpliwości co do dopuszczenia danego dowodu w sprawie rozstrzygane są zwykłą większością głosów. Obrady Senatu odbywają się co do zasady w sposób jawny, chyba że zarządzono inaczej. Jedynie posiedzenie, na którym zapada decyzja o winie albo uniewinnieniu odbywa się za zamkniętymi drzwiami. Wtedy też każdy z senatorów ma możliwość zabrania głosu. Nad artykułami oskarżenia sformułowanymi w Izbie Reprezentantów, senatorowie głosują odrębnie dla każdego z nich. Jeżeli żaden z artykułów nie uzyska wymaganej większości 2/3 głosów Senatu, to następuje uniewinnienie oskarżonego. Tym samym do skazania w trybie *impeachmentu* wystarczy, aby przegłosowano jeden artykuł oskarżenia. Automatycznie skazanie pociąga za sobą usunięcie z piastowanego stanowiska. Fakultatywnie Senat może orzec zwykłą większością głosów o niezdolności skazanego do zajmowania urzędów w przyszłości¹⁰⁶. Od orzeczenia Senatu nie przysługuje odwołanie do żadnej innej instytucji. Wyrok ma charakter ostateczny¹⁰⁷.

Po raz pierwszy procedurę *impeachmentu* zainicjowano w 1797 r. przeciwko senatorowi W. Bloutowi. Oskarżono go o konspirowanie w sprawie wysłania amerykańskiej ekspedycji wojskowej na Florydę, która pozostawała wówczas w posiadaniu Hiszpanii, celem jej opanowania i przekazania Wielkiej Brytanii. Na kanwie tej sprawy próbowano rozszerzyć zakres przedmiotowy *impeachmentu* argumentując, że w rozumieniu Konstytucji za funkcjonariusza państwowego powinno się uznawać również senatora. Spór o to czy członków Kongresu należy uznawać za funkcjonariuszy państwowych podlegających pod instytucję *impeachmentu* rozstrzygnął Senat poprzez uznanie, iż nie powinien on zajmować się sprawą senatora Blouta. Ostatecznie sprawę senatora rozstrzygnięto w trybie

¹⁰⁵ R. M. Małajny, *Amerykański model...*, op. cit., s. 69.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 70.

¹⁰⁷ A. Makowski, *Instytucja impeachment w Stanach Zjednoczonych*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 12, s. 112.

dyscyplinarnym i pozbawiono go mandatu. Jak wskazuje A. Makowski, w doktrynie amerykańskiego prawa konstytucyjnego większość badaczy podziela stanowisko zajęte w tej sprawie przez Senat. Odmienne uważa R. Berger, wskazując że obie strony mają jednakowo przekonujące argumenty, zatem powinno się sięgnąć do angielskiej praktyki ustrojowej, w której to zarówno członkowie Izby Gmin, jak i Izby Lordów ponosili odpowiedzialność w trybie *impeachmentu*¹⁰⁸. Zdaniem I. Branta za słuszne należy uznać wyłączenie członków Kongresu spod instytucji *impeachmentu*, bowiem w ustawie zasadniczej znajduje się procedura przewidziana w art. I sekcja 5, zgodnie z którą każda z Izb może wykluczyć swojego członka większością 2/3 za niewłaściwe zachowanie¹⁰⁹. W sytuacji gdyby rozszerzono instytucję *impeachmentu* również na przedstawicieli Kongresu, powstałby spór o to jakie czyny będące niewłaściwym zachowaniem powinny skutkować wykluczeniem, a jakie skazaniem i pozbawieniem funkcji w trybie *impeachmentu*¹¹⁰.

Za pierwszy przypadek usunięcia funkcjonariusza z urzędu uznaje się sprawę sędziego sądu dystryktowego J. Pickering'a z 1804 r. Formalnie został on usunięty ze stanowiska z powodu prowadzenia rozpraw sądowych w stanie upojenia alkoholowego oraz wydawania orzeczeń wprost sprzecznych z obowiązującym prawem. Faktycznie jednak odwołano go z powodu nieczytelności. W 1805 r. Izba Reprezentantów oskarżyła sędziego Sądu Najwyższego S. Chase'a o stronnictwo sędziowanie oraz niewłaściwe wykonywanie czynności urzędowych. Jednakże w tym przypadku oskarżenie to miało silne podłoże polityczne, gdyż oskarżenie spowodowane były rozdzwieniem między federalistami a antyfederalistami. Senat oczyścił go jednak z zarzutów. Był to jak dotąd jedyny przypadek zastosowania procedury *impeachmentu* przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego¹¹¹. Sprawą, która mogła zmienić oblicze amerykańskiego systemu prezydenckiego, jest ta z 1868 r., dotycząca oskarżenia ówczesnego prezydenta A. Johnsona. Pretekstem do sformułowania przeciwko prezydentowi Johnsonowi oskarżeń było naruszenie przez niego ustawy o czasie piastowania stanowisk (*The Tenure of Office Act*). Formalnie sformułowano aż 11 artykułów oskarżenia, z czego 8 dotyczyło naruszenia wskazanej ustawy¹¹². Faktycznie jednak jego przeciwnicy polityczni, mający większość w Kongresie, zarzucali mu zbytne sympatyzowanie ze stanami południowymi, które zostały pokonane w wojnie secesyjnej. Ponadto prezydent Johnson objął urząd po zamordowanym prezydencie A. Lincolnie, którego był wiceprezydentem. Urząd

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 113.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 115 oraz *Konstytucje Stanów...*, *op. cit.*, s. 42.

¹¹⁰ A. Makowski, *Instytucja impeachment...*, *op. cit.*, s. 115.

¹¹¹ R. M. Małajny, *Amerykański prezydenccyzm...*, *op. cit.*, s. 213-214.

¹¹² *Ibidem*.

wiceprezydenta u Lincolna piastował dla zapewnienia w wyborach poparcia demokratów. Zatem po śmierci prezydenta wywodzącego się z partii republikańskiej, która posiadała również większość w Kongresie, usiłowano za pomocą *impeachmentu* niejako odzyskać wpływ na egzekutywę. Skutkiem skazania i usunięcia z funkcji prezydenta A. Johnsona, przy braku wiceprezydenta, byłoby bowiem przejście władzy przez przewodniczącego *pro tempore* Senatu będącego członkiem partii republikańskiej¹¹³. Ostatecznie jednak do skazania A. Johnsona zabrakło jednego głosu w Senacie. Przeciwno skazaniu zagłosował senator partii republikańskiej E. Ross, który oparł się naciskom własnego środowiska politycznego. Formalnie jednak prezydenta Johnsona nie uniewinniono, a podjęto uchwałę o bezterminowym odroczeniu postępowania¹¹⁴. Wskazuje się, że zachowanie senatora Ross'a wręcz uratowało system prezydencki w Stanach Zjednoczonych¹¹⁵. Ryszard M. Małajny przytacza w swoich badaniach, że w literaturze amerykańskiej, pociągnięcie prezydenta A. Johnsona do odpowiedzialności w trybie *impeachmentu* uznaje się za „jeden z najbardziej haniebných epizodów w naszej historii” oraz za „grube nadużycie tego postępowania”¹¹⁶. Uznaje się również, że skazanie Johnsona mogło doprowadzić do wytworzenia się ustrojowej przewagi legislatywy nad egzekutywą. Czyli zmiany na model parlamentarnego systemu rządów. Godziłoby to zatem w ustanowiony przez Ojców Założycieli amerykański model podziału władzy. Odważna postawa senatora Ross'a stała się jednak początkiem końca jego kariery politycznej. Po latach stwierdzono jednak, że oszczędził on krajowi nieszczęścia większego niż wojna. Fiasko procesu Johnsona dowiodło, że oskarżenie prezydenta w tym trybie należy traktować jako broń ostateczną, w razie popełnienia przez niego poważnych wykroczeń¹¹⁷.

Podsumowaniem powyższego podrozdziału niech będzie komentarz amerykańskiego konstytucjonalisty i sędziego Sądu Najwyższego w XIX w. J. Story'ego, który w swoim komentarzu do Konstytucji Stanów Zjednoczonych o *impeachmentie* pisał w następujący sposób: „*Impeachment* jest postępowaniem o charakterze czysto politycznym. Zostało ono obmyślane nie tyle w celu ukarania winowajcy, ile w celu zabezpieczenia państwa przed niewłaściwym prowadzeniem się funkcjonariusza publicznego. Nie dotyczy ono ani jego

¹¹³ J. Jaskiernia, *Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury impeachment przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, nr 4, s. 131.

¹¹⁴ R. M. Małajny, *Amerykański prezydenccjalizm...*, op. cit., s. 215.

¹¹⁵ A. Podbielski, *Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1975, prawo XLVIII, no 284, s. 91.

¹¹⁶ Cytaty za R. M. Małajny, *Amerykański prezydenccjalizm...*, op. cit., s. 215.

¹¹⁷ *Ibidem*.

osoby, ani też jego własności, ale po prostu pozbawia go zdolności politycznej”¹¹⁸. Jest to zatem instrument skreślający skazanego z możliwości obejmowania funkcji państwowych. Z uwagi na przyjęty podział pracy, również w rozdziale II podejmowane będą rozważania dotyczące funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w Stanach Zjednoczonych, jako przykładu funkcjonującego modelu w systemie prezydenckim.

1.5 Wprowadzenie rozwiązań odpowiedzialności konstytucyjnej na ziemiach polskich

Za początek rozwoju instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce uznać należy Konstytucję sejmową z 1565 r., w której to przyjęto zasadę odpowiedzialności urzędników zaniedbujących swoje obowiązki. Dopuszczający się zaniedbań urzędnicy mieli być pozywani przed sąd sejmowy¹¹⁹. W czasach rządów S. Batorego podjęto decyzję o reformie sądowej na ziemiach polskich. W 1578 r. obok sądu sejmowego utworzono trybunał koronny, na rzecz którego przeniesiono część kompetencji sądu sejmowego. Zadaniem trybunału było rozpatrywanie apelacji od sądów ziemskich, grodzkich i podkomorskich. Sąd sejmowy dalej działał jako królewski i zachował kompetencje do wyrokowania w sprawach m.in. zdrady stanu¹²⁰. W 1588 r. dokonano reformy i włączono deputowanych izby poselskiej do udziału w sądach sejmowych w sprawach dotyczących zbrodni obrazy majestatu, zdrady kraju oraz nadużyć urzędników w zakresie urzędowania, które przyniosły szkodę dla skarbu państwa¹²¹. W zależności od charakteru oskarżenia sąd sejmowy podejmował decyzje w różnym składzie. I tak w sprawach dotyczących zdrady, sądził król z senatem i ośmioma posłami. Natomiast w sprawach o obrazę majestatu sądzono bez udziału króla. Składowi orzekającemu przewodniczył wówczas marszałek koronny¹²². Sąd sejmowy rozstrzygał przede wszystkim sprawy zagrożone karą śmierci, infamii oraz konfiskaty dóbr. Do właściwości tego organu należały również przestępstwa polityczne, do których zaliczano zdradę rozumianą jako bunt przeciwko Rzeczypospolitej, porozumiewanie się z nieprzyjacielem na szkodę kraju, powierzanie mu tajemnic czy chociażby poddanie mu zamku w zмовie. Do tej kategorii przestępstw zaliczano również złe zarządzanie skarbem państwa, rozbicie sejmu, trybunału i sejmików oraz fałszowanie monety

¹¹⁸ Cytat za R. M. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm...*, op. cit., s. 212.

¹¹⁹ Z. Szcząska, *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII - XIX w.* [w:] *Wiek XVIII Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, A. Zahorski (red.), Warszawa 1974, s. 352.

¹²⁰ A. Sucheni-Grabowska, *Sejm w latach 1540-1586* [w:] *Historia sejmu polskiego. Tom I do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, J. Michalski (red.), Warszawa 1984, s. 164-165.

¹²¹ Z. Szcząska, *Sąd sejmowy w Polsce od końca XVI do końca XVIII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1968, t. XX, z. 1, s. 95; M. Kowalska, *Odpowiedzialność członków egzekutywy...*, op. cit., s. 66.

¹²² Z. Szcząska, *Sąd sejmowy w Polsce od końca XVI...*, op. cit., s. 99-100.

czy nieposzanowanie glejtu¹²³. Sąd sejmowy pozostawał właściwy dla całego terytorium Rzeczypospolitej. Po unii z Litwą, w związku z utworzeniem wspólnego sejmku, przeznaczono jeden dzień w tygodniu, w czasie trwania sejmku, na sądenie spraw litewskich¹²⁴. Sąd sejmowy obradował w czasie trwania zwołanego sejmku. W związku z możliwością zrywania sejmku przez zastosowanie *liberum veto*, wprowadzono zasadę, że wyroki wydane przez sąd sejmowy przed zerwaniem sejmku pozostają ważne¹²⁵. Wyroki w sądzie sejmowym zapadały jednomyślnie, a w przypadku braku jednomyślności decydowano większością głosów. Na uwagę zasługuje fakt, że głos posłów był tej samej wagi co senatorów. Król poza sprawami dotyczącymi obrazy majestatu pełnił funkcję przewodniczącego sądu sejmowego, jednak bez głosu decydującego. Wyroki sądu sejmowego były ostateczne i nie było możliwości wniesienia odwołania¹²⁶.

Zmiana w funkcjonowaniu sądu sejmowego nastąpiła za sprawą ustawy z 1775 roku. Według tejże sąd składał się z króla, całego senatu i 54 posłów wybranych przez połączone izby większością głosów w głosowaniu tajnym. Komplet sędzący miał wynosić 36 osób. Zmiany dokonano już rok później i na mocy ustawy z 1776 r. postanowiono zmniejszyć liczbę posłów zasiadających w sądzie sejmowym do 30, a komplet sędzony miał odtąd wynosić 24 osoby. Na mocy ustawy z 1775 r. właściwość rzeczowa sądu sejmowego obejmowała sprawy dotyczące obrazy majestatu, zdrady kraju, odmowy wymiaru sprawiedliwości, przekupstwa sędziów, krzywoprzysięstwa, ucisku wolności obywatelskich oraz zgwałcenia wolnego głosu. Ustawą z 1776 r. sprawy o odmowie wymiaru sprawiedliwości powierzono sądom niższego rzędu¹²⁷. Przed sądem sejmowym odpowiedzialność ponosili ministrowie Obojga Narodów oraz konsyliarze Rady Nieustającej, za sprawy związane z ich urzędowaniem. W praktyce w latach 1776-1786 ani razu nie doszło do postawienia konsyliarzy Rady Nieustającej przed sądem sejmowym. W tychże latach sąd sejmowy osądził tylko jedną sprawę. Była to sprawa dotycząca austriackiego werbownika, barona K. Juliusa. Został on skazany w 1779 r. wraz ze swoimi współnikami A. Szetzelem, W. Reisbachem i J. Forszterem za dopuszczenie się zdrady goszczącego ich kraju poprzez werbowanie ludzi do wojska zagranicznego. Za powyższy czyn skazani zostali na karę wieczystego wygnania z ziem polskich oraz konfiskaty majątku na rzecz skarbu państwa¹²⁸.

¹²³ *Ibidem*, s. 103.

¹²⁴ *Ibidem*, s. 101.

¹²⁵ *Ibidem*, s. 105.

¹²⁶ *Ibidem*, s. 111.

¹²⁷ *Ibidem*, s. 112-113.

¹²⁸ Szerzej zob. Z. Szcząska, *Sąd sejmowy w okresie rządów Rady Nieustającej: proces barona Juliusa*, „Przegląd Historyczny” 1971, t. 62, nr 3.

Kolejne zmiany związane z sądem sejmowym przyjmowano w okresie tzw. Sejmu Czteroletniego, który obradował w latach 1788-1792. W związku z obaleniem 4 listopada 1788 r. departamentu wojskowego Rady Nieustającej i ustanowieniem komisji wojskowej, rozpoczęto pracę nad ustawą o komisji wojskowej, która swoim zakresem miała obejmować kwestie odpowiedzialności komisarzy. Prace nad stosowną ustawą trwały ponad miesiąc, a najbardziej kontrowersyjną sprawą była kwestia odpowiedzialności komisji wojskowej za przekroczenie prawa przed sądem sejmowym, nowa organizacja i usytuowanie tego sądu. W dyskusji pojawiały się też wątpliwości, co do ustawy przyjętej w 1775 r., która odnosiła się do funkcjonowania sądu sejmowego. W drugiej wersji projektu ustawy, w artykule 11 określono, że specjalny sąd, czyli sąd sejmowy, ma sędzić wszystkie sprawy przeciwko komisji wojskowej. Uregulowano również, że skład sądu wynosił będzie 24 osoby, wybierane losowo z izby poselskiej, na każdym sejmie zaraz po wybraniu marszałka. Jednakże ostatecznie uchwalono, że obok posłów do sądu wejść miało 6 senatorów i 4 ministrów: jeden z marszałków, jeden z kanclerzy, jeden z podskarbich i jeden z hetmanów. Podobnie jak posłowie mieli oni być wybierani na drodze losowania. Utrzymała się również zasada pozywania w sprawach publicznych przed sąd sejmowy na zlecenie stanów sejmujących. Jedynie w sprawach partykularnych, jak nieudzielenie pomocy wojskowej, umożliwiono pozywanie komisji osobom pokrzywdzonym. Uznaje się, że był to pierwszy krok do wprowadzenia właściwej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej organów władzy wykonawczej przed sejmem. Odpowiedzialności tej podlegać mieli komisarze zasiadający w komisji i dopuszczający się złamania prawa. W czerwcu 1789 r. w związku z podjęciem decyzji o pociągnięciu do odpowiedzialności karnej marszałka sejmu rozbiorowego A. Ponińskiego¹²⁹ wniesiono projekt, aby odpowiadał on przed sędziami wybranymi spośród posłów i senatorów. W sierpniu 1789 r. powstały w sejmie wątpliwości, co do dalszego obowiązywania przepisów ustawy o sądzie sejmowym z 1776 r., w szczególności czy sąd sejmowy sądzący A. Ponińskiego ma się do nich stosować. Ostatecznie ustalono, że z pewnymi zmianami ustawa o sądzie sejmowym z 1776 r. dalej obowiązywała. Jej przepisy, które nie były sprzeczne z art. 11 ustawy o komisji wojskowej, miały pozostawać w mocy, aż do uchwalenia przez sejm nowego prawa o sądzie sejmowym¹³⁰.

Dalsze zmiany w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej nastąpiły po uchwaleniu Konstytucji 3 maja 1791 r. Zgodnie z jej postanowieniami, władzę wykonawczą

¹²⁹ Ostatecznie został skazany na wygnanie i pozbawienie wszelkich tytułów 1 września 1790 r.

¹³⁰ Z. Szcząska, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775-1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1, s. 88-91.

sprawować odtąd miał król w Straży Praw. W skład Straży, zgodnie z art. VII Konstytucji wchodzić miał prymas, 5 ministrów¹³¹, marszałek sejmu, następcy tronu i 2 sekretarze bez prawa głosu. Decyzje podejmował król, jednak nabierały one mocy prawnej dopiero po uzyskaniu kontrasygnaty jednego z ministrów. Ministrowie w razie naruszenia prawa, na mocy uchwały sejmu podjętej zwykłą większością głosów, odsyłani byli do sądu sejmowego po ukaranie. Szczegółowa procedura realizowania odpowiedzialności została określona przez prawo o sejmie¹³². Rozwinięcie realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów i sekretarzy zasiadających w Straży Praw nastąpiło również w ustawie prawo o Straży. W związku z wprowadzoną kontrasygnatą decyzji królewskich, odpowiedzialność ponosili właściwi ministrowie. Przyjęte decyzje realizowane były przez odpowiednie komisje lub inne magistrale struktur wykonawczych. Te jednak ponosić mogły odpowiedzialność przed sądem sejmowym za nieposłuszeństwo. Natomiast za wykonanie rezolucji króla w Straży, przekazanej komisji, odpowiedzialność ponosił minister podpisujący decyzję królewską. Ministrowie obecni na posiedzeniu Straży a przeciwni decyzji królewskiej, podpisanej przez jednego z ministrów, powinni wpisać swoje zdanie przeciwne do protokołu z posiedzenia. W przeciwnym razie byli oni uznawani za zgadzających się z decyzją królewską. W razie udowodnienia winy przed sądem sejmowym, minister podlegał karze na osobie i majątku. Sekretarze Straży odpowiadali przed sądem sejmowym za wykroczenie przeciwko przysiędze¹³³. Z kolei w ustawach związkowych o komisjach rządowych określono formę odpowiedzialności konstytucyjnej komisarzy. Przepisy wszystkich ustaw normujących działanie komisji przewidywały analogiczne rozwiązania, jak te w rozdziałach Projektu do formy rządu. Zakładały, że w razie uznania czynności komisji za naganne, sejm uprawniony był do osądzenia i ukarania oskarżonych komisarzy. Należy podkreślić, iż decyzje w komisjach zapadały w głosowaniu jawnym, a komisarze mający inne zdanie powinni je zapisać w protokole rozpisowym. Była to jedyna możliwość uwolnienia się od oskarżenia o łamanie prawa przed sądem sejmowym. Decyzje w komisjach zapadały większością głosów, a głosujący przeciwko mógł uchylić się od odpowiedzialności jedynie zapisami protokołu rozpisowego¹³⁴. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji 3 Maja: „Osoba króla jest święta i bezpieczna od wszystkiego. Nic sam przez się nie czyniący za nic w odpowiedzi

¹³¹ Byli to: minister policji, minister pieczęci, minister belli (wojny), minister skarbu oraz minister pieczęci do spraw zagranicznych.

¹³² *Ibidem*, s. 99.

¹³³ *Ibidem*, s. 103.

¹³⁴ *Ibidem*, s. 104.

narodowi być nie może”¹³⁵. Zatem przyjęto podobnie jak w wiekach poprzednich brak odpowiedzialności monarchy. W przypadku uchwalonej ustawy zasadniczej związane było to z wprowadzeniem instytucji kontrasygnaty.

17 maja 1791 roku sejm uchwalił ustawę o sądzie sejmowym. Sąd ten składać się miał z 36 sędziów - 12 senatorów i 24 posłów wybranych losowo spośród wszystkich obecnych na posiedzeniu sejmu posłów i senatorów. Ze składu sądu wyłączeni zostali ministrowie i członkowie komisji rządowych. Minimalny komplet sądu miał z kolei wynosić 15 osób. Przewodniczącym był najwyższy godnością sędzia z tej prowincji, z której wybrany był marszałek. Do składu sądu, jedynie z głosem doradczym, należeli referendarze mający służyć pomocom wylosowanym sędziom. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, sąd sejmowy był przede wszystkim trybunałem stanu, przed którym dochodzić miało do postępowań dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej władzy wykonawczej. Obok tej kategorii odpowiedzialności, zakres przedmiotowy sądu sejmowego obejmował również sądenie w sprawach przeciwko interesom państwa i jego bezpieczeństwu m.in. buntu przeciwko władzy państwowej, zdrady, zamachu na osobę monarchy oraz wystąpienia przeciwko sejmowi. Wszczęcie procesu następowało poprzez przyjęcie stosownej uchwały sejmu. Uchwała taka zobowiązywała instygatora narodowego do wystąpienia z pozwem przeciwko osobie wskazanej w uchwale sejmu¹³⁶.

Dalsze zmiany nastąpiły po objęciu rządów przez konfederację targowicką, która obaliła ustrój wprowadzony przez ustawę zasadniczą z 3 maja 1791 r. I tak podczas sejmu grodzieńskiego obradującego od 21.06.1793 r. do 23.11.1793 r. powrócono do prawnej odpowiedzialności monarchy. Ustanowiono tam, że w przypadku złamania przez monarchę praw kardynalnych lub paktów konwentów, Rada Nieustająca zobowiązana była do zwołania sejmu nadzwyczajnego. Ten mógł zwolnić naród od posłuszeństwa królowi większością 2/3 głosów w głosowaniu tajnym. Instytucja ta nigdy nie znalazła zastosowania, a dwa lata od jej wprowadzenia, Rzeczypospolita Obojga Narodów w wyniku traktatów rozbiorowych przestała istnieć¹³⁷.

W epoce porozbiorowej pierwszym aktem prawnym odnoszącym się do rozpatrywanego w niniejszej pracy zagadnienia była ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 1807 r. Konstytucja ta nadana została przez Napoleona 22 lipca 1807 r. Marian Kallas wskazuje, że zapowiedź nadania Polakom tej ustawy zasadniczej znajdowała

¹³⁵ Zob. art. VII Konstytucji 3 maja z 1791 r. [w:] M. Borucki, *Konstytucje polskie...*, op. cit., s. 25.

¹³⁶ Z. Szcząska, *Ustawa Rządowa z 1791 r...*, op. cit., s. 86.

¹³⁷ I. Lewandowska-Malec, *Tradycje odpowiedzialności prawnej monarchy w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 4, s. 20-21.

się już w traktacie francusko-rosyjskim z 7 lipca 1807 r. Zgodnie bowiem z art. V przywołanego traktatu, nowa konstytucja miała być zgodna ze spokojnością państw ościennych, co przekreślało możliwość przywrócenia mocy obowiązującej Konstytucji 3 Maja¹³⁸. Przyjęte w ustawie zasadniczej zasady wywodziły się głównie z konstytucji francuskich. Postanowienia Konstytucji Księstwa Warszawskiego zostały zredagowane bardzo zwięźle, co wywołuje trudności interpretacyjne. Przyjęta systematyka odzwierciedla jeden z wielu wariantów organizacji napoleońskiego modelu państwowości¹³⁹. Zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej w tekście konstytucji ogranicza się jedynie do trzech słów: „ministrowie są odpowiedzialni”¹⁴⁰. Instytucja ta rozwinięta została w dekrete królewskim z 20 kwietnia 1808 r., który to przewidywał odpowiedzialność ministrów „za ustawy i urządzenia przez nich podpisane, a przeciwne Konstytucji lub krajowi szkodliwe”; „za wydane przez siebie rozkazy szczególne, a przeciwne Konstytucji, prawom i urządzeniom lub krajowi szkodliwe” i „za niewykonywanie praw i urządzeń administracji publicznej” (art. 29)¹⁴¹. Na podstawie decyzji króla „zaskarżenie” na ministra złożone przez Radę Stanu¹⁴² rozpatrywał wyznaczony przez władcę sąd specjalny. Ostatnim aktem wydanym w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, był dekret królewski z 21 marca 1811 r. uprawniający każdego obywatela do złożenia skargi na ministra, który dopuścił się przestępstwa lub wykroczenia¹⁴³. Krótki okres istnienia Księstwa Warszawskiego (1807-1815) umożliwił jedynie zapoznanie się społeczeństwa polskiego z nowymi zasadami prawnymi, które pozostawały w sprzeczności z poglądami wielu grup społecznych¹⁴⁴. Kontynuacja ustroju Księstwa Warszawskiego z uwzględnieniem zmian politycznych z 1815 r. nastąpiła w Królestwie Polskim (1815-1832)¹⁴⁵.

O Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. A. Rembertowski pisał w następujący sposób: „nadana była krajowi w warunkach zapewniających dawcy daleko większe uznanie i wdzięczność. Konstytucja z 1807 r. wysłużona była krwią i poświęceniem polskich żołnierzy; Konstytucja z 1815 r., jeżeli nie wyłącznie, to przynajmniej w poważnej części, mogła być uważana za dar, pochodzący od monarchy, przeciwko któremu Polacy walczyli aż

¹³⁸ M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5 (82), s. 14.

¹³⁹ M. Kallas, *Ustawa konstytucyjna Księstwa..., op. cit.*, s. 112-113.

¹⁴⁰ Zob. art. 11 Ustawy Konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego z 22 VII 1807 r. [w:] M. Borucki, *Konstytucje polskie..., op. cit.*, s. 36.

¹⁴¹ Cytaty z dekretu z 20 kwietnia 1808 r. za M. Kallas, *Ustawa konstytucyjna Księstwa..., op. cit.*, s. 126.

¹⁴² Zgodnie z art. 14 Konstytucji Księstwa Warszawskiego w skład Rady Stanu wchodził ministrowie. Organ ten zbierał się pod przewodnictwem króla lub wicekróla, albo prezesa mianowanego przez króla.

¹⁴³ M. Kallas, *Ustawa konstytucyjna Księstwa..., op. cit.*, s. 126.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 148.

¹⁴⁵ *Ibidem*, s. 155.

do upadku Napoleona. Prócz tego, Konstytucja z 1815 r., choć nie nawiązywała bezpośrednio tradycji z Sejmem Wielkim i z Konstytucją 3 Maja, ale zawsze zbliżała się do owej pamiętnej doby bardziej aniżeli Konstytucja z 1807 r.”¹⁴⁶. Zdecydowanie więcej miejsca niż w Konstytucji Księstwa Warszawskiego poświęcono zagadnieniu odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 82 Konstytucji Królestwa Polskiego: „Ministrowie naczelnicy wydziałów, tudzież członki komisji rządowych, odpowiadają i podległymi są Sądom Sejmowym za każde naruszenie Ustawy Konstytucyjnej, praw i postanowień Królewskich, którego by się dopuścili”. Konstytucja nie określiła jednak podmiotu uprawnionego do wszczęcia takiego postępowania, ani reguł jego prowadzenia¹⁴⁷. Hubert Izdebski wskazuje jednak, że przyjęto rozwiązanie z angielskiego trybu *impeachmentu*, to znaczy, że oskarżała Izba Poselska, sądził natomiast Senat jako Sąd Sejmowy¹⁴⁸. Autor wskazuje w tym zakresie na art. 116 omawianej Konstytucji, którego brzmienie w oryginale francuskim było nieco inne niż w tłumaczeniu polskim. Z oryginału francuskiego wynikało, że oskarżenie ministra przez Izbę Poselską musiało być przekazane Senatowi przez króla. Pokrywało się to z brzmieniem art. 157 statutu organicznego o reprezentacji narodowej, wydanego prawie równolegle do ustawy konstytucyjnej¹⁴⁹. Sąd Sejmowy właściwy był również do sądenia zbrodni zdrady stanu, co wynikało z art. 157 Konstytucji Królestwa Polskiego¹⁵⁰. Przechodząc do praktyki konstytucyjnej, H. Izdebski wskazuje, że odbiegała ona od przepisów ustawy zasadniczej, przede wszystkim w zakresie kontrasygnaty ministerialnej. Kontrasygnata była wymagana do wszelkich rozkazów i postanowień królewskich¹⁵¹ oraz postanowień namiestnika¹⁵². Jednakże, w ogóle nie były kontrasygnowane akty wielkiego księcia Konstantego, faktycznego supernamiestnika, jak i N. Nowosilcowa. Pomimo tego akty te były respektowane przez władze krajowe, w tym namiestnika. Kontrasygnatą nie były opatrzone również akty króla i namiestnika, które nie przybierały formalnego charakteru postanowień. Ponadto bez kontrasygnaty ukazywały się niektóre postanowienia królewskie¹⁵³. Przechodząc do praktyki konstytucyjnej w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej,

¹⁴⁶ Cytat za H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa..., op. cit.*, s. 185-186.

¹⁴⁷ M. Bożek, *Rozdział XIV Trybunał Stanu [w:] Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, R. M. Małajny (red.), Warszawa 2013, s. 639.

¹⁴⁸ H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa..., op. cit.*, s. 207.

¹⁴⁹ *Ibidem*, s. 215.

¹⁵⁰ Zob. Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. [w:] M. Borucki, *Konstytucje polskie..., op. cit.*, s. 49-67.

¹⁵¹ Zob. art. 47 konstytucji Królestwa Polskiego.

¹⁵² Zob. art. 68 konstytucji Królestwa Polskiego.

¹⁵³ H. Izdebski w cytowanym artykule wskazuje, że w 1830 r. policzono, iż 16 aktów królewskich zostało wydanych bez kontrasygnaty przed wrześniem 1818 r. oraz 8 aktów w późniejszym czasie. Ponadto o przestrzeganie kontrasygnaty wnoszono w petycjach z 1818, 1825 i 1830 r.

należy wskazać, że w latach 1818-1830 nie udzielono odpowiedzi na pytanie, czy pośrednictwo króla w przekazywaniu oskarżenia Izby Poselskiej miało charakter merytoryczny czy jedynie techniczny. Łącznie na 3 sejmach (1820, 1825 oraz 1830 r.) zgłoszono 9 wniosków o postawienie w stan oskarżenia, z czego jedynie 6 poddano pod głosowanie. Ostatecznie żaden z nich nie uzyskał większości głosów¹⁵⁴. Ustrój Królestwa Polskiego wyróżniał się nie tylko samym posiadaniem konstytucji, ale również szerokimi uprawnieniami Sejmu, łącznie z pociąganiem ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. Ówczesnie było to stosunkowo rzadkie uregulowanie konstytucyjne. Pamiętać jednak należy, że była to konstytucja oktrojowana, nadana przez Cesarstwo Rosyjskie¹⁵⁵.

Za Z. Szcząską należy stwierdzić, że w Polsce odpowiedzialność konstytucyjna ukształtowała się jako swoista forma odpowiedzialności realizowanej przed sądem sejmowym, który był emanacją sejmu. Ukształtowana forma odpowiedzialności konstytucyjnej miała rodzimy rodowód, jednakże zauważalne są wpływy ustroju angielskiego, następnie Stanów Zjednoczonych i rewolucji francuskiej na przyjęte rozwiązania¹⁵⁶. Wpływy angielskie szczególnie widoczne są w prawnej nieodpowiedzialności monarchy przez większą część analizowanego okresu historii ustroju Polski. Poza wprowadzeniem sądu sejmowego jako organu sądzącego w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej trudno jest wskazać inne polskie osiągnięcia w tym zakresie. Podkreślić jednak należy, że wyróżniająca się na tle pozostałych państw europejskich Konstytucja 3 Maja bardzo szybko uległa uchyleniu, w pierwszej kolejności za sprawą zwycięstwa konfederacji targowickiej, a następnie rozbiorów. Kolejne ustawy konstytucyjne były już Polsce narzucane przez siły zewnętrzne. Zatem w przedmiocie analizowanej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej próżno szukać zastosowania jej w praktyce.

1.6 Wnioski

Reasumując poczynione ustalenia należy podkreślić, że Anglia przewodziła w wypracowaniu mechanizmów skutkujących ograniczeniem arbitralności postępowania władców, stawiając tym samym opór przeciwko absolutyzmowi. Doświadczenia angielskie w wypracowaniu instytucji *impeachmentu* oraz *act of attainder* stanowiły podstawy ustaw zasadniczych przyjmowanych w XVIII wieku w zakresie ograniczania samowoli postępowania rządzących oraz podporządkowania ich decyzji prawu. Ponadto rozwiązania te

¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 225-226.

¹⁵⁵ *Ibidem*, s. 227.

¹⁵⁶ Z. Szcząska, *Odpowiedzialność prawna ministrów...*, *op. cit.*, s. 354.

na stałe wpisały się w katalog instytucji prawnych poddających kontroli i przeciwdziałających nadużywaniu władzy państwowej przez rządzących¹⁵⁷. Kluczowym aktem prawnym w rozwoju instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, przyjętym na ziemiach angielskich, jest akt o następstwie tronu z 1701 r. (*Act of Settlement 1701*) wyłączający możliwość ułaskawienia przez panującego osoby skazanej w trybie *impeachmentu*. Ponadto ogólna charakterystyka utworzonych instytucji wskazuje, że były one utożsamiane bardziej z odpowiedzialnością karną niż konstytucyjną. W szczególności wskazuje na to dążenie do przypisania oskarżonemu zdrady głównej i wymierzenia najwyższej kary, tj. kary śmierci. Z doświadczeń angielskich wynika również to, jak ważne jest aby przyjmowane rozwiązania możliwie dobrze zabezpieczyć przed wykorzystywaniem ich do bieżących celów politycznych.

Szerzej na instytucję *impeachmentu* starali się spojrzeć ustrojodawcy amerykańscy, czyli tzw. Ojcowie Założyciele. Zdawali oni sobie sprawę z tego, że nie sposób w pełni oddzielić politycznego aspektu *impeachmentu*, jednak dążyli oni do tego żeby jak najlepiej zabezpieczyć prawnie te instytucje. W przeciwieństwie do rozwiązań angielskich, w Stanach Zjednoczonych określono zakres przedmiotowy i podmiotowy *impeachmentu*. Również w systemie kar możliwych do orzeczenia, ograniczono się w głównej mierze do usunięcia skazanego z piastowanego stanowiska. Tym samym Ojcowie Założyciele doprowadzili do stworzenia raczej mechanizmu naprawczego niż karnego. Wynika to również z tego, że zastosowanie procedury *impeachmentu* nie uniemożliwia dalszego skazania tej samej osoby w procesie karnym. Głównym celem przyjętych rozwiązań jest pozbawienie osoby skazanej dalszego wpływu na sytuację polityczną czy prawną w kraju. Dosadnie instytucję tę podsumował w 1888 r. lord Bryce, nazywając ją: „najcięższym działem artyleryjskim w kongresowym arsenale, ale nieprzydatnym do zwyczajnego użytku, bowiem jest tak ciężkie. Jest jak stutonowa armata potrzebująca skomplikowanej maszynierii do wytoczenia jej na pozycję, ogromnej ilości prochu do oddania strzału i wielkiego celu do trafienia. Albo też – by zmienić porównanie – *impeachment* jest tym, co lekarze nazywają środkiem ostatecznym, ostatnim remedium właściwym do zastosowania wobec urzędnika winnego przestępstwa politycznego, niemniej źle przystosowanym do karania drobnych wykroczeń”¹⁵⁸. Trudno nie zgodzić się z takimi porównaniami, gdy pod uwagę weźmie się liczbę spraw prowadzonych w tym trybie, w rozpatrywanym w tym rozdziale okresie historycznym.

¹⁵⁷ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, *op. cit.*, s. 8.

¹⁵⁸ Cytat za R. M. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm...*, *op. cit.*, s. 230.

Ustalenia w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej na ziemiach Polskich, w omawianym okresie historycznym, wskazują na niezależne ukształtowanie się w XVI wieku odpowiedzialności konstytucyjnej urzędników królewskich przed sądem sejmowym. Sąd sejmowy jako organ uprawniony do osądzania przedstawicieli władzy za nadużycia na sprawowanych stanowiskach, należy zaliczyć do polskiego dorobku prawnego w rozwoju instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Oczywiście jednak sporo regulacji prawnych w zakresie rozpatrywanej instytucji zostało zapożyczonych z doświadczeń angielskich, amerykańskich czy francuskich. Nie zmienia to jednak faktu, że Polska również była prekursorem w przyjmowaniu zasad prawnych doby oświecenia i tworzenia jak na ówczesne standardy nowoczesnego konstytucjonalizmu, czego przykładem jest Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. Jednakże krótki okres obowiązywania Konstytucji 3 Maja nie pozwolił w praktyce ocenić wprowadzonych regulacji, w szczególności tych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej. Natomiast w zakresie dwóch omawianych konstytucji oktrojowanych, za H. Izdebskim należy wskazać, że co prawda Konstytucja Królestwa Polskiego była bardziej liberalna i narodowa od Konstytucji Księstwa Warszawskiego, to jednakże pozostawała mniej demokratyczna, co związane było z umocnieniem praw szlachty. Istotna zmiana między tymi dwiema konstytucjami dotyczyła rozpatrywanej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Przyjęcie konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów przed sejmem nadawało Królestwu Polskiemu charakter monarchii konstytucyjnej, podczas gdy Księstwo Warszawskie pozostawało monarchią ograniczoną¹⁵⁹.

W zakresie części poświęconej zasadzie podziału władzy, za R. M. Małajnym można stwierdzić, że: „(...) teoria rozdziału narodziła się i była realizowana w praktyce w okresie rewolucji angielskiej, a później amerykańskiej, nie była bynajmniej dziełem przypadku. Obserwujemy bowiem, że im bardziej demokratyczne były nastroje społeczeństwa, tym radykalniejszą postać przyjmował postulat wprowadzenia podziału władzy. Wolność i bezpieczeństwo obywateli miały generalnie zapewnić nie jakiś skomplikowany system hamulców i równowagi, lecz odpowiedzialność przed wyborcami i zależność każdego organu od nich”¹⁶⁰. Dowodzi tego przeprowadzona analiza wprowadzonego podziału władzy w systemie prezydenckim Stanów Zjednoczonych oraz regulacje wprowadzone w wybranych polskich ustawach zasadniczych. Jasno wynika z niej, że system hamulców ustrojowych opiera się na umożliwieniu każdemu z wydzielonych organów władzy bezpośrednio sprawowanie kontroli nad pozostałymi za pomocą otrzymanych instrumentów prawnych.

¹⁵⁹ H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa..., op. cit.*, s. 200.

¹⁶⁰ R. M. Małajny, *Trzy teorie..., op. cit.*, s. 203.

Hamowanie się organów służy przede wszystkim zapewnieniu równowagi ustrojowej w systemie rozdziału władz¹⁶¹.

¹⁶¹ G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, *op. cit.*, s. 109.

Rozdział II

Modele odpowiedzialności konstytucyjnej

2.1 Wprowadzenie

Rozważania prowadzone nad instytucją odpowiedzialności konstytucyjnej, których podstawowym celem badawczym jest zaproponowanie racjonalnego modelu jej funkcjonowania w Polsce, niewątpliwie wymagają odniesienia się do funkcjonujących rozwiązań w innych państwach. Punktem wyjścia do szczegółowej analizy współczesnych modeli odpowiedzialności konstytucyjnej jest klasyfikacja zaproponowana przez S. Grabowską¹⁶².

Autorka zakłada wyodrębnienie czterech funkcjonujących obecnie modeli odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Wyszczególnionym czynnikiem determinującym dany model jest organ orzekający, gdyż to on najsilniej wpływa na kształt postępowania¹⁶³. Zatem i poniższe rozważania sprowadzać się będą do analizy następujących modeli:

- 1) specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej,
- 2) sąd konstytucyjny jako organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej,
- 3) parlament jako organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej,
- 4) obywatele jako podmiot orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.

W ramach powyższego wyszczególnienia, analizie poddane zostaną rozwiązania prawne obowiązujące obecnie w następujących państwach: Grecji, Islandii, Niemczech, Włoszech, Stanach Zjednoczonych, Litwie oraz Rumunii. Prowadzone badania z wykorzystaniem metody komparatystycznej, dotyczyć będą funkcjonowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w odniesieniu do wszystkich organów jej podlegających w danym państwie. Zatem prowadzone będą w szerszym ujęciu niż w cytowanym opracowaniu S. Grabowskiej odnoszącym się do instytucji prezydenta. W związku z poddaniem analizie regulacji funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych, badania obejmować będą również szerszy zakres terytorialny. Wybór wskazanych państw związany

¹⁶² S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.

¹⁶³ *Ibidem*, s. 72.

jest z obowiązującymi w nich interesującymi rozwiązaniami prawnymi w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Ponadto, co również istotne, kryterium ich doboru wiąże się z posiadaniem przez nie praktyki ustrojowej w zakresie wykorzystania analizowanej instytucji.

2.2 Specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej

Pierwszym z państw, w którym o odpowiedzialności konstytucyjnej rozstrzyga specjalnie do tego powołany organ, jest Grecja. Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w tym państwie ma stosunkowo krótką historię, co związane jest przede wszystkim ze zmianą ustroju. Dopiero w 1973 r. podjęto decyzję o zniesieniu monarchii i przekształceniu Grecji w republikę. Wcześniej, przez przeszło siedem lat (1967-1974) rządzi sprawowała wojskowa dyktatura pod przywództwem płk. G. Papadopoulosa. Okres ten nazywany jest rządami czarnych pułkowników. Formalnie jednak na tronie greckim zasiadał Konstantyn II, jednakże zmuszony był do opuszczenia kraju. W literaturze wskazuje się, że o upadku dyktatury zdecydowała napięta sytuacja między Grecją i Turcją w sprawie cypryjskiej¹⁶⁴.

Genezę obecnie obowiązującej w Grecji Konstytucji można podzielić na dwa etapy. Pierwszy to okres między 24 lipca a 17 listopada 1974 r., w czasie którego rządy sprawowane były przez koalicyjny Rząd Jedności Narodowej. Drugi natomiast przypada na okres między 18 listopada 1974 r. a 11 czerwca 1975 r., kiedy to Zgromadzenie Narodowe obradowało nad uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej¹⁶⁵. Pierwszym aktem Rządu Jedności Narodowej było unieważnienie z dniem 1 sierpnia 1974 r. Konstytucji wprowadzonej w okresie dyktatury wojskowej i jednocześnie przywrócenie przepisów Konstytucji z 1952 r., z wyłączeniem tych odnoszących się do monarchii. Następnie przystąpiono do zorganizowania wyborów do Zgromadzenia Narodowego, którego podstawowym celem było procedowanie uchwalenia konstytucji. Jednocześnie jednak, spod decyzji Zgromadzenia Narodowego wyłączono wybór formy ustrojowej przyszłej demokracji oraz określenia statusu partii komunistycznej, która zdelegalizowana została w 1947 r. Forma ustrojowa kraju wybrana została przez społeczeństwo greckie w referendum ogólnokrajowym, które odbyło się 7 grudnia 1974 r. Za utworzeniem republiki opowiedziało się 69,18% obywateli¹⁶⁶. Problem partii

¹⁶⁴ J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 12.

¹⁶⁵ W czasie rządu czarnych pułkowników, wprowadzona w 1968 r. Konstytucja, która przygotowywana była przez komitet ściśle związany z wojskowym reżimem. Zatwierdzona została w referendum, w którym podobno 91,6% społeczeństwa było za jej przyjęciem, a ogólna frekwencja wynosiła 77,5%. Nigdy jednak nie została potwierdzona przez parlament, więc formalnie nie zaczęła obowiązywać.

¹⁶⁶ *Ibidem*, s. 13-14.

komunistycznej rozstrzygnięto za pomocą dekretu z mocą ustawy, wydanym 23 września 1974 r., w którym to wskazano, że wszystkie partie polityczne, których celem nie jest zdobycie władzy siłą ani też obalenie demokracji, mają prawo swobodnego działania.

W pierwszych po rządach dyktatury wojskowej wyborach, które odbyły się 17 listopada 1974 r., udział wzięły wszystkie partie polityczne, w tym zalegalizowana ponownie partia komunistyczna. Rehabilitacja komunistów jest jednym z przejawów demokratyzacji greckiej sceny politycznej¹⁶⁷. W wyniku wyborów zdecydowaną większość (216 z 300 mandatów) zdobyła partia K. Karamanlisa – Nowa Demokracja. Prace nad nową konstytucją rozpoczęły się 8 stycznia 1975 r. Tego dnia rząd przedstawił Zgromadzeniu Narodowemu swój projekt ustawy zasadniczej, który stanowił podstawę do dalszych prac. Przygotowanie ostatecznego tekstu konstytucji powierzono specjalnej komisji konstytucyjnej, na czele której stanął prof. K. Tsatsos, późniejszy prezydent Republiki Grecji. Opracowany przez komisję projekt znacząco odbiegał od tego zaproponowanego przez rząd. 28 marca 1975 r. projekt przedstawiono pod dyskusję Zgromadzeniu Narodowemu. Podkreślić w tym zakresie należy, że w dyskusji wzięli udział przedstawiciele wszystkich partii. Ostatecznie zdecydowano, że wprowadzony zostanie model państwa socjalnego wzorowany na niemieckiej ustawie zasadniczej z 1949 r., a przepisy dotyczące ochrony praw człowieka wzorowane będą na obowiązujących standardach międzynarodowych. Głosowanie nad przyjęciem konstytucji odbyło się 7 czerwca 1975 r., w którym nie wzięli udziału przedstawiciele partii opozycyjnych, manifestując tym samym swój sprzeciw wobec zbyt szerokim uprawnieniom Prezydenta Republiki¹⁶⁸. Ostatecznie nowa konstytucja Grecji została promulgowana i ogłoszona dwa dni później. Zaczęła obowiązywać od 11 czerwca 1975 r.

Grecka ustawa zasadnicza z 9 czerwca 1975 r. opiera się na kilku podstawowych zasadach ustrojowych. Najważniejsze z nich zawarte zostały już w art. 1, tj. republikański ustrój państwa oraz zasada suwerenności narodu. Konstytucja wprowadza również bardzo szeroki katalog praw i obowiązków obywatelskich¹⁶⁹. Dotychczas ustawa zasadnicza nowelizowana była trzykrotnie, ostatni raz 27 maja 2008 r.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, odpowiedzialność konstytucyjną ponosi jedynie prezydent. Podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta stanowi art. 49 ust. 1 Konstytucji, w którym wskazano, że prezydent republiki nie ponosi żadnej

¹⁶⁷ I. Jakimowicz-Pisarska, *Meandry europejskiego państwa narodowego na przykładzie Grecji*, Gdynia 2020, s. 144.

¹⁶⁸ J. Kamiński, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Grecji*, tł. z jęz. fran. G. Ulicka, W. Ulicki, Warszawa 2005, s. 15.

¹⁶⁹ Zob. Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., tł. G. Ulicka, W. Ulicki, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 299-308.

odpowiedzialności za działania podejmowane podczas wypełniania swoich obowiązków, z wyjątkiem zdrady stanu lub świadomego łamania Konstytucji. W odniesieniu do działań niezwiązanych z wypełnianiem obowiązków, postępowanie karne ulega zawieszeniu do czasu upływu kadencji¹⁷⁰. Stosowne regulacje w tym zakresie znajdują się również w ustawie z 4 lutego 1976 r., nr 265/1976, o odpowiedzialności prezydenta republiki. Tryb postępowania parlamentu oraz komisji parlamentarnej w sprawie deliktu konstytucyjnego prezydenta regulują przepisy regulaminu Izby Deputowanych. Zatem zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej ograniczony został do zdrady stanu oraz umyślnego deliktu konstytucyjnego. Zgodnie z ustawą nr 265/1976, prezydent umyślnie narusza Konstytucję, jeśli działaniem lub przez zaniechanie działania narusza przepisy Konstytucji o charakterze kompetencji dyskrejonalnych, z których może korzystać według swojego uznania, przez co w konsekwencji poważnie uniemożliwia prawidłowe stosowanie przepisów Konstytucji¹⁷¹. Za S. Grabowską, przywołującą treść ustawy nr 265/1976 wskazać należy, że dopuszczalna jest również odpowiedzialność cywilna prezydenta, będąca następstwem jego działań w zakresie zdrady stanu lub umyślnego naruszenia Konstytucji. Jednak postępowanie to ulega zawieszeniu do czasu upływu kadencji¹⁷².

Postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, inicjowane jest na wniosek składany w Izbie Deputowanych przez co najmniej 1/3 jej członków¹⁷³. Jest on składany na ręce Przewodniczącego Izby Deputowanych, który po sprawdzeniu go pod względem formalnym, kieruje go następnie do prezydenta oraz na posiedzenie plenarne. Debata na posiedzeniu plenarnym parlamentu może dotyczyć tylko kwestii podjęcia uchwały o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania. W trakcie debaty prezydent Republiki może być obecny i wysłuchany albo może odnieść się pisemnie do przedstawionych zarzutów. Konstytucja Grecji wskazuje, że uchwała podejmowana jest przez Izbę Deputowanych bezwzględną większością głosów obecnych na głosowaniu, z zastrzeżeniem, że podczas głosowania obecnych musi być co najmniej 1/4 ogólnej liczby deputowanych¹⁷⁴. Głosowanie takie z uwagi na aspekt personalny, jest głosowaniem tajnym. Kolejnym etapem jest podjęcie uchwały o utworzeniu specjalnej komisji, mającej za zadanie zbadanie zarzutów z wniosku o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej. Parlament, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy nr 265/1976 oraz art. 156 ust. 8 i 9 regulaminu Izby

¹⁷⁰ Zob. art. 49 ust. 1 Konstytucji Grecji.

¹⁷¹ Przytoczenie treści ustawy za S. Grabowska, *Odpowiedzialność prezydenta Grecji*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5 (112), s. 217.

¹⁷² *Ibidem*, s. 218.

¹⁷³ Zob. art. 49 ust. 2 Konstytucji Grecji.

¹⁷⁴ Zob. art. 67 Konstytucji Grecji.

Deputowanych, wyznacza w uchwale o powołaniu specjalnej komisji, również termin zakończenia jej prac. Postępowanie w komisji nie może trwać dłużej niż dwa miesiące, z możliwością jego przedłużenia o jeden miesiąc, w drodze stosownej uchwały zgromadzenia¹⁷⁵.

Komisja składa się z dwunastu członków, przy czym ich ogólna liczba może zostać zwiększona, tak aby mógł być reprezentowany każdy klub parlamentarny. Do funkcjonowania komisji specjalnej stosuje się odpowiednio przepisy regulujące działalność parlamentarnych komisji stałych. Odstępstwem od tych zasad jest wybór spośród członków komisji tylko jednego sprawozdawcy, a także wyposażenie komisji specjalnej w uprawnienia prokuratora apelacyjnego. Komisja specjalna powinna zakończyć postępowanie przygotowawcze w terminie wyznaczonym przez parlament i przedstawić Izbie zebrany materiał dowodowy, z uzasadnieniem zawierającym wnioski odnośnie do sformułowanych zarzutów. Jeżeli komisja specjalna nie przedstawi swego raportu w wyznaczonym terminie, parlament może powołać nową komisję specjalną albo przystąpić do debaty nad wnioskiem o przedstawieniu zarzutów bez przedmiotowego sprawozdania¹⁷⁶.

Uchwała parlamentu dotycząca popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego oraz postawienia go przed Sądem Specjalnym jest podejmowana większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych¹⁷⁷. Ponadto, zgodnie z art. 157 ust. 3 regulaminu Izby Deputowanych, deputowani głosują oddzielnie nad każdym postawionym prezydentowi we wniosku zarzutem. Uchwała zawiera ostateczne sformułowanie oskarżenia, czyli zarzuty, które uzyskały w głosowaniu wymaganą większość głosów. Na mocy art. 49 ust. 3 Konstytucji, z chwilą postawienia prezydenta w stan oskarżenia, przestaje on wypełniać swoje obowiązki i jest zastępowany na zasadach określonych w art. 34 Konstytucji¹⁷⁸. Zgodnie z art. 86 ust. 4 Konstytucji, Sąd Specjalny jest każdorazowo tworzony dla danej sprawy i składa się z sześciu członków Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz siedmiu członków Sądu Najwyższego ds. cywilnych i karnych. Skład osobowy Sądu Specjalnego wybierany jest poprzez losowanie przez Przewodniczącego Izby Deputowanych na posiedzeniu jawnym Izby Deputowanych, spośród członków obydwu wymienionych sądów. Ponadto dla każdej ze spraw tworzona jest Rada Sądownicza składająca się z dwóch członków Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz trzech członków Sądu Najwyższego ds. cywilnych i karnych. Rada

¹⁷⁵ S. Grabowska, *Odpowiedzialność prezydenta Grecji...*, op. cit., s. 219.

¹⁷⁶ *Ibidem*, s. 220.

¹⁷⁷ Zob. art. 49 ust. 2 Konstytucji Grecji.

¹⁷⁸ Zgodnie z tym artykułem, prezydenta Republiki Grecji zastępuje Przewodniczący Izby Deputowanych, w przypadku jego nieobecności, Przewodniczący poprzedniej Izby Deputowanych; a jeżeli ten ostatni odmówi lub jest nieobecny, obowiązki prezydenta wykonuje kolegiąlnie rząd.

Sądownicza powoływana jest do przeprowadzenia dochodzenia w danej sprawie¹⁷⁹. Za S. Grabowską należy wskazać, że całość dochodzenia prowadzonego przez Radę Sądowniczą regulowana jest przepisami Kodeksu postępowania karnego, w takim zakresie, aby nie kolidowało to z przepisami ustawy 265/1976 i ustawy 802/1971¹⁸⁰. Natomiast rozprawa — prowadzona przez Sąd Specjalny — podlega przepisom Kodeksu postępowania cywilnego, z uwzględnieniem tych samych ograniczeń, co w przypadku pierwszej części postępowania zasadniczego, czyli dochodzenia¹⁸¹.

Przewodniczący Sądu Specjalnego po otrzymaniu uchwały Izby Deputowanych o postawieniu w stan oskarżenia prezydenta w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przez niego deliktu konstytucyjnego, wraz z aktami sprawy przekazuje je sędziemu śledczemu z Rady Sądowniczej. Śledczym zostaje jeden z członków Rady Sądowniczej, będący sędzią Sądu Najwyższego ds. cywilnych i karnych. Sędzia ten ma za zadanie przeprowadzić wszystkie czynności dochodzeniowe w celu weryfikacji posiadanego materiału dowodowego. Łączny czas na przeprowadzenie dochodzenia przez śledczego wynosi trzydzieści dni. Jednak w przypadku, gdy śledczy uzna, że dobro dochodzenia wymaga przedłużenia terminu, może zwrócić się o to do Rady Sądowniczej. Po przeprowadzeniu dochodzenia śledczy przesyła dokumenty prokuratorowi w Radzie Sądowniczej, jednocześnie zawiadamiając o tym prezydenta i oskarżycieli. Prezydent oraz oskarżyciele mają możliwość przedstawienia swoich wniosków i uwag związanych z przeprowadzonym przez sędziego śledczego dochodzeniem w ciągu dziesięciu dni od przekazania dokumentów i zawiadomienia¹⁸². Następnie akta sprawy trafiają do przewodniczącego Sądu Specjalnego, który wyznacza termin i miejsce rozprawy oraz informuje o składzie Sądu Specjalnego. Rozprawa jest jawna, chyba że Sąd podejmie uchwałę o jej utajnieniu z powodu możliwości naruszenia dobrych obyczajów, zaistnienia szczególnych powodów lub aby chronić życie prywatne lub rodzinne stron. Po zakończeniu rozprawy Sąd Specjalny ogłasza wyrok na posiedzeniu jawnym. Należy podkreślić, że Sąd związany jest treścią uchwały Izby Deputowanych, w związku z czym nie bada on z urzędu innych ewentualnych deliktów konstytucyjnych prezydenta. Zatem wyrok dotyczy wyłącznie czynów i okoliczności wskazanych w oskarżeniu. W przypadku stwierdzenia umyślnego naruszenia Konstytucji przez prezydenta, Sąd Specjalny orzeka, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy 265/1976, usunięcie go z urzędu oraz pozbawienie praw obywatelskich na okres od dwóch do

¹⁷⁹ Zob. art. 86 ust. 4 Konstytucji Grecji.

¹⁸⁰ Ustawa o odpowiedzialności karnej ministrów.

¹⁸¹ S. Grabowska, *Odpowiedzialność prezydenta Grecji...*, op. cit., s. 223.

¹⁸² *Ibidem*.

dziesięciu lat. Przepisy nie zakazują osobie skazanej przez Sąd Specjalny ponownego kandydowania na urząd prezydenta po upływie okresu, na który została ona pozbawiona praw obywatelskich. Sąd Specjalny nie wydaje wyroku, jeśli uzna, że doszło do przedawnienia deliktu konstytucyjnego, co następuje po roku od zaistnienia zdarzenia. Bieg terminu przedawnienia, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy 265/1976, zostaje przerwany na czas trwania dochodzenia prowadzonego przez Radę Sądowniczą, aż do chwili uprawomocnienia się wyroku skazującego¹⁸³. Podkreślić również należy, że tak skonstruowana procedura orzekania przed Sądem Specjalnym, wynika z tego, że sąd ten jest zarazem sądem pierwszej i ostatniej instancji¹⁸⁴. Tym samym orzeczenie z momentem jego ogłoszenia staje się prawomocne, i nie przysługuje od niego żadnej nadzwyczajny środek odwoławczy. Procedura pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Republiki Grecji nigdy nie została zastosowana w praktyce¹⁸⁵.

Konstytucja Grecji nie przewiduje odpowiedzialności konstytucyjnej innych podmiotów niż prezydent republiki. Oczywiście członkowie Rady Ministrów również ponoszą odpowiedzialność, jednak ma ona charakter polityczny, karny i cywilny¹⁸⁶. Zgodnie bowiem z art. 85 Konstytucji członkowie RM, jak również sekretarze stanu ponoszą kolegiąlną odpowiedzialność za ogólną politykę rządu; każdy z nich jest odpowiedzialny za działania i zaniechania popełnione podczas wykonywania swoich kompetencji. Ponadto zgodnie z art. 86 ust. 1 Konstytucji, jedynie Izba Deputowanych ma prawo postawić w stan oskarżenia, osoby które były lub są członkami rządu lub sekretarzami stanu, za przestępstwa karne popełnione podczas wypełniania obowiązków. Stosowny wniosek o pociągnięcie członków RM lub sekretarzy stanu do odpowiedzialności karnej przed Sąd Specjalny, może złożyć co najmniej 30 deputowanych. Izba Deputowanych podejmuje w tym przedmiocie uchwałę bezwzględną większością głosów ogólnej liczby deputowanych oraz powołuje specjalną komisję parlamentarną w celu przeprowadzenia wstępnego śledztwa¹⁸⁷. Sprawy o odpowiedzialność karną członków RM oraz sekretarzy stanu, rozstrzyga Sąd Specjalny, powołany i działający na tych samych zasadach, co w przypadku sądenia prezydenta w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁸⁸.

¹⁸³ *Ibidem*, s. 224.

¹⁸⁴ Zob. art. 86 ust. 4 Konstytucji Grecji.

¹⁸⁵ A. Surówka, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Grecji* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 149.

¹⁸⁶ J. Kamiński, *System...*, *op. cit.*, s. 53.

¹⁸⁷ Zob. art. 86 ust. 3 Konstytucji Grecji.

¹⁸⁸ A. Surówka, *Formy odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 151-152.

Kolejnym z państw, w którym to specjalny organ orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej, jest Republika Islandii. Jednakże z tym zastrzeżeniem, że odpowiedzialność ta dotyczy jedynie ministrów, łącznie z premierem. Odpowiedzialność prezydenta Republiki Islandii opisana zostanie w rozdziale 2.5., który dotyczyć będzie modelu, gdzie to obywatele są podmiotem decydującym w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Republika Islandii posiada zatem dualistyczny model odpowiedzialności konstytucyjnej organów państwowych.

Przedstawiając rys historyczny obecnie obowiązujących w Islandii regulacji konstytucyjnych, zasadnym wydaje się wskazać, że Islandię, jako suwerenne państwo uznaje się od 1 grudnia 1918 r., w związku z wejściem w życie aktu o unii personalnej z Danią. Akt ten miał obowiązywać przez 25 lat z możliwością jego przedłużania na mocy zgodnej woli obu stron. Wskazana sytuacja polityczno-prawna potwierdzona została przyjęciem nowej konstytucji w 1920 r., na mocy której islandzki parlament, nazywany *Althingiem*, uzyskał pełnię władzy ustawodawczej. W zakresie władztwa duńskiego pozostawały m.in. sprawy polityki zagranicznej, ochrony wybrzeża i wód terytorialnych. Wybuch II wojny światowej, w związku z zadeklarowaniem przez Islandię neutralności zmienił jej sytuację polityczną. Zaatakowanie Danii przez III Rzeszę 9 kwietnia 1940 r. i następnie okupacja stolicy wywołały sprzeciw parlamentu islandzkiego. 10 kwietnia 1940 r. *Althing* potępił niemiecki atak, jednocześnie decydując o przejęciu przez rząd islandzki odpowiedzialności za politykę zagraniczną kraju oraz za ochronę wybrzeża i wód terytorialnych. W związku z trwającą okupacją Danii, *Althing* dnia 17 maja 1943 r. podjął formalną decyzję o nieprzedłużaniu unii personalnej. Rok później przyjęto uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie związku z Danią oraz w sprawie przyszłej formy rządów¹⁸⁹. Stosowne referendum odbyło się w dniach 20-23 maja 1944 r., a zawarte pytania referendalne brzmiały w następujący sposób:

1. Czy jesteś za rozwiązaniem, czy utrzymaniem unii politycznej z Danią?
2. Czy uważasz, że Islandia powinna być republiką, czy monarchią?

Obywatele otrzymali zatem możliwość wyrażenia swoich preferencji poprzez wybór odpowiedniej opcji. Wyniki referendum prezentowały jednoznaczne stanowisko Islandczyków za rozwiązaniem unii personalnej z Danią, za czym oddano aż 99,5% głosów. Z kolei za republikańską formą rządów opowiedziało się 98,5% głosujących. Frekwencja w referendum wynosiła 98,4%. Tym samym dano jasny sygnał o wyborze kierunku ewolucji ustroju państwa¹⁹⁰. Dnia 17 czerwca 1944 r. odbyło się uroczyste posiedzenie *Althingu*,

¹⁸⁹ *Konstytucja Republiki Islandii*, tł. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 16-17.

¹⁹⁰ Pytania referendalne oraz dane z wyników prezentowane są za: J. Osiński, *Prezydenccjalizm skandynawski. Finlandia i Islandia. Studium ustrojowe*, Warszawa 2020, s. 313.

na którym to proklamowano powstanie Republiki Islandii oraz ogłoszono jej Konstytucję. Zatem islandzka ustawa zasadnicza została przygotowana dość szybko, licząc od czasu przeprowadzenia referendum. W doktrynie odnaleźć można stwierdzenie, że chociaż jest aktem lapidarnym, to jednocześnie bardzo stabilnym, a przeprowadzane nowelizacje dokonywane były w sposób przemyślany i uzasadniony¹⁹¹.

Przechodząc do rozwiązań konstytucyjnych w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej realizowanej przed specjalnym organem, raz jeszcze należy podkreślić, że w opisywanym modelu ponoszą ją tylko ministrowie, łącznie z premierem. Sama Konstytucja Islandii reguluje dość pobieżnie instytucje rządu. Zgodnie z art. 13 prezydent sprawuje swoją władzę poprzez ministrów. Posiada on ponadto uprawnienia do ich powoływania i odwoływania. Określa również liczbę ministrów i zakres ich obowiązków¹⁹². W rzeczywistości jednak, rola prezydenta ma zazwyczaj charakter czysto formalny - lub gdy pojawiają się problemy z uformowaniem koalicji rządowej - ogranicza się do działań koncyliacyjnych. Nominacja na stanowisko premiera, a także powołanie rządu poprzedzone jest konsultacjami prezydenta z liderami najważniejszych frakcji politycznych¹⁹³.

W zakresie odpowiedzialności, ministrowie ponoszą ją za wszystkie działania wykonawcze¹⁹⁴. Konstytucja odsyła w tym zakresie do materii ustawowej wyrażonej w ustawie o odpowiedzialności ministrów z 1963 roku¹⁹⁵. Zgodnie z art. 2 wskazanego aktu, minister odpowiada za działania i zaniebdania, których dopuścił się umyślnie lub skutek rażącego niedbalstwa, w wyniku których naruszył on Konstytucję, inne prawo krajowe lub w inny sposób zagroził interesom państwa. Ponadto dalsze przepisy ustawowe wskazują, że ministrowie ponoszą odpowiedzialność za podpisane wspólnie z prezydentem akty prawne oraz za wydane przez siebie akty wykonawcze lub takie akty wykonawcze, za którymi doradzali, głosowali lub które promowali, a zostały one podjęte w ramach Rady Państwa¹⁹⁶ lub podczas posiedzenia rządu.

Zgodnie z przywoływanym art. 14 Konstytucji, *Althing* uprawniony jest do wnoszenia oskarżenia przeciwko ministrom za działania związane z wykonywaniem przez nich obowiązków urzędowych. Ponadto przepis ten wskazuje, że w takim przypadku właściwym

¹⁹¹ *Konstytucja Republiki Islandii...*, op. cit., s. 18.

¹⁹² Zob. art. 15 Konstytucji Islandii.

¹⁹³ R. Raczyński, *Porządek ustrojowy Republiki Islandii*, „Cywilizacja i Polityka” 2011, nr 9, s. 271.

¹⁹⁴ Zob. art. 14 Konstytucji Islandii.

¹⁹⁵ Ustawa o odpowiedzialności ministrów w j. angielskim dostępna pod następującym linkiem: <https://www.sakal.is/media/skjol/Act-on-Ministerial-Accountability.pdf> (dostęp 26.06.2024 r.).

¹⁹⁶ Radę Państwa zgodnie z art. 16 Konstytucji Islandii tworzą Prezydent Republiki oraz ministrowie.

kompetencyjnie jest Sąd Stanu¹⁹⁷. Szczegółowe przepisy o funkcjonowaniu Sądu Stanu określa właściwa ustawa z 1963 roku¹⁹⁸. Decyzja o postawieniu ministra w stan oskarżenia inicjowana jest w drodze uchwały. Uchwała taka musi dokładnie określać elementy oskarżenia, ponieważ stanowi ona później akt oskarżenia przed Sądem Stanu. Stosowna uchwała podejmowana jest zwykłą większością głosów. W przypadku przegłosowania uchwały o oskarżeniu ministra i pociągnięciu go do odpowiedzialności, *Althing* wybiera oskarżyciela oraz jego zastępcę, których zadaniem jest reprezentowanie parlamentu przed Sądem i popieranie oskarżenia przeciwko ministrowi. Dodatkowo *Althing* wybiera komisję parlamentarną składającą się z pięciu osób, których zadaniem jest monitorowanie sprawy oraz wspieranie wybranego oskarżyciela. Po przegłosowaniu uchwały stawiającej ministra w stan oskarżenia, przewodniczący parlamentu niezwłocznie wysyła zawiadomienie do Przewodniczącego Sądu Najwyższego. Następnie powiadamia również oskarżonego, przesyłając mu kopię podjętej uchwały.

Zgodnie z art. 2 ustawy o Sądzie Stanu, sąd ten składa się z 15 sędziów:

- pięciu sędziów Sądu Najwyższego z najdłuższym stażem,
- przewodniczący sądu okręgowego w Reykjavíku,
- profesora prawa konstytucyjnego na Uniwersytecie Islandzkim,
- ośmiu sędziów wybranych przez *Althing* na sześcioletnią kadencję¹⁹⁹.

Ponadto wybierana jest taka sama liczba zastępców sędziów. Przewodniczącym Sądu Stanu jest z urzędu Przewodniczący Sądu Najwyższego, natomiast wiceprzewodniczącym, również z mocy ustawy, zostaje Wiceprzewodniczący Sądu Najwyższego²⁰⁰. Kary możliwe do orzeczenia w sprawach odpowiedzialności ministrów, określone zostały w art. 11 ustawy o odpowiedzialności ministrów. Zgodnie z tym przepisem, Sąd Stanu może przede wszystkim pozbawić ministra stanowiska, jak również wymierzyć karę grzywny lub do 2 lat pozbawienia wolności. Ponadto, jeżeli minister swoim działaniem naruszył przepisy Kodeksu karnego, Sąd Stanu może wymierzyć karę według zasad określonych w art. 77 Kodeksu karnego. O skazaniu w procedurze przed Sądem Stanu decyduje większość głosów, w przypadku

¹⁹⁷ W zakresie nazewnictwa należy wskazać, że w przywoływanym tłumaczeniu J. Osińskiego z 2009 r. w treści przepisu podano nazwę Trybunał Stanu. W przypisie tłumacz wskazuje, że w języku islandzkim organ ten nosi nazwę *landsdómur*, dosłownie Sąd Stanu. W literaturze anglojęzycznej organ ten występuje pod nazwą *Court of Impeachment*. W przedmiotowej pracy organ ten określany będzie jako Sąd Stanu.

¹⁹⁸ Ustawa o Sądzie Stanu w j. angielskim dostępna pod następującym linkiem: <https://sakal.is/media/skjol/Act-on-the-Court-of-Impeachment.pdf> (dostęp 26.06.2024 r.).

¹⁹⁹ Zgodnie z art. 3 ustawy o Sądzie Stanu kandydat na sędziego Sądu Stanu musi spełniać następujące warunki: 1) mieć nie mniej niż 30 lat i nie więcej niż 70; 2) posiadać pełną zdolność do czynności prawnych; 3) posiadać nieposzlakowaną opinię; 4) posiadać Islandzkie obywatelstwo; 5) posiadać miejsce zamieszkania na terenie Islandii oraz 6) nie może być członkiem parlamentu ani pracownikiem urzędów państwowych.

²⁰⁰ Art. 6 ustawy o Sądzie Stanu.

równej liczby głosów, decyduje głos przewodniczącego Sądu Stanu. Wyroki są ostateczne i nie przysługuje od nich odwołanie. Wyjątkowo istnieje możliwość ponownego otwarcia sprawy, w sytuacji jeżeli w sprawie wyjdą nowe dowody, które wyraźnie wskazują, że mogło dojść do niesłusznego uznania danej osoby za winną lub orzeczenie wydane zostało na podstawie sfałszowanych dowodów²⁰¹. Przeciwno osobie skazanej przez Sąd Stanu, prezydent nie może zastosować prawa łaski²⁰².

W praktyce ustrojowej raz doszło do zainicjowania procedury pociągnięcia ministra do odpowiedzialności przed Sądem Stanu. Sprawa dotyczy Geira Haarde, premiera w latach 2006-2009, w związku z załamaniem się islandzkiego systemu bankowego w 2008 r.²⁰³, które spowodowane było ogłoszeniem bankructwa przez Lehman Brothers, co wywołało ogólnoświatowy kryzys finansowy. Oskarżenie premiera oraz trzech innych ministrów związane było z działaniami podejmowanymi przez nich w trakcie trwającego kryzysu finansowego, podczas którego to doszło do przejęcia kontroli nad trzema największymi bankami Islandii. Podstawę oskarżenia stanowiły ustalenia poczynione przez specjalnie powołaną komisję śledczą do zbadania działań rządu. Komisja w raporcie końcowym z prac ustaliła, że doszło do zaniedbań, formułując w tym zakresie pięć zarzutów. Raport komisji stał się podstawą dla parlamentu do wszczęcia procedury pociągnięcia do odpowiedzialności wymienionych w nim ministrów, w tym wskazanego premiera²⁰⁴. Podczas prac parlamentarnych nad sformułowaniem stosownych uchwał o pociągnięciu do odpowiedzialności, dodano jeszcze szósty zarzut, mianowicie naruszenie art. 17 Konstytucji poprzez nieumieszczenie tematu kryzysu bankowego w formalnym porządku obrad na posiedzeniach rządu. Zgodnie bowiem ze wskazanym art. 17 Konstytucji, posiedzenia rządu zwoływane są w celu rozpatrzenia nowych projektów ustaw i ważnych spraw państwowych. Głosowanie parlamentarne nad pociągnięciem wymienionych ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przeprowadzone zostało 28 września 2010 r. Jedynie uchwała dotycząca premiera G. Haarde zyskała poparcie większości parlamentarzystów. Za oskarżeniem premiera głosowało 33 parlamentarzystów, przeciwko

²⁰¹ Art. 50 ustawy o Sądzie Stanu.

²⁰² Zob. art. 29 Konstytucji Islandii.

²⁰³ Zob. szerzej J. Osiński, *Przemiany polityczne na Islandii w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2011, nr 1 oraz J. Osiński, *Prezydenccjalizm skandynawski...*, op. cit., s. 361-380.

²⁰⁴ Zgodnie ze wskazanym raportem zaniedbań mieli dopuścić się Minister Finansów (*Árni M. Mathiesen*), Minister Biznesu (*Björgvin G. Sigurðsson*) oraz Minister Spraw Zagranicznych (*Ingibjörg Sólrún Gísladóttir*).

było 30²⁰⁵. W przedmiotowej sprawie Sąd Stanu w zakresie pięciu zarzutów sformułowanych we wspomnianym raporcie komisji śledczej orzekł, że dwa z nich nie zostały sformułowane w sposób dostatecznie jasny, natomiast w zakresie trzech pozostałych zarzutów jednomyślnie uniewinnił premiera. Natomiast stosunkiem głosów 9 do 6, Sąd Stanu uznał G. Haarde winnym naruszenia art. 17 Konstytucji w związku z art. 8 lit. c) ustawy o odpowiedzialności ministrów w zakresie, w jakim jako urzędujący premier nie zwoływał posiedzeń rządu, podczas których w protokole znalazłby się punkt dotyczący kryzysu bankowego. Tym samym Sąd uznał, że oskarżony nie dopełnił obowiązku odbywania posiedzeń ministerialnych w ważnych sprawach państwowych²⁰⁶. Jednakże poza orzeczeniem o winie, Sąd nie zdecydował o wymierzeniu kary²⁰⁷, a kosztami procesu obciążył skarb państwa.

Geir Haarde pomimo, iż formalnie uniewinniony został od wszelkich poważniejszych zarzutów, to nie zgadzał się ze skazaniem go za naruszenie Konstytucji w postaci nieuwzględnienia kryzysu bankowego w formalnym porządku obrad rządu. W związku z tym skierował sprawę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zarzucając, że nie zapewniono mu prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem zgodnie z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ponadto w skardze do ETPCz podnosił zarzut naruszenia art. 7 Konwencji poprzez skazanie go na podstawie niejasnych przepisów. W wyroku z dnia 23 listopada 2017 r. Trybunał jednomyślnie stwierdził, że nie doszło do naruszenia art. 6 Konwencji. Ponadto większością sześciu głosów do jednego, stwierdzono, że nie doszło do naruszenia art. 7 Konwencji. W ocenie Trybunału art. 17 islandzkiej Konstytucji jest przepisem o kluczowym znaczeniu w porządku konstytucyjnym, ponieważ określa ważne zasady dotyczące tego, czego oczekuje się od Rządu jako organu kolegialnego, funkcjonującego jako organ do spraw ważnych związanych z zarządzaniem państwem i kształtowaniem polityki. Trybunał zgodził się z Sądem Stanu, stwierdzając, że przepis art. 17 nie może zostać uznany za niewystarczająco jasny, nawet jeśli pojęcie „ważne sprawy państwowe” może być kwestią interpretacyjną. W okolicznościach przedmiotowej sprawy, Trybunał, podobnie jak Sąd Stanu nie miał trudności z uznaniem, że kwestia ta nie budzi wątpliwości. Ponadto stwierdzono, że wnioski wyciągnięte przez Sąd Stanu, w odniesieniu do znaczenia jakie należy nadać odpowiednim przepisom i ich zastosowaniu do zachowania skarżącego, należy uznać za

²⁰⁵ Zob. szerzej J. Ólafsson, *The Case Against Leaders: A Moral Reading of Geir Haarde's Conviction for Negligence of Ministerial Duties*, „Frontiers in Political Science” 2021, nr 3.

²⁰⁶ Zob. szerzej Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2017 r., Haarde przeciwko Islandii, skarga nr 66847/12.

²⁰⁷ W momencie orzekania G. Haarde nie pełnił już urzędu premiera.

mieszczące się w kompetencjach tegoż Sądu w zakresie dokonywania wykładni i stosowania prawa krajowego. W podsumowaniu Trybunał wskazał, że przestępstwo, za które skarżący został skazany, zostało wystarczająco jasno określone przez prawo krajowe i że interpretacja dokonana przez Sąd Stanu była zgodna z istotą tak zdefiniowanego przestępstwa²⁰⁸.

Odnosząc się do istoty opisywanego modelu, a więc specjalnego organu orzekającego w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej, szczególny nacisk należy położyć na jego skład osobowy. Nie ulega wątpliwości, że nietypowym rozwiązaniem jest to przyjęte w Grecji, tj. każdorazowe powoływanie składu sądu mającego orzekać w danej sprawie. Jednakże należy zwrócić uwagę, że uchwalona procedura pozbawiona jest czynnika politycznego. Skład tworzonego sądu wybierany jest na podstawie losowania z sędziów zawodowych, zasiadających w najwyższych organach wymiaru sprawiedliwości. Odmienne zagadnienie to rozwiązane zostało w przepisach islandzkich, które zakładają mieszany skład organu orzekającego, do którego poza sędziami zawodowymi, powoływani są również obywatele, spełniający określone wymagania, jednakże bez konieczności posiadania wykształcenia prawniczego. Tworzy to, poza zapewnieniem odpowiedniego poziomu prawnego składu orzekającego, również jego społeczny aspekt, który w sprawach dotyczących naruszeń konstytucji oraz zdrady stanu, kierował się będzie moralnymi aspektami popełnionego czynu. Jednakże zasadnym wydaje się, aby mieszane składy orzekające w sprawach dotyczących naruszenia konstytucji, występowały jedynie wtedy, gdy sankcje możliwe do orzeczenia ograniczają się do usunięcia z urzędu lub czasowego zakazu kandydowania na określone stanowiska publiczne. Wymierzanie kar z kodeksu karnego przez składy mieszane, gdzie większość może nie posiadać wykształcenia prawniczego, mogłaby naruszać prawa oskarżonego do rzetelnego procesu.

2.3 Sąd konstytucyjny jako organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej

Jednym z państw, w którym obowiązuje model odpowiedzialności konstytucyjnej polegający na tym, że organem orzekającym jest sąd konstytucyjny, jest Republika Federalna Niemiec (dalej również jako RFN). Obecnie obowiązująca w RFN ustawa zasadnicza weszła w życie 23 maja 1949 r. Jej geneza związana jest z decyzją Belgii, Holandii, Luksemburga i mocarstw zachodnich, którym podlegały strefy okupacyjne na terenie państwa niemieckiego,

²⁰⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2017 r., Haarde przeciwko Islandii, skarga nr 66847/12. Szerzej również H. Gissurarson, *ETPC tworzy prawo: Islandzka sprawa*, <https://www.theconservative.online/pl/etpc-tworzy-prawo-islandzka-sprawa> (dostęp 27.06.2024 r.).

o konieczności utworzenia państwa zachodnioniemieckiego i nadaniu mu konstytucji. Podstawą dla przyszłego ustroju konstytucyjnego były tzw. wytyczne londyńskie, ogłoszone podczas konferencji w czerwcu 1948 r. W związku z koniecznością akceptacji projektu konstytucyjnego przez mocarstwa okupacyjne, dopiero trzeci projekt zaproponowany przez Radę Parlamentarną, w skład której wchodziło 65 delegatów, spełnił oczekiwania mocarstw zachodnich i mógł zostać poddany pod głosowanie. Istotną rolę w ukształtowaniu ustroju niemieckiego odgrywa również zjednoczenie Niemiec, a więc połączenie Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Traktat zjednoczeniowy ratyfikowany został przez izby niższe parlamentów w dniu 20 września 1990 r. Wszedł on w życie 3 października 1990 roku z chwilą przystąpienia do RFN 5 nowych krajów związkowych i połączenia Berlina Wschodniego i Zachodniego²⁰⁹.

Analizując obowiązujące regulacje konstytucyjne w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, wskazać należy, że jedynym organem jej podlegającym jest prezydent federalny. Zgodnie z przyjętymi zasadami, władza wykonawcza w Republice Federalnej Niemiec jest dwuczłonowa i składa się z rządu federalnego i prezydenta federalnego. Porównując instytucje prezydenta z obecnej Konstytucji, do rozwiązań z Konstytucji Republiki Weimarskiej (1919-1933) zauważalne jest ograniczenie pozycji ustrojowej głowy państwa. Centrum władzy wykonawczej przesunięte zostało bowiem na kanclerza, czyli szefa rządu federalnego²¹⁰. Jednakże w tym zakresie nie powinno się określać pozycji ustrojowej prezydenta federalnego jako słabej, a jedynie innej niż ta przyjęta w Republice Weimarskiej. Wynika to z odmiennych zasad ustrojowych, które dotyczą m.in. pośredniej formy wyboru prezydenta, czy wyposażenia go w katalog kompetencji związanych z jego rolą jako reprezentanta państwa²¹¹.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego określony został w art. 61 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, odpowiedzialność ponoszona jest jedynie za umyślne naruszenie Ustawy Zasadniczej lub innej ustawy federalnej²¹². W doktrynie wskazuje się, że ustawą federalną jest każdy akt prawny

²⁰⁹ M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 9-12, 15-16. B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 19-22.

²¹⁰ R. Balicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 208-209.

²¹¹ J. W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 271-280.

²¹² Art. 61 *Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. ze zm.*, tł. B. Banaszak, A. Malicka [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 534.

uchwalony zgodnie z konstytucyjnymi trybami tworzenia prawa na szczeblu federacji²¹³. Tym samym kluczowym jest aby naruszenie przybrało charakter umyślny, niezależnie czy przyjmuje charakter działania czy zaniechania oraz, aby pozostawało w związku z działalnością jako głowy państwa. Odpowiedzialność konstytucyjna nie obejmuje zatem swym zakresem czynów prezydenta jako osoby prywatnej²¹⁴.

Wniosek o wniesienie oskarżenia przeciwko prezydentowi musi być przedstawiony przez co najmniej jedną czwartą członków Bundestagu²¹⁵ lub jedną czwartą głosów Bundesratu²¹⁶. Stosowna uchwała o wniesienie oskarżenia przed Federalny Trybunał Konstytucyjny, musi być przyjęta przez większość dwóch trzecich członków Bundestagu lub dwóch trzecich głosów Bundesratu. Przyjęta uchwała będąca zarazem aktem oskarżenia, określać musi działania lub zaniechania, których dopuścił się prezydent federalny, dowody stanowiące podstawę oskarżenia oraz wskazywać, które przepisy Konstytucji lub ustawy federalnej zostały naruszone²¹⁷. Ponadto ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym wskazuje, że uchwała o oskarżeniu prezydenta może być wniesiona w terminie trzech miesięcy od powzięcia informacji przez organ wnoszący, co do faktu stanowiącego podstawę oskarżenia²¹⁸. Jest to termin o charakterze zawitym²¹⁹. Co więcej, na wszczęcie i realizację procedury odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego nie wpływa jego ustąpienie z zajmowanego stanowiska oraz rozwiązanie lub zakończenie kadencji Bundestagu²²⁰. Na uwagę zasługuje również możliwość wycofania oskarżenia do czasu ogłoszenia wyroku, na podstawie uchwały organu składającego wniosek. Stosowna uchwała wycofująca akt oskarżenia z Federalnego Trybunału Konstytucyjnego musi zostać podjęta większością ustawowej liczby członków Bundestagu lub większością głosów Bundesratu. Jednakże prezydent w ciągu miesiąca może zgłosić do tej czynności swój sprzeciw, w wyniku którego postępowanie będzie kontynuowane²²¹.

Organem orzekającym w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego jest Federalny Trybunał Konstytucyjny. Składa się on z dwóch senatów,

²¹³ R. Balicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 210.

²¹⁴ *Ibidem*, s. 211.

²¹⁵ Izba niższa parlamentu Republiki Federalnej Niemiec, obecnie licząca 735 członków.

²¹⁶ Izba wyższa parlamentu Republiki Federalnej Niemiec, obecnie licząca 69 członków.

²¹⁷ § 49 ust. 3 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym z dnia 11 sierpnia 1993 r. ze zm. Treść ustawy w j. angielskim dostępna jest pod następującym linkiem: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bverf/englisch_bverf.html#p0013 (dostęp 26.07.2024 r.).

²¹⁸ § 50 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

²¹⁹ R. Balicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 212.

²²⁰ § 51 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

²²¹ § 52 ust. 1 i 3 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

w każdym po ośmiu sędziów²²². Zgodnie z podziałem kompetencyjnym między senatami, właściwym do rozpatrzenia zarzutów postawionych przez Bundestag lub Bundesrat prezydentowi federalnemu, jest drugi senat²²³. Po wniesieniu oskarżenia może on postanowić w drodze tymczasowego zarządzenia, że istnieją przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta²²⁴. W razie takiego postanowienia obowiązki prezydenta przejmuje przewodniczący Bundesratu²²⁵. Ryszard Balicki słusznie wskazuje, że fakultatywność wydania zarządzenia o istniejących przeszkodach w sprawowaniu urzędu jest iluzoryczna. Nie powinno ulegać wątpliwości, że w momencie oskarżenia prezydenta przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, zamiast skupić się na wykonywaniu obowiązków głowy państwa, będzie on odpierał stawiane mu zarzuty²²⁶. Dodatkowo sprawowanie urzędu w sytuacji ciężącego na prezydencie oskarżenia o umyślne naruszenie konstytucji lub ustawy federalnej odbyłoby się z negatywnym skutkiem dla kultury politycznej i prawnej.

W postępowaniu przed Trybunałem, organ inicjujący postępowanie reprezentowany jest przez swojego pełnomocnika, którego zadaniem jest przedstawienie oskarżenia. Stosowne postępowanie prowadzone jest w oparciu o reguły procedury karnej²²⁷. Właściwa rozprawa może zostać poprzedzona dochodzeniem, które prowadzi jeden z sędziów senatu drugiego, który zostaje wyłączony od orzekania w sprawie. Dochodzenie to jest fakultatywne i przeprowadzane jedynie na wniosek pełnomocnika oskarżyciela lub prezydenta. Udział prezydenta w postępowaniu nie jest obowiązkowy, może się ono odbywać w obecności jedynie jego pełnomocnika. Rozprawę rozpoczyna przedstawienie oskarżenia przez pełnomocnika Bundestagu lub Bundesratu, w zależności, która z izb parlamentu wystąpiła z oskarżeniem. Do oskarżenia odnosi się następnie prezydent lub jego pełnomocnik, po czym przeprowadzane jest postępowanie dowodowe. Rozprawa kończy się mowami końcowymi, przy czym zgodnie z ustawą, ostatnie słowo należy do prezydenta lub jego pełnomocnika²²⁸.

Po przeprowadzeniu rozprawy Trybunał wydaje wyrok, który zapada większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej dwóch trzecich składu senatu orzekającego²²⁹, a zatem przy obecności co najmniej 6 sędziów drugiego senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał może uniewinnić prezydenta lub uznać go winnym

²²² § 2 ust. 1 i 2 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

²²³ § 14 ust. 2 w zw. z § 13 ust. 4 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

²²⁴ Art. 61 ust. 2 Konstytucji Niemiec oraz § 53 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

²²⁵ Art. 57 Konstytucji Niemiec.

²²⁶ R. Balicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 213.

²²⁷ M. Bożek, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 132.

²²⁸ Szczegółowa regulacja rozprawy zawarta jest w § 55 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

²²⁹ § 15 ust. 4 i § 16 ust. 2 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

zarzucanego umyślnego naruszenia Konstytucji lub ustawy federalnej. W wyroku orzekającym o winie prezydenta może orzec o utracie urzędu. Ponownie jest to uprawnienie fakultatywne Trybunału. Teoretycznie możliwym jest zatem skazanie prezydenta za umyślne naruszenie Konstytucji i pozostawienie go na stanowisku²³⁰. Utrata urzędu następuje w momencie ogłoszenia wyroku. Ryszard Balicki wskazuje, że Trybunał stwierdzając winę prezydenta federalnego określa, czy może on pobierać oraz w jakim zakresie, przysługujące byłemu prezydentowi uposażenie emerytalne. W tym zakresie możliwym jest orzeczenie o całkowitej utracie tego świadczenia lub też jedynie jego części określonej przez Trybunał²³¹. Ponadto możliwym jest wytoczenie prezydentowi postępowania karnego, po skazaniu go w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej, jeżeli czyn którego się dopuścił wypełnia również znamiona czynu zabronionego²³².

W praktyce ustrojowej Niemiec przepisy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego nigdy nie zostały zastosowane. Jednakże odnotować należy, że w stosunku do prezydenta Christiana Wulffa, partia Lewicy podnosiła możliwość wszczęcia procedury odpowiedzialności konstytucyjnej w związku z doniesieniami medialnymi o jego powiązaniach finansowych²³³. Prokuratura wystąpiła do Bundestagu o uchylenie prezydentowi immunitetu w związku z zaistnieniem podejrzenia m.in. o przyjęcie nienależnych korzyści. Ostatecznie jednak prezydent podał się do dymisji i odpowiadał przed sądem powszechnym²³⁴.

Model odpowiedzialności konstytucyjnej, w którym to sąd konstytucyjny jest organem orzekającym w sprawie, funkcjonuje również w Republice Włoskiej. Obecnie obowiązująca Konstytucja Włoch przyjęta została 27 grudnia 1947 r. Na kształt przyjętych rozwiązań konstytucyjnych, duży wpływ miały czynniki polityczne m.in. znaczny wpływ lewicy, w tym partii komunistycznej; doświadczenia wojenne, w szczególności obciążenie związane z dwudziestoletnim okresem panowania faszyzmu; znacząca rola Kościoła katolickiego oraz pozostawanie w sferze wpływów Stanów Zjednoczonych. Wskazuje się, że przyjęta

²³⁰ E. Zieliński, *Prezydent Federalny* [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2005, s. 116. Zob. szerzej E. Tuora-Schwierskott, *Odpowiedzialność konstytucyjna w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec* [w:] *Problemy odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce i na świecie*, P. Kuczma (red.), Zielona Góra 2023.

²³¹ R. Balicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, *op. cit.*, s. 214.

²³² *Ibidem*, s. 215.

²³³ R. Gessat, *Impeachment unlikely*, <https://www.dw.com/en/wulff-impeachment-unlikely-legal-expert-says/a-15656854> (dostęp 26.07.2024 r.).

²³⁴ W procesie zakończonym w 2014 r. uznany został za niewinnego. *Christian Wulff, ex German president, found not guilty* <https://www.bbc.com/news/world-europe-26365262> (dostęp 26.07.2024 r.).

Konstytucja Włoch była jedną z najbardziej demokratycznych ustaw zasadniczych ówczesnej epoki²³⁵.

W zakresie rozpatrywanej odpowiedzialności konstytucyjnej, niezmienione regulacje pozostały jedynie w przedmiocie instytucji prezydenta republiki. W sferze odpowiedzialności innych podmiotów, zmianę dokonano w 1989 r.²³⁶ wyłączając spod odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa rady ministrów oraz pozostałych ministrów. Zmiana ta była związana z przeprowadzonym w 1987 r. referendum, w wyniku którego doszło do uchylenia przepisów konstytucyjnych w zakresie komisji śledczych rozpatrujących przestępstwa ministerialne. Pierwotnie bowiem art. 96 Konstytucji przewidywał możliwość pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej premiera i ministrów przez parlament na wspólnym posiedzeniu. Postępowanie to toczyło się przed Sądem Konstytucyjnym. Katarzyna Witkowska-Chrzczonek wskazuje, że w latach 1948-1988 Sąd Konstytucyjny orzekał jedynie w dwóch sprawach o odpowiedzialności ministrów. W obu przypadkach doszło do skazania²³⁷. Obecnie odpowiedzialność członków rządu przybiera charakter karny i realizowana jest przed sądem powszechnym.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej, której podlega obecnie jedynie prezydent Republiki Włoskiej, zgodnie z art. 90 Konstytucji obejmuje zdradę stanu oraz naruszenie Konstytucji²³⁸. Konstytucja używa spójnika „lub” między wskazanymi podstawami odpowiedzialności, jednakże wskazuje się, że w rzeczywistości dochodzić będzie do skumulowanej przesłanki odpowiedzialności konstytucyjnej. Trudno sobie bowiem wyobrazić dokonanie zdrady stanu bez jednoczesnego naruszenia konstytucji i odwrotnie²³⁹. Konstytucja nie definiuje jednak czym jest zdrada stanu ani naruszenie Konstytucji. Zbigniew Witkowski wskazuje, że „zdrada stanu identyfikowana jest jako pogwałcenie przysięgi wierności wobec Republiki i jej instytucji. Natomiast zamach na konstytucję polega na umyślnym podejmowaniu działań zmierzających do obalenia instytucji państwa albo na

²³⁵ J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat transformacji ustrojowej we Włoszech* [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2005, s. 15-16.

²³⁶ Ustawa konstytucyjna nr 1 z dnia 16 stycznia 1989 r. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1989;1~art5> (dostęp 27.07.2024 r.).

²³⁷ Zob. szerzej K. Witkowska-Chrzczonek, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Włoskiej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 366.

²³⁸ Zob. art. 90 *Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r. ze zm.*, tł. Z. Witkowski [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 857. Przesłanka w postaci naruszenia konstytucji w literaturze tłumaczona jest również jako zamach na konstytucję. Por. K. Witkowska-Chrzczonek, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit. Z kolei I. Bokszczanin przywołuje termin „pogwałcenia konstytucji” - zob. I. Bokszczanin, *Prezydent Republiki Włoskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, J. Osiński (red.), Warszawa 2009, s. 751.

²³⁹ K. Witkowska-Chrzczonek, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 369.

wyrządzeniu szkód wolnościom publicznym”²⁴⁰. Ponadto termin zamachu na konstytucję stypizowany jest w art. 283 włoskiego Kodeksu karnego, a zdrada stanu w art. 77 Wojskowego Kodeksu karnego czasu pokoju²⁴¹.

Procedura pociągania prezydenta do odpowiedzialności karnej, uregulowana została w kilku aktach prawnych, w skład którego wchodzi: regulamin Izby Deputowanych²⁴², regulamin Senatu²⁴³, regulamin parlamentarny dotyczący postępowania w sprawie oskarżenia²⁴⁴ oraz ustawa dotycząca przestępstw ministerialnych i przestępstw przewidzianych w art. 90 Konstytucji²⁴⁵. Natomiast procedura przed Sądem Konstytucyjnym uregulowana została w następujących aktach prawnych: ustawie konstytucyjnej o Sądzie Konstytucyjnym²⁴⁶, ustawie konstytucyjnej z 16 stycznia 1989 r.²⁴⁷, ustawie o zasadach postępowania dotyczących oskarżeń²⁴⁸ oraz uchwale Sądu Konstytucyjnego w sprawie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym w sprawie oskarżeń²⁴⁹.

Prawo do złożenia wniosku o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności karnej określonej w art. 90 Konstytucji, posiada grupa 7 deputowanych lub przewodniczący grupy parlamentarnej²⁵⁰. Stosowny wniosek może złożyć również co najmniej 5 senatorów²⁵¹.

²⁴⁰ Z. Witkowski, *Prezydent Republiki Włoskiej - zmiany w zakresie unormowań konstytucyjnych oraz w praktyce funkcjonowania instytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6 (71), s. 133.

²⁴¹ Wskazanie za K. Witkowska-Chrzczonek, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 370.

²⁴² Regulamin Izby Deputowanych dostępny jest pod następującym linkiem: <https://conoscere.camera.it/norme-essenziali/il-regolamento-della-camera> (dostęp 30.07.2024 r.). W związku z rozbieżnością z wersją angielską, wskazany link źródłowy odsyła do regulaminu we włoskiej wersji językowej, który uwzględnia dokonaną nowelizację z 2022 r.

²⁴³ Regulamin Senatu dostępny pod następującym linkiem: <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato> (dostęp 30.07.2024 r.). W związku z rozbieżnością z wersją angielską dostępną na stronie Senatu, wskazany link źródłowy odsyła do tekstu regulaminu we włoskiej wersji językowej, który uwzględnia dokonaną nowelizację 2022 r.

²⁴⁴ Regulamin parlamentarny dotyczący postępowania w sprawie oskarżenia dostępny jest pod następującym linkiem: https://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=36 (dostęp 30.07.2024 r.).

²⁴⁵ Ustawa nr 219 z dnia 5 czerwca 1989 r. dotycząca przestępstw ministerialnych i przestępstw przewidzianych w art. 90 Konstytucji. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1989;219> (dostęp 30.07.2024 r.).

²⁴⁶ Ustawa konstytucyjna nr 1 z dnia 11 marca 1953 r. o Sądzie Konstytucyjnym. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1953;1> (dostęp 31.07.2024 r.).

²⁴⁷ Ustawa konstytucyjna nr 1 z dnia 16 stycznia 1989 r. o zmianie art. 96, 134 i 135 Konstytucji oraz ustawy konstytucyjnej nr 1 z dnia 11 marca 1953 r. i zasad postępowania w sprawie przestępstw, o których mowa w art. 96 Konstytucji. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1989-01-16;1> (dostęp 31.07.2024 r.).

²⁴⁸ Ustawa nr 20 z dnia 25 stycznia 1962 r. o zasadach postępowania dotyczących oskarżeń. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1962-01-25;20;vig> (dostęp 31.07.2024 r.).

²⁴⁹ Uchwała Sądu Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1962 r. w sprawie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym w sprawach oskarżeń. Uchwała dostępna jest pod następującym linkiem: https://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=32 (dostęp 31.07.2024 r.).

²⁵⁰ Art. 110 regulaminu Izby Deputowanych. Należy dodać, że zgodnie z art. 14 regulaminu Izby Deputowanych, grupa parlamentarna składa się obecnie z 20 deputowanych. W związku z nowelizacją z dnia

Zaznaczyć jednak należy, że wskazane przepisy dotyczą ogólnych zasad składania wniosków przez parlamentarzystów w poszczególnych izbach, gdyż przepisy prawne nie przewidują w zakresie wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej specjalnej większości uprawnionej do złożenia takiego wniosku. Następnie po wpłynięciu takiego wniosku Przewodniczący Izby, do którego trafił stosowny wniosek, powiadamia o tym fakcie przewodniczącego drugiej z Izb, celem zwołania wspólnego posiedzenia. Wniosek wraz z dołączonymi do niego dowodami przekazywany jest specjalnej komisji, celem jego weryfikacji i przedstawiania sprawozdania na wspólnym posiedzeniu izb parlamentu. Komisja uprawniona jest do wzywania i przesłuchiwania świadków. Co istotne, w sprawie dotyczącej odpowiedzialności konstytucyjnej świadek nie może zasłaniać się tajemnicą państwową²⁵². Posiedzenia komisji, jeżeli ta nie postanowi inaczej, odbywają się w trybie tajnym. Postępowanie w komisji prowadzone jest maksymalnie przez pięć miesięcy, jednakże z uwagi na skomplikowaną materię, komisja może podjąć decyzję o jednorazowym przedłużeniu prac o trzy miesiące. Na zakończenie prac przygotowywane jest sprawozdanie.

Następnie w terminie trzydziestu dni od otrzymania sprawozdania z prac komisji, Przewodniczący Izby Deputowanych, po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego Senatu zwołuje wspólne posiedzenie izb parlamentu. W ramach wspólnego posiedzenia prowadzona jest dyskusja nad sprawozdaniem komisji oraz ewentualnymi wnioskami parlamentarzystów, które zawierają stanowiska odmienne od tych zaprezentowanych przez komisję. Parlament może również podjąć decyzję o konieczności uzupełnienia stanowiska komisji. Zgodnie z art. 90 Konstytucji, uchwałę o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia podejmuje się bezwzględną większością głosów. Głosowanie w tej sprawie odbywa się w trybie tajnym²⁵³. Przyjęta uchwała stanowi jednocześnie akt oskarżenia. Wraz z przyjęciem uchwały, parlament wybiera spośród swoich członków jednego lub więcej komisarzy, których zadaniem jest reprezentowanie parlamentu i popieranie oskarżenia przeciwko prezydentowi w postępowaniu przed Sądem Konstytucyjnym. Następnie w terminie 2 dni od daty przyjęcia uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia, Przewodniczący Izby Deputowanych przekazuje ją wraz z pozostałymi dokumentami w sprawie do Prezesa Sądu Konstytucyjnego²⁵⁴.

30 listopada 2022 r., która wchodzi w życie od następnej, XX kadencji Izby Deputowanej, grupa parlamentarna będzie mogła być powoływana już przez co najmniej 14 deputowanych.

²⁵¹ Art. 157 ust. 1 Regulaminu Senatu.

²⁵² Art. 6 ust. 2 ustawy nr 219 z dnia 5 czerwca 1989 r.

²⁵³ Art. 18 ust. 6 regulaminu parlamentarnego dotyczącego postępowania w sprawie oskarżenia.

²⁵⁴ Art. 19 regulaminu parlamentarnego dotyczącego postępowania w sprawie oskarżenia. Szerzej o parlamentarnej procedurze pociągania prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej zob. S. Grabowska,

Sąd Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie, na mocy art. 135 Konstytucji, orzeka w poszerzonym składzie. Poza piętnastoma zwykłymi sędziami Sądu Konstytucyjnego, udział w postępowaniu bierze szesnastu członków, powołanych w drodze losowania z listy obywateli spełniających wymogi wybieralności do Senatu²⁵⁵. Jednakże zgodnie z art. 26 ustawy w sprawie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym w sprawach oskarżeń, skład sędziowski rozpatrujący daną sprawę musi liczyć co najmniej 21 sędziów, jednak większość w składzie mają stanowić sędziowie zwykli. Sąd Konstytucyjny uprawniony jest do zawieszenia prezydenta w sprawowaniu urzędu, w związku z podjęciem decyzji przez parlament o postawieniu go w stan oskarżenia²⁵⁶. Wskazuje się, że taki rozszerzony skład Sądu Konstytucyjnego gwarantuje właściwą reprezentatywność organu, który sądzić ma „pierwszego obywatela państwa”, a także neutralność i niezawisłość sędziów²⁵⁷.

Sąd Konstytucyjny związany jest uchwałą parlamentu, będącą jednocześnie aktem oskarżenia. Prezes Sądu Konstytucyjnego bezpośrednio lub przez wyznaczoną delegację sędziów przeprowadza postępowanie wstępne, na które składa się przesłuchanie oskarżonego. Po zakończeniu czynności dochodzeniowych, w postępowaniu wstępnym, wyznaczana jest data rozprawy w terminie nie krótszym niż dwadzieścia jeden dni. W toku rozprawy odczytywany jest akt oskarżenia, przeprowadzane jest postępowanie dowodowe oraz wygłaszane są mowy końcowe przez komisarzy reprezentujących parlament oraz przez oskarżonego lub jego obrońcę. Ostatnie słowo zawsze należy do oskarżonego²⁵⁸. Decyzja w sprawie skazania zapada większością głosów. Zgodnie z art. 15 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, za przestępstwa zdrady stanu i naruszenia Konstytucji, popełnione przez prezydenta, Sąd Konstytucyjny, wydając wyrok skazujący, orzeka sankcje karne w granicach maksymalnego wymiaru kary przewidzianego w ustawach obowiązujących w chwili popełnienia czynu, a także kary konstytucyjne, administracyjne i cywilne odpowiednie do czynu. Za K. Witkowską-Chrzczonevicz wskazać należy, że w tym zakresie mogłaby mieć zastosowanie sankcja złożenia prezydenta z urzędu²⁵⁹. Wyroki Sądu Konstytucyjnego są co do zasady nieodwoływalne, jednakże w przypadku skazania w trybie art. 90 Konstytucji,

Udział parlamentu w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Republiki Włoskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 262-267.

²⁵⁵ Lista obywateli spełniających ten warunek układana jest przez parlament co dziewięć lat.

²⁵⁶ Art. 12 ust. 4 ustawy konstytucyjnej nr 1 z dnia 11 marca 1953 r., zmieniony na mocy art. 3 ustawy konstytucyjnej nr 1 z dnia 16 stycznia 1989 r.

²⁵⁷ P. Chrzczonevicz, *Problem odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Włoskiej* [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2005, s. 198.

²⁵⁸ Art. 25 uchwały Sądu Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1962 r.

²⁵⁹ K. Witkowska-Chrzczonevicz, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 373.

przysługuje od nich rewizja. Uprawnienie do wnioskowania o rewizję wyroku przyznane zostało komisji, która przygotowywała uchwałę o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia. Podstawą wnioskowania o rewizję wyroku mogą być nowe fakty lub dowody w sprawie, które wykazują, że doszło do niesłusznego skazania²⁶⁰.

We włoskiej praktyce ustrojowej, dwukrotnie doszło do złożenia wniosku o pociągnięcie urzędującego prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej. Pierwsza ze spraw dotyczyła prezydenta F. Cossigi, przeciwko któremu 5 grudnia 1991 r. grupa parlamentarzystów złożona z komunistów i demokratów skierowała wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Podstawą ich wniosku było „podjęcie przez prezydenta aktów i postępowania w intencji zmierzającej do dokonania zmiany formy rządu przy zastosowaniu środków niedopuszczalnych przez porządek konstytucyjny państwa”²⁶¹. Wniosek został następnie skierowany do specjalnej komisji celem jego weryfikacji i przygotowania sprawozdania. Jednak w toku jej prac, 28 kwietnia 1992 r. prezydent F. Cossiga podał się do dymisji. W związku z tym komisja specjalna, 11 maja 1993 r. umorzyła sprawę jako oczywiście bezzasadną²⁶².

Druga z zainicjowanych w parlamencie spraw dotyczyła prezydenta G. Napolitano. 30 stycznia 2014 r. partia Ruch Pięciu Gwiazd (wł. *Movimento 5 Stelle*) złożyła wniosek o pociągnięcie urzędującego prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej, oskarżając go o naruszenie Konstytucji poprzez m.in. nadużywanie dekretu specjalnego, czy też niewłaściwe korzystanie z prawa łaski. Prezydentowi zarzucano również związki z paktem państwo-mafia²⁶³. Wniosek został skierowany do specjalnej komisji, która 11 lutego 2014 r., zdecydowaną większością głosów podjęła decyzję o umorzeniu postępowania. Przedstawiciele partii Ruchu Pięciu Gwiazd po niekorzystnym dla nich rozstrzygnięciu w komisji, zapowiadali zamiar zbierania podpisów o kontynuowanie sprawy²⁶⁴, co finalnie nie doszło do skutku. W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 11 ust. 2 regulaminu parlamentarnego dotyczącego postępowania w sprawie oskarżenia, w przypadku umorzenia postępowania przez komisję specjalną, grupa złożona z co najmniej jednej czwartej

²⁶⁰ Art. 29 uchwały Sądu Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1962 r.

²⁶¹ Cytat za Z. Witkowski, *Prezydent Republiki Włoskiej...*, op. cit., s. 134.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ *Come funziona la messa in stato d'accusa del presidente della repubblica*, <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-messa-in-stato-daccusa-del-presidente-della-repubblica/> (dostęp 01.08.2024 r.); M5S, *tutte le accuse a Napolitano. Lui: "Provvedimento faccia il suo corso"*, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/01/30/m5s-tutte-le-accuse-a-napolitano-non-e-piu-garante-della-costituzione/862790/> (dostęp 01.08.2024 r.).

²⁶⁴ *Impeachment: comitato archivia richiesta per Napolitano*, <https://www.altalex.com/documents/news/2014/02/11/impeachment-comitato-archivia-richiesta-per-napolitano> (dostęp 01.08.2024 r.).

parlamentarzystów, w terminie dziesięciu dni od decyzji komisji, może zażądać kontynuowania postępowania na wspólnym posiedzeniu parlamentu.

W doktrynie wskazuje się również na ukształtowanie się specyficznego modelu odpowiedzialności politycznej głowy państwa. Związane jest to z dymisją prezydenta G. Leone w 1978 r., przeciwko któremu jeden z włoskich dzienników prowadził medialny atak, wysuwając oskarżenia o dopuszczenie się korupcji i wykroczeń podatkowych. Ograniczona możliwość odparcia zarzutów medialnych, doprowadziła do utraty względem niego zaufania sił politycznych oraz opinii publicznej. Wobec czego publiczne formułowano względem prezydenta żądanie o podanie się do dymisji. Przykład G. Leone nazywany jest *impeachmentem* ludowym lub *impeachmentem* po włosku²⁶⁵.

Podsumowując dokonaną analizę funkcjonowania w wybranych państwach modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, w którym to organem orzekającym jest Sąd Konstytucyjny, na szczególne podkreślenie zasługuje rozwiązanie przyjęte w niemieckim porządku prawnym, odnoszące się do kontynuacji procedury odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w sytuacji jego rezygnacji lub upływu kadencji oraz rozwiązania Bundestagu. Popęlnienie ewentualnego deliktu konstytucyjnego przez przedstawicieli najwyższych organów państwowych wymaga, aby postępowanie w tej sprawie zakończyło się ostatecznym wyrokiem. Rozwiązanie w postaci braku odpowiedzialności w przypadku rezygnacji z pełnionego urzędu negatywnie wpływa na standardy konstytucyjne czy kulturę prawną. Uznać zatem należy, że przepis o kontynuacji postępowania, w przypadku rezygnacji oskarżonego, zapewnia prewencyjny charakter instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej²⁶⁶. Natomiast za pozytywne rozwiązanie przyjęte w modelu włoskim należy uznać rozszerzenie składu sędziowskiego Sądu Konstytucyjnego również o czynnik społeczny, w postaci określonej liczby obywateli posiadających bierne prawo wyborcze do Senatu, jednakże przy zapewnieniu, że większość składu orzekającego stanowić będą zwykli sędziowie tego organu.

2.4 Parlament jako organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej

Pogłębiając analizę praktycznych aspektów stosowania instytucji *impeachmentu* w systemie prezydenckim, w którym to parlament jest organem orzekającym o odpowiedzialności, warto ponownie przytoczyć jej zakres przedmiotowy i podmiotowy.

²⁶⁵ Zob. szerzej Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989-2004*, Toruń 2004, s. 220-221.

²⁶⁶ S. Grabowska, *Regulacje prawne odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego Niemiec*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, prawo CIX, no 3775, s. 242.

Odpowiedzialność konstytucyjną w omawianym trybie ponosi prezydent, wiceprezydent oraz wszyscy funkcjonariusze państwowi Stanów Zjednoczonych²⁶⁷. Kategoria funkcjonariuszy państwowych obejmuje m.in. sędziów, w tym sędziów Sądu Najwyższego czy też sekretarzy departamentów. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje zdradę, przekupstwo lub inne ciężkie przestępstwa i przewinienia²⁶⁸. Sądzenie w procedurze *impeachmentu* następuje poprzez postawienie danej osoby w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów. Natomiast wyrok skazujący zapada w Senacie, gdy zagłosuje za nim dwie trzecie obecnych senatorów. W procedurze tej nie można orzec surowszej kary niż wydalenie z urzędu oraz utratę zdolności do przyjęcia i pełnienia w służbie Stanów Zjednoczonych jakiegokolwiek zaszczytnej funkcji honorowej lub odpłatnej. Skazanie nie wyłącza możliwości dalszego skazania danej osoby przez sąd powszechny przy zastosowaniu przepisów prawa karnego²⁶⁹. Prezydent nie może skorzystać z prawa łaski wobec osoby skazanej w procedurze *impeachmentu*²⁷⁰. W związku z opisem genezy przyjęcia opisanych regulacji przez Ojców Założycieli, szczegółowo przedstawionej w rozdziale 1.4, szerszemu omówieniu poddać należy dotychczasowe wykorzystanie tej instytucji w praktyce ustrojowej.

W ponad dwustuletniej historii konstytucjonalizmu amerykańskiego, Senat procedował łącznie 21 spraw. Objęły one 3 prezydentów²⁷¹, 1 senatora, 1 sekretarza departamentu oraz 15 sędziów, w tym jednego sędziego Sądu Najwyższego²⁷². Jednakże statystyka ta nie odzwierciedla również potencjalnego oskarżenia w trybie *impeachmentu*, gdyż chociażby prezydent R. Nixon, aby uniknąć postawienia go przez Izbę Reprezentantów w stan oskarżenia, w obliczu ujawnionej afery „Watergate”, zrezygnował z pełnionego urzędu. Podobną decyzję podjął sędzia Sądu Najwyższego A. Fortas, który w obawie przed oskarżeniem podał się do dymisji, a w liście do prezesa sądu pisał, że nie czuje się winny, a swoją decyzję o dymisji podejmuje, aby wątpliwości co do jego osoby nie wpłynęły negatywnie na pracę i pozycję ustrojową Sądu²⁷³. Tym samym nie sposób oddać skali realnego zastosowania *impeachmentu* w Stanach Zjednoczonych, ale trafnym jest opinia wyrażana chociażby przez A. Pułło, który wskazuje, że sedno istnienia tej instytucji nie

²⁶⁷ Art. I sekcja 2 i 3 oraz art. II sekcja 4 Konstytucji USA.

²⁶⁸ Art. II sekcja 4 Konstytucji USA.

²⁶⁹ Art. I sekcja 3 Konstytucji USA.

²⁷⁰ Art. II sekcja 2 Konstytucji USA.

²⁷¹ Prezydent D. Trump dwukrotnie postawiony został w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów.

²⁷² <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/impeachment-list.htm> (dostęp

13.07.2024 r.).

²⁷³ R. M. Małajny, *Amerykański model...*, op. cit., s. 85.

polega na częstotliwości wszczynania procedury, a na samej groźbie jej użycia, a ta jest zawsze realna²⁷⁴.

Odnosząc się ponownie do przytoczonych statystyk należy wskazać, że większość spraw rozpatrywanych przez Senat stanowiły kwestie odpowiedzialności konstytucyjnej sędziów, jednakże czyny za jakie byli posądzani dotyczyły m.in. przywłaszczania pieniędzy, nadużywania alkoholu czy faworyzowania stron procesu. Z pewnością zatem nie były to sprawy, którymi powinien zajmować się Kongres. W związku z tym podejmowano próby zmiany kwestii odpowiedzialności sędziów, np. poprzez wprowadzenie ustawowego trybu usuwania sędziów. Jednakże stosowny projekt ustawy przepadł w Senacie w 1941 r.²⁷⁵. Trafnym w tym zakresie jest uwaga senatora Williama McAdoo, który po *impeachmentie* sędziego Halsteda Rittersa, zakończonego wydaleniem sędziego z urzędu, stwierdził, że: „(...) istota tej procedury jest taka, że powoduje poważne zakłócenia w prowadzeniu ważnej działalności legislacyjnej, nakłada nieznosny niemalże ciężar wysłuchiwanie i oceniania materiału dowodowego przez senatorów i tak już poważnie obciążonych innymi sprawami. Dlatego to samo już stanowi wystarczający powód, aby z instytucji tej czyniono użytek z największą niechęcią nawet w przypadku jaskrawie niewłaściwego zachowania się. Praktyczna pewność, że w zdecydowanej większości wypadków nagannego zachowania się, z instytucji *impeachmentu* nie robi się użytku, stanowi niemalże zaproszenie dla sędziów, aby bezkarnie nadużywali swej władzy bez obaw o utratę sprawowanego urzędu”²⁷⁶.

Jednakże z drugiej strony można przywołać odmienną opinię m.in. Philipa Kurlanda, który wskazuje, że istota czynu, za który ponosi się odpowiedzialność w procedurze *impeachmentu*, polega na nadużyciu zaufania publicznego, przy czym sprecyzowanie stopnia tego nadużycia należy pozostawić ocenie Senatu²⁷⁷. Również J. Jaskiernia rozszerzając tzw. doktrynę Forda, wskazuje, że tak jak na etapie oskarżania kompetentnym interpretatorem czynów uzasadniających wszczęcie procedury *impeachmentu* jest Izba Reprezentantów, tak na etapie sądenia uprawnienie to posiada Senat. Tym samym to Senat musi skontrolować, czy subsumpcja normy konstytucyjnej i stanu faktycznego dokonana przez Izbę Reprezentantów dokonana została prawidłowo. W sytuacji, gdy Konstytucja odnosi się do pojęć o niejasnej treści, decydującym jest to, jak w danym momencie rozumie i interpretuje to Senat²⁷⁸.

²⁷⁴ *Ibidem*, s. 81.

²⁷⁵ A. Makowski, L. Pastusiak, *Impeachment*, Warszawa 1999, s. 40.

²⁷⁶ Cytat za A. Makowski, L. Pastusiak, *Impeachment...*, *op. cit.*, s. 40.

²⁷⁷ R. M. Małajny, *Amerykański model...*, *op. cit.*, s. 54.

²⁷⁸ J. Jaskiernia, *Zagadnienie podstaw do wszczęcia...*, *op. cit.*, s. 128.

W zakresie odpowiedzialności sędziów, zdaniem R. M. Małajnego procedurze *impeachmentu* powinni podlegać wyłącznie sędziowie Sądu Najwyższego²⁷⁹. Niewątpliwie byłoby to słuszne rozwiązanie, jednakże wymagałoby przyjęcia alternatywnej procedury ustawowego usuwania pozostałych sędziów federalnych. Pozwalałoby to z jednej strony odciążyć Senat, z drugiej natomiast nie pozbawiałoby go w pełni uprawnień do rozliczania najwyższych funkcjonariuszy państwowych w wymiarze sprawiedliwości.

Poza sprawami sędziowskimi, donioślejszymi politycznie i ustrojowo są sprawy oskarżania prezydentów i wiceprezydentów. Jednakże po sprawie prezydenta A. Johnsona w 1868 r., która uznana została za nadużycie procedury *impeachmentu* oraz za haniebną epizod w historii, przez ponad 100 lat nie doszło do realnego zastosowania, a nawet realnej groźby zainicjowania procedury odpowiedzialności konstytucyjnej, która zakończyłaby się rezygnacją albo usunięciem z urzędu przedstawiciela władzy wykonawczej. Oczywiście było podjętych kilka prób zainicjowania tejże procedury, ale nigdy nie było realne nawet przegłosowanie wniosku w Izbie Reprezentantów. W 1873 r. próbowano oskarżyć wiceprezydenta Schuylera Colfaxesa z powodu jego uwikłania w skandal z akcjami Credit Mobiler, jednakże wniosek upadł z uwagi na to, że wiceprezydent wyzbył się wspomnianych akcji jeszcze przed objęciem urzędu. Dwukrotnie również próbowano oskarżyć prezydenta Herberta Hoovera o uzurpowanie sobie uprawnień prawodawczych w celach zwalczania następstw wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku. Jednakże zarówno w 1932, jak i 1933 r. zdecydowaną większością głosów wnioski te upadały²⁸⁰. Sytuacja ta powodowała, że w literaturze zaczęły pojawiać się stanowiska o tym, że przepis konstytucyjny dotyczący trybu *impeachmentu*, jest przepisem papierowym, gdyż mało prawdopodobne jest by Kongres kiedykolwiek jeszcze uczynił z niego użytek. Wskazywano, że postawienie prezydenta w stan oskarżenia odbyłoby się ze szkodą dla prestiżu Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej. Skrajnym stanowiskiem było to głoszące, iż postępowanie dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej jest postępowaniem bezużytecznym, a wręcz niedającym się do zastosowania w systemie prezydenckim²⁸¹.

Powyższe odmieniła najpierw rezygnacja wiceprezydenta Spira Agnewa w 1973 r., a następnie wybuch afery „Watergate” i rezygnacja prezydenta Richarda Nixona w 1974 r. W obu przypadkach wystarczyła realna obawa o oskarżenie i skazanie w procedurze *impeachmentu*. Sprawa wiceprezydenta związana była ze stale podnoszonymi wobec niego

²⁷⁹ *Ibidem*, s. 66.

²⁸⁰ R. M. Małajny, *Amerykański prezydenccyzm...*, *op. cit.*, s. 216.

²⁸¹ Szerzej zob. R. M. Małajny, *Amerykański model...*, *op. cit.*, s. 80.

zarzutami o przekupstwo, matactwa i wymuszenia²⁸². Po rezygnacji z urzędu odpowiadał już przed sądem powszechnym jak zwykły obywatel, i w tym samym zwykłym trybie został skazany²⁸³. Z kolei rezygnacja R. Nixona związana była z wydarzeniami z 17 czerwca 1972 r., kiedy to doszło do złapania włamywaczy do kwatery Partii Demokratycznej znajdującej się w budynku zwanym Watergate w Waszyngtonie, a więc przeciwników politycznych urzędującego prezydenta w nadchodzących wyborach. Włamywacze ujęci zostali podczas kradzieży dokumentów i zakładania podsłuchów. Demokraci starali się nagłośnić sprawę podczas kampanii prezydenckiej, jednakże ta odżyła dopiero podczas procesu sądowego włamywaczy, który odbywał się w 1973 r., gdzie wyszły na jaw powiązania z administracją prezydenta Nixona. W maju 1973 r. powołana została specjalna komisja senacka, która rozpoczęła przesłuchania świadków w sprawie afery „Watergate”. Doprowadziło to do ujawnienia informacji o tym, że prezydent zainstalował podsłuch w Gabinetcie Ovalnym i nagrywał wszystkie rozmowy.

W następnym roku, specjalny prokurator oraz Komisja Wymiaru Sprawiedliwości Izby Reprezentantów, która rozpoczęła przygotowania do oskarżenia prezydenta w trybie *impeachmentu* zażądała wydania taśm. Jednakże w tym zakresie prezydent zasłaniał się przywilejem władzy wykonawczej i konsekwentnie odmawiał ich wydania. Komisja przystąpiła do sformułowania artykułów oskarżenia bazując na zeznaniach świadków. Ostatecznie zebrany materiał pozwolił na sformułowanie trzech artykułów oskarżenia obejmujących m.in. utrudnianie prowadzenia śledztwa w sprawie włamania do siedziby Partii Demokratycznej, składanie fałszywych zeznań, pogwałcenie przez prezydenta praw konstytucyjnych w zakresie nadużywania władzy i wykorzystywania organów rządowych do celów politycznych oraz o odmowę dostarczenia Komisji dokumentów. Za przygotowanymi artykułami oskarżenia opowiedzieli się wszyscy Demokraci i połowa Republikanów zasiadających w Komisji. Następnie prezydent został zobligowany przez Sąd Najwyższy do wydania specjalnemu prokuratorowi ds. afery „Watergate” nagranych taśm. Widząc, że nawet we własnej partii większość opowiada się za usunięciem go z urzędu, odbył jeszcze ostatnią rozmowę z przedstawicielami Republikanów w Izbie Reprezentantów i Senatu, sondując na jakie poparcie w każdej z izb może liczyć. W związku z tym, że jedynie najbardziej konserwatywni Republikanie, których było ok. 15 w Senacie gotowi są stanąć po stronie prezydenta, jasnym stało się, że zapowiadany *impeachment* zakończy się usunięciem go z urzędu. Wyprzedzając działania Izby Reprezentantów, 8 sierpnia 1974 r. R. Nixon wygłosił

²⁸² *Ibidem*, s. 61.

²⁸³ A. Makowski, L. Pastusiak, *Impeachment...*, *op. cit.*, s. 66.

orędzie do narodu i dnia następnego oficjalnie złożył dymisję²⁸⁴. Następcą R. Nixona został jego wiceprezydent Gerald Ford, który 8 września 1974 r. wystąpił z aktem łaski wobec swojego poprzednika, tym samym darując mu wszystkie przestępstwa popełnione podczas prezydentury²⁸⁵. Zatem sprawa nie została ostatecznie osądzona przez Kongres, jednakże samo już zalecenie wszczęcia *impeachmentu* spełniło swoją rolę i doprowadziło do pierwszego i obecnie jedyne go przypadku w historii Stanów, kiedy to prezydent podał się do dymisji.

Drugim formalnie oskarżonym prezydentem w trybie *impeachmentu* był Bill Clinton. Sprawa dotyczyła skandalu seksualnego, w który uwikłany został prezydent. Media nadały sprawie nazwę „Zippergate”, czyli tzw. aferze rozporkowej²⁸⁶. W przedmiotowej sprawie, Komisja Wymiaru Sprawiedliwości Izby Reprezentantów przygotowała cztery artykuły oskarżenia przeciwko prezydentowi, które to dotyczyły m.in. krzywoprzysięstwa podczas zeznań składanych przed Wielką Ławą Przysięgłych co do romansu z M. Lewinsky; utrudniania pracy wymiaru sprawiedliwości w zakresie nakłaniania do składania fałszywych zeznań; czy też nadużycia władzy w zakresie wprowadzania w błąd społeczeństwa i członków gabinetu przez składanie kłamliwych oświadczeń. Izba Reprezentantów podczas głosowania 19 grudnia 1998 r. przyjęła dwa z czterech artykułów oskarżenia. Za pierwszym dotyczącym wspomnianego krzywoprzysięstwa co do romansu z M. Lewinsky opowiedziało się 228 osób, przeciwnych było 206. Natomiast drugi artykuł oskarżenia, przegłosowany stosunkiem głosów 221 do 212, dotyczył utrudniania pracy wymiarowi sprawiedliwości. Ciekawym w tym zakresie było stale rosnące poparcie społeczne dla prezydenta, wynoszące ok. 72%. Społeczeństwo amerykańskie pamiętając jeszcze aferę „Watergate” nie rozumiało dlaczego w przypadku oskarżenia o charakterze bardziej prywatnym niż dotyczącym ważnych spraw państwowych rozpatrywane jest w trybie *impeachmentu*. W związku z kwestionowaniem prestiżu instytucji politycznych dwaj byli prezydenci, republikanin G. Ford oraz demokrat J. Carter wydali wspólne oświadczenie opowiadając się za przyjęciem dwupartyjnej rezolucji przez Senat, w myśl której prezydent B. Clinton otrzyma naganę uznając niewłaściwość swojego postępowania.

Formalnie proces w Senacie rozpoczął się 7 stycznia 1999 r., natomiast głosowanie nad artykułami oskarżenia odbyło się 12 lutego 1999 r. W przypadku pierwszego artykułu prezydent uznany został za niewinnego, stosunkiem głosów 55 do 45, natomiast w zakresie

²⁸⁴ Zob. szerzej T. Naftali, *Richard Nixon [w:] Impeachment: an american history*, J. A. Engel, J. Meacham, T. Naftali, P. Baker (red.), New York 2018, s. 83-153.

²⁸⁵ Zob. szerzej. A. Makowski, L. Pastusiak, *Impeachment...*, *op. cit.*, s. 136-146.

²⁸⁶ *Ibidem*, s. 168.

drugiego artykułu oskarżenia również uznano go za niewinnego, tym razem przy równym podziale głosów 50 do 50. Pomijając charakter sprawy, który nie przystawał do procedowania jej w trybie *impeachmentu*, należy zwrócić uwagę na to, że w głosowaniu wszyscy senatorowie wywodzący się z tego samego środowiska politycznego co prezydent opowiedzieli się za jego niewinnością. Odnośnie Partii Republikańskiej podczas pierwszego głosowania 10 z 55 senatorów opowiedziało się za brakiem winy prezydenta, w przypadku drugiego głosowania jedynie pięciu. Podsumowanie procesu B. Clintona najlepiej oddają słowa senatora Partii Demokratycznej Toma Baschle, który po zakończeniu głosowania powiedział, że sam proces w Senacie był już reprimendą dla prezydenta²⁸⁷.

Precedensem w historii amerykańskiego systemu politycznego był dwukrotny *impeachment* prezydenta Donalda Trumpa wywodzącego się z Partii Republikańskiej. Podstawą pierwszego *impeachmentu* była tzw. sprawa ukraińska, dotycząca rozmowy prezydenta Trumpa z prezydentem Ukrainy, w której to decyzja o uzależnieniu amerykańskiej pomocy finansowej zależeć miała od wszczęcia na terenie Ukrainy dochodzenia przeciwko synowi J. Bidena, potencjalnego kontrkandydata D. Trumpa w następnych wyborach prezydenckich. W tym zakresie Izba Reprezentantów przygotowała i skutecznie przegłosowała dwa artykuły oskarżenia przeciwko prezydentowi. Dotyczyły one nadużycia władzy i obstrukcji prac Kongresu w związku z działaniami prezydenta mającymi na celu skłonienie władz ukraińskich do współpracy po to, by wpłynąć na wynik wyborów prezydenckich w 2020 r. i utrudniać śledztwo prowadzone w Kongresie, poprzez zakazywanie urzędnikom stawiania się w roli świadków w prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym. Wynik głosowania nad artykułami oskarżenia, co pokazała już sprawa B. Clintona, przebiegał ściśle po linii partyjnej. Żaden przedstawiciel Partii Republikańskiej nie zagłosował za oskarżeniem prezydenta. Jednakże Partia Demokratyczna, mająca większość w Izbie Reprezentantów mogła samodzielnie, skutecznie przegłosować dwa artykuły oskarżenia. W Senacie, gdzie większość z kolei posiadali Republikanie, głosowanie przeprowadzone 5 lutego 2020 r. jedynie potwierdziło, że w przypadku *impeachmentu* decydujący wpływ ma w pierwszej kolejności przynależność partyjna. Stosunkiem głosów 52 do 48 oraz 53 do 47 w zakresie drugiego artykułu oskarżenia, prezydent D. Trump uznany został za niewinnego. Podczas pierwszego głosowania nad artykułem dotyczącym nadużycia władzy, wyłącznie Mitt Romney, jako jedyny republikański senator zagłosował za winą prezydenta.

²⁸⁷ A. Makowski, L. Pastusiak, *Impeachment...*, op. cit., s. 201. Zob. szerzej P. Baker, *Bill Clinton* [w:] *Impeachment: an american history*, J. A. Engel, J. Meacham, T. Naftali, P. Baker (red.), New York 2018, s. 83-153.

Drugi *impeachment* D. Trumpa związany był z podważaniem przez niego wyników wyborów prezydenckich, wywieraniem nacisków na sekretarza stanu Georgia B. Raffenspergera, aby ten znalazł odpowiednią liczbę głosów konieczną do wygrania w tym stanie oraz wydarzeniami z 6 stycznia 2021 r., kiedy to doszło do wtargnięcia zwolenników prezydenta na Kapitol. Ponadto w związku z upływającym okresem kadencji D. Trumpa rozważano również scenariusz usunięcia go w trybie sekcji 4 XXV Poprawki do Konstytucji USA²⁸⁸. Jednakże wiceprezydent Mike Pence odmówił podjęcia działań zmierzających do uznania prezydenta Trumpa jako niezdolnego do wykonywania zadań. Uznał bowiem, że działania takie nie leżą w interesie narodu amerykańskiego i mogłyby wywołać straszliwy precedens²⁸⁹. W związku z powyższym Izba Reprezentantów przystąpiła do oskarżenia w trybie *impeachmentu*. Sformułowany został jeden artykuł oskarżenia z kategorii innych ciężkich przestępstw i przewinień polegający na podżeganiu do rebelii (*incitement of insurrection*). W głosowaniu odbywającym się 13 stycznia 2021 r., czyli na siedem dni przed przejściem władzy przez prezydenta elekta J. Bidena, za postawieniem w stan oskarżenia opowiedziało się 232 kongresmenów, przeciwko było 197. Zatem 10 republikanów zagłosowało wbrew stanowisku swojej partii. Sprawa drugiego *impeachmentu* D. Trumpa związana jest również z tzw. *late impeachment*, czyli sytuacją, w której prowadzony jest on po zakończeniu kadencji przez oskarżonego. Praktyka ustrojowa Stanów Zjednoczonych знаła przykład kontynuowania procedowania *impeachmentu* po złożonej przez oskarżonego rezygnacji. Jednakże taka możliwość wprost nie wynika z przepisów konstytucyjnych. Za konstytucyjnością kontynuowania procedowania przemawia rozdzielenie sankcji możliwych do zastosowania, tj. usunięcie z urzędu i zakaz pełnienia funkcji publicznych w przyszłości. Rozprawa w Senacie rozpoczęła się po wyborach uzupełniających do tego organu, w wyniku których doszło do równego podziału miejsc między formacjami politycznymi²⁹⁰. Głosowanie senackie przeprowadzone zostało 13 lutego 2021 r., w wyniku którego, D. Trump uznany został za niewinnego²⁹¹. Jednakże podkreślić należy,

²⁸⁸ Zgodnie bowiem z sekcją 4 tejże poprawki do Konstytucji USA wiceprezydent i większość kierowników resortów może złożyć pisemne oświadczenie, że prezydent nie może sprawować władzy i zadań swojego urzędu w wyniku czego wiceprezydent niezwłocznie przejmuje władzę.

²⁸⁹ Zob. szerzej I. Kraśnicka, *Odsunięcie prezydenta od władzy na mocy XXV Poprawki do amerykańskiej Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.

²⁹⁰ Formalnie Demokraci objęli 48 mandatów, Republikanie 50, jednak dwoje senatorów niezależnych tj. B. Sanders i A. King wspierają Demokratów.

²⁹¹ Za uznaniem winy D. Trumpa głosowało 57 senatorów, przeciwko było 43.

że aż 7 senatorów republikańskich zagłosowało za uznaniem winy prezydenta, w tym ponownie był to senator z Utah, M. Romney²⁹².

Opisane przypadki pociągnięcia do odpowiedzialności prezydentów i sędziów pokazują, że skrajnie inaczej wygląda zastosowanie *impeachmentu*, gdy dotyczy ono prezydenta. Decydującym czynnikiem w tym zakresie jest przynależność partyjna, co odzwierciedlały głosowania nad *impeachmentem* B. Clintona oraz dwukrotnym *impeachmentem* D. Trumpa. W Izbie Reprezentantów, gdzie do przegłosowania wniosku o oskarżenie wystarczy zwykła większość głosów, może dochodzić do sytuacji, w której to prezydent będący reprezentantem partii znajdującej się aktualnie w mniejszości może zostać skutecznie oskarżony nawet przy braku dostatecznych dowodów. W odmiennym scenariuszu, to jest w takim, gdzie prezydent i większość Izby Reprezentantów wywodzi się z tej samej partii, nawet przy zaistnieniu ewidentnych dowodów uzasadniających oskarżenie i usunięcie prezydenta, stosowny wniosek nie zostanie przyjęty²⁹³. Jednakże interesy partyjno-polityczne najbardziej widoczne są w Senacie, w którym to rozkład miejsc między Demokratami i Republikanami jest mniej więcej po połowie. Głosowania w sprawie prezydenta Clintona oraz sprawach prezydenta Trumpa, jedynie potwierdzają to, że tak jak pisał R. Berger jedynie czyn, który wywołał niechęć na tyle wielką, może przerosnąć interesy partyjno-polityczne i doprowadzić o usunięcia danej osoby z urzędu²⁹⁴. Jednakże po głosowaniu nad drugim *impeachmentem* D. Trumpa związanym z wydarzeniami z 6 stycznia 2021 r., gdzie 7 senatorów republikańskich zagłosowało za uznaniem postawionych zarzutów, trudno jest sobie wyobrazić taki czyn, którego mógłby się dopuścić prezydent, aby w Senacie zebrała się większość 67 senatorów zdolna do usunięcia go ze stanowiska. Oczywiście należy również pamiętać o tym, co pokazała sprawa R. Nixona związana z aferą „Watergate”, że na ewentualny kierunek głosowania kongresmenów, poza przynależnością partyjną, wpływ ma również opinia wyborców²⁹⁵. Nie mniej warto zdawać sobie sprawę, że w coraz to bardziej spolaryzowanym społeczeństwie amerykańskim instrument w postaci *impeachmentu* może odgrywać coraz to mniejszą rolę²⁹⁶.

²⁹² Zob. szerzej I. Kraśnica, *Dwukrotny impeachment prezydenta Donalda Trumpa jako precedens w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 2 (169); M. Milford, *Trump's Impeachment: Cheap Grace and the Comic Frame*, „Southern Communication Journal” 2021 vol. 86 no. 4; G. C. Jacobson, *Donald Trump and the Parties: Impeachment, Pandemic, Protest, and Electoral Politics in 2020*, „Presidential Studies Quarterly” 2020, vol. 50, no. 4.

²⁹³ J. Jaskiernia, *Zagadnienie podstaw do wszczęcia...*, *op. cit.*, s. 130.

²⁹⁴ *Ibidem*, s. 132.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ Szerzej o problemach ustrojowych i polaryzacji społeczeństwa amerykańskiego zob. P. Tarczyński, *Rozkład. O nie demokracji w Ameryce*, Kraków 2023.

Interesującym przykładem funkcjonowania modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, w którym to parlament jest organem orzekającym, jest ten obowiązujący w Republice Litewskiej. Geneza obecnego systemu ustrojowego Republiki Litewskiej związana jest z działaniami podejmowanymi przez Litewski Ruch na Rzecz Przebudowy (*Sajudis*) pod koniec lat 80 XX. Ruch ten bowiem postulował przywrócenie niepodległości Litwy, jeszcze w ramach Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. *Sajudis* odrzucał możliwość jakichkolwiek kompromisów w sferze narodowej suwerenności i za rację stanu uważał ustanowienie suwerennego państwa litewskiego. Litwa jako pierwsza z krajów nadbałtyckich wyłamała się ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, sięgając praktycznie od razu po utraconą niepodległość. 20 listopada 1988 r., na nadzwyczajnej sesji *Sajudisu* ogłoszono deklarację o moralnej niepodległości Litwy. Następnie po wyborach z 24 lutego 1990 r. do Rady Najwyższej Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej nastąpiło przyspieszenie działań niepodległościowych. 11 marca 1990 r. przekształcono obecną Radę w Radę Najwyższą Republiki Litewskiej i przystąpiono do opracowania nowej ustawy zasadniczej²⁹⁷. Stosowne prace legislacyjne trwały bardzo szybko i już 25 października 1992 r. przeprowadzono referendum nad przygotowanym projektem nowej konstytucji. Za jego przyjęciem głosowało 56,76% głosujących, przy frekwencji 75,25%. Tym samym głosowanie ogólnokrajowe było wiążące²⁹⁸. Obecnie Konstytucje litewską stanowią cztery akty prawne: tekst zasadniczy (przyjęty w referendum), ustawa konstytucyjna o „Państwie Litewskim”, akt konstytucyjny „O niezależności Republiki Litewskiej do postsowieckich związków wschodnich” oraz akt konstytucyjny „O członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej”²⁹⁹. Wskazuje się, że przyjęty w Litwie system polityczny nie należy ani do klasycznego systemu parlamentarnego, ani prezydenckiego. Zastosowano rozwiązanie pośrednie, które w założeniach ma gwarantować równowagę władz przy jednoczesnym zapewnieniu sprawnego funkcjonowania państwa³⁰⁰.

Zgodnie z przyjętymi regulacjami konstytucyjnymi w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, w przypadku poważnego naruszenia Konstytucji, złamania przysięgi lub popełnienia przestępstwa przez Prezydenta Republiki³⁰¹, Przewodniczącego i sędziów Sądu

²⁹⁷ B. Jagusiak, *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa 2013, s. 29-30.

²⁹⁸ J. Zieliński, *System konstytucyjny Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 20.

²⁹⁹ Tekst ustawy zasadniczej wraz z przywołanymi aktami prawnymi dostępny w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> (dostęp 19.07.2024 r.).

³⁰⁰ B. Jagusiak, *Systemy polityczne...*, op. cit., s. 31.

³⁰¹ O odpowiedzialności prezydenta republiki zob. szerzej J. Zaleśny, *Prezydent Republiki Litewskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, J. Osiński (red.), Warszawa 2009, s. 397-399.

Konstytucyjnego, Przewodniczącego i sędziów Sądu Najwyższego, Przewodniczącego i sędziów Sądu Apelacyjnego, a także członków *Seimasu*³⁰², *Seimas* może większością 3/5 głosów ogólnej liczby swoich członków pozbawić ich pełnionej funkcji lub mandatu członka *Seimasu*. Rozstrzygnięcie to jest podejmowane w procedurze *impeachmentu* określonej w regulaminie *Seimasu*³⁰³. Na mocy nowelizacji z 21 kwietnia 2022 r. do przedmiotowego art. 74 Konstytucji dodano, że osoba, która została usunięta z urzędu lub której mandat jako posła *Seimasu* został odwołany przez *Seimas* zgodnie z procedurą *impeachmentu* za rażące naruszenie Konstytucji lub złamanie przysięgi, może objąć funkcję określoną w Konstytucji, której rozpoczęcie jest na mocy Konstytucji związane ze złożeniem przysięgi przewidzianej w Konstytucji, jeżeli upłynęło co najmniej dziesięć lat od decyzji *Seimasu*, na mocy której osoba ta została usunięta z urzędu lub której mandat jako posła *Seimasu* został odwołany³⁰⁴. Zgodnie z art. 105 Konstytucji, uprawnionym do oceny czy dana osoba dopuściła się swoim zachowaniem poważnego naruszenia Konstytucji, jest Sąd Konstytucyjny³⁰⁵.

Postępowanie w sprawie *impeachmentu* szczegółowo określone zostało w części VIII regulaminu *Seimasu* Republiki Litewskiej³⁰⁶. Prawo do wystąpienia z wnioskiem do Parlamentu o wszczęcie procedury *impeachmentu* przeciwko osobom wymienionym w art. 74 Konstytucji, przysługuje grupie posłów składającej się z co najmniej 1/4 członków *Seimasu*. We wniosku poza oznaczeniem konkretnej osoby należy również wskazać co najmniej jedną z trzech podstaw określonych w art. 228 regulaminu *Seimasu* tj. poważnego naruszenia Konstytucji, złamania przysięgi lub popełnienia przestępstwa. Należy także przedstawić dowody oraz uzasadnienie wszczęcia postępowania. Wniosek o wszczęcie postępowania, którego podstawą jest popełnienie przestępstwa ulega przedawnieniu zgodnie z Kodeksem karnym. Natomiast nie przedawnia się wniosek w sprawie *impeachmentu* dotyczącego poważnego naruszenia Konstytucji lub złamania przysięgi³⁰⁷. Następnie powoływana jest specjalna komisja śledcza, której zadaniem jest zbadanie zasadności złożonego wniosku

³⁰² *Seimas* jest to jednoizbowy parlament Republiki Litewskiej.

³⁰³ Art. 74 *Konstytucji Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r. ze zm.*, tł. H. Wisner [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 429.

³⁰⁴ Ustawa z dnia 21 kwietnia 2022 r. zmieniająca art. 74 Konstytucji Litwy. Treść ustawy w j. angielskim dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=3ce1bac0c17a11ec8d9390588bf2de65> (dostęp 19.07.2024 r.).

³⁰⁵ M. Giżyńska, *Zakres kompetencji litewskiego Sądu Konstytucyjnego w „innych sprawach”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 238-239.

³⁰⁶ Regulamin *Seimasu* Republiki Litewskiej z 17 lutego 1994 r. ze zm. dostępny jest w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6fad597209bb11eeb489c7d891071d0a?jfwid=opkwwg6c1j> (dostęp 19.07.2024 r.).

³⁰⁷ Art. 229 regulaminu *Seimasu*.

o wszczęcie postępowania. W skład komisji śledczej wchodzi posłowie, a jej ogólny skład osobowy nie może liczyć więcej niż 12 członków. Co do zasady komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych. Komisja śledcza uprawniona jest do przesłuchiwanie świadków, zbierania, badania i oceny dowodów oraz wnioskowania o opinie biegłych. Stosowne wyjaśnienia w sprawie wniosku o wszczęcie postępowania może złożyć osoba, przeciwko której skierowany został wniosek. Po zakończeniu prac komisja przystępuje do głosowania nad końcowymi wnioskami w sprawie. Do zatwierdzenia wniosków komisji w przedmiocie zasadności bądź niezasadności wszczęcia postępowania w procedurze *impeachmentu*, wymagana jest większość głosów oddanych przez ponad połowę wszystkich członków komisji. Po zakończeniu głosowania nad wnioskami przygotowywany jest stosowny projekt uchwały, który następnie wraz z wnioskami przekazywany jest do przewodniczącego parlamentu.

Po zatwierdzeniu wniosków specjalnej komisji śledczej stwierdzających, że istnieją podstawy do wszczęcia postępowania w sprawie *impeachmentu*, *Seimas* większością głosów obecnych na posiedzeniu posłów podejmuje uchwałę o wszczęciu postępowania w sprawie *impeachmentu* wobec konkretnej osoby i zwraca się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o opinię, czy określone działania osoby, przeciwko której wszczęto postępowanie w sprawie *impeachmentu*, są sprzeczne z Konstytucją. W przypadku jeżeli sprawa dotyczy popełnionego przestępstwa, a przeciwko osobie wydano prawomocny wyrok skazujący, *Seimas* występuje do Sądu Konstytucyjnego o wydanie opinii, czy popełnione przez daną osobę przestępstwo poważnie nie narusza Konstytucji lub nie stanowi złamania przysięgi³⁰⁸.

Zgodnie z ustawą o Sądzie Konstytucyjnym³⁰⁹, organ ten składa się z dziewięciu sędziów powołanych na jedną dziewięcioletnią kadencję. Skład Sądu odnawiany jest co trzy lata o jedną trzecią sędziów. Sędziów mianuje parlament w równej liczbie spośród kandydatów zgłaszanych przez Prezydenta Republiki, Przewodniczącego Parlamentu oraz Przewodniczącego Sądu Najwyższego³¹⁰. Sąd Konstytucyjny rozpatruje sprawy i podejmuje wnioski kolegiałnie przy udziale co najmniej 2/3 pełnego składu sędziów. Orzeczenia

³⁰⁸ Zgodnie z art. 239 ust. 3-5 regulaminu *Seimasu*, *Seimas* nie zwraca się do Sądu Konstytucyjnego z prośbą o wydanie opinii w sprawie, gdzie doszło do popełnienia przestępstwa przed objęciem przez daną osobę stanowiska podlegającego odpowiedzialności konstytucyjnej. W takiej sytuacji *Seimas* na tym samym posiedzeniu parlamentu podejmuje decyzję o usunięciu osoby prawomocnie skazanej ze stanowiska lub pozbawienia jej mandatu posła.

³⁰⁹ Tekst ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 1993 r. ze zm. dostępny jest w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-law-on-the-constitutional-court/193> (dostęp 19.07.2024 r.).

³¹⁰ Zob. art. 4 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym.

podejmowane są większością głosów sędziów uczestniczących w posiedzeniu³¹¹. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego są ostateczne i wchodzi w życie z dniem urzędowego ogłoszenia w rejestrze aktów prawnych³¹².

Postępowanie w sprawie *impeachmentu* może być kontynuowane dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia Sądu Konstytucyjnego rozstrzygającego czy działania osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, były sprzeczne z Konstytucją. Postępowanie w sprawie *impeachment* jest jawne a obrady transmitowane są przez państwowe radio i telewizję. Marszałek *Seimasu* zapoznaje następnie posłów z wnioskiem o *impeachment* na najbliższym posiedzeniu parlamentu. Na tym to posiedzeniu, posłowie podejmują też decyzję o wyznaczeniu terminu debaty i ostatecznego głosowania nad kwestią usunięcia ze stanowiska osoby objętej wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności lub pozbawieniu jej mandatu poselskiego. Debata powinna się odbyć co najmniej w terminie siedmiu dni od dnia posiedzenia *Seimasu*, na którym wyznaczono jej termin. Podczas debaty osoba podlegająca *impeachmentowi* lub jej obrońcy, mogą przedstawiać dowody mające znaczenie dla kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej. Brak obecności osoby, której dotyczą zarzuty lub jej obrońców nie powoduje przerwania postępowania parlamentarnego. W toku debaty nie prowadzi się dyskusji nad opinią wydaną przez Sąd Konstytucyjny³¹³.

Po zakończeniu debaty nad odwołaniem osoby lub pozbawieniem mandatu posła, Marszałek lub Wicemarszałek Parlamentu przedstawia odrębny projekt uchwały w sprawie każdego zarzutu, poprzez które osoba podlegająca odpowiedzialności, rażąco naruszyła Konstytucję lub złamała złożoną przysięgę, albo w sprawie każdego popełnionego przestępstwa. Projekt powinien zawierać treść rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego, a w przypadku gdy postępowanie wszczęto w związku z przestępstwem popełnionym przed objęciem przez daną osobę obowiązków służbowych, treści prawomocnego wyroku skazującego. Projekt uchwały zawiera decyzję o usunięciu ze stanowiska osoby objętej *impeachmentem* (lub pozbawieniu jej mandatu posła) oraz informacje, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem jej publikacji w środkach masowego przekazu. Uchwałę o odwołaniu danej osoby (lub pozbawieniu jej mandatu posła) uważa się za podjętą, jeżeli za jej przyjęciem głosowało co najmniej trzy piąte wszystkich posłów. Osoba, przeciwko której toczy się postępowanie ma prawo złożyć rezygnację lub zrzec się mandatu poselskiego, składając

³¹¹ Zob. art. 19 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym.

³¹² Zob. art. 83 i 84 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym. Szerzej o Sądzie Konstytucyjnym w Litwie: D. Górecki, *Sąd Konstytucyjny na Litwie* [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie, tom 4*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 2000.

³¹³ Zob. art. 241 regulaminu *Seimasu*.

pisemny wniosek na każdym etapie *impeachmentu*, jednak nie później niż przed rozpoczęciem ostatecznego głosowania. Wniosek taki uwzględniany jest niezwłocznie. Po złożeniu takiego wniosku postępowanie w sprawie *impeachmentu* zostaje zakończone uchwałą parlamentu, która to wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia w środkach masowego przekazu³¹⁴.

Przykładem zastosowania opisanej procedury, który wpłynął na litewskie przepisy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej, jest sprawa byłego prezydenta Rolandasa Paksasa. Należy zaznaczyć, że była to precedensowa sprawa również na skalę europejską, gdyż pierwszy raz w historii skutecznie usunięto prezydenta z pełnionego stanowiska w drodze instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Jej początek związany jest z informacjami przekazanymi pod koniec października 2003 r. Parlamentowi przez litewskie służby specjalne, o tym że otoczenie prezydenta, a prawdopodobnie i sam prezydent, mieli powiązania z przedstawicielami rosyjskiego świata przestępczego i prowadzili działalność wymierzoną w bezpieczeństwo narodowe Litwy. Informacje te spowodowały utworzenie tymczasowej komisji śledczej do zbadania tejże sprawy. 2 grudnia 2003 r. w raporcie końcowym z prac komisji wskazano m.in., że prezydent R. Paksas był i jest narażony na szantaż, manipulacje i jest poddawany wpływom sił nieprzychylnych Republice Litewskiej oraz że prezydent i jego otoczenie sprzyjali interesom rosyjskich struktur mafijnych³¹⁵. Raport komisji został przyjęty przez *Seimas* zdecydowaną liczbą głosów, za było 70 parlamentarzystów, 16 głosowało przeciwko, a 10 wstrzymało się od głosu³¹⁶.

W związku z brakiem dymisji prezydenta, do czego był namawiany przez środowisko Partii Konserwatywnej, 18 grudnia 2003 r. grupa 86 parlamentarzystów złożyła wniosek o wszczęcie procedury *impeachmentu*, który składał się z 6 zarzutów. Wskazuje się, że liczba podpisów pod wnioskiem nie była przypadkowa, gdyż parlamentarzyści chcieli w ten sposób przekazać, że dysponują wystarczającą większością, aby usunąć prezydenta ze stanowiska, jeżeli ten uprzednio sam nie złoży dymisji³¹⁷. 23 grudnia 2003 r. powołano specjalną komisję śledczą celem zbadania zasadności wniosku i powagi formułowanych zarzutów. Pracę zakończono 19 lutego 2004 r. i w raporcie końcowym stwierdzono, że niektóre zarzuty wysunięte przeciwko prezydentowi są uzasadnione i poważne. W związku z powyższym we

³¹⁴ Zob. art. 242 i 243 regulaminu *Seimasu*.

³¹⁵ D. Górecki, R. Matonis, *Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasa Paksasa*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4 (63), s. 43-44.

³¹⁶ M. Giżyńska, *Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w Republice Litewskiej (na tle kazusu Rolandasa Paksasa)* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, A. Jamróz, S. Bożyk (red.), Białystok 2006, s. 333.

³¹⁷ *Ibidem*.

wniosek końcowy z prac komisji zalecono Parlamentowi wszczęcie procedury *impeachmentu*. Za rozpoczęciem procedury opowiedziało się 62 parlamentarzystów, 11 było przeciwko, a 3 wstrzymało się od głosu. 20 lutego *Seimas* oficjalnie zwrócił się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o wydanie opinii, czy czyny zarzucane R. Paksasowi poważnie naruszają Konstytucję i prezydencką przysięgę³¹⁸.

Sąd Konstytucyjny wydał opinię 31 marca 2004 r. roku uznając trzy czyny prezydenta za niezgodne z Konstytucją, które dotyczyły: 1) nadania niezgodnie z prawem J. Borysowowi obywatelstwa litewskiego w trybie nadzwyczajnym, czym poważnie naruszył Konstytucję; 2) świadomego przekazywania J. Borysowowi informacji dotyczących śledztwa prowadzonego przeciwko niemu, w tym o podsłuchu rozmów telefonicznych, co uznane zostało za poważne naruszenie Konstytucji oraz złamanie przysięgi; 3) działalność na korzyść bliskich osób samodzielnie lub poprzez swoich doradców w trakcie trwającego procesu prywatyzacyjnego, czym poważnie naruszył Konstytucję i złamał przysięgę. Głosowanie w parlamencie przeprowadzone zostało 6 kwietnia 2004 r., w wyniku którego usunięto prezydenta R. Paksasa z piastowanego urzędu³¹⁹.

W związku z usunięciem prezydenta z urzędu przystąpiono do organizacji wyborów prezydenckich, w trakcie których swoją gotowość do startu ogłosił R. Paksas. Przepisy Konstytucji oraz prawo wyborcze nie zabraniało kandydatom usuniętym w trybie *impeachmentu* ponownego kandydowania³²⁰. Termin wyborów ogłoszono na 13 czerwca 2004 r. Centralna Komisja Wyborcza 22 kwietnia 2004 r. stwierdziła, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby były prezydent kandydował. Do 7 maja 2004 r. zebrał on wymaganą liczbę podpisów popierających jego kandydaturę i złożył je w Komisji Wyborczej w celu zarejestrowania go jako kandydata. Jednakże 4 maja 2004 r. *Seimas* zmienił ustawę o wyborach prezydenckich, dodając następujący przepis: „Osoba, która została usunięta z urzędu parlamentarnego lub innego urzędu przez *Seimas* w postępowaniu *impeachmentu*, nie może zostać wybrana na Prezydenta Republiki, jeżeli od momentu jej usunięcia z urzędu upłynęło mniej niż pięć lat”. W związku z tą zmianą Komisja Wyborcza odmówiła zarejestrowania R. Paksasa jako kandydata w nadchodzących wyborach. Następnie 10 maja 2004 r., wniósł on skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Komisji Wyborczej, argumentując w szczególności, że decyzja ta zniweczyła uzasadnione

³¹⁸ D. Górecki, R. Matonis, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, op. cit., s. 47.

³¹⁹ *Ibidem*, s. 52-53. Dodać należy, że za pierwszym zarzutem głosowało 86 parlamentarzystów, a 17 było przeciwnych, za drugim zarzutem również 86 parlamentarzystów było za, natomiast 18 głosowało przeciwko. W przypadku trzeciego zarzutu 89 parlamentarzystów głosowało za, a 14 było przeciwko.

³²⁰ Opisana wcześniej treść art. 74 Konstytucji Litwy, wprowadzająca 10 letni zakaz ubiegania się o stanowiska państwowe została wprowadzona dopiero w 2022 r.

oczekiwania jego zwolenników i była sprzeczna z zasadami praworządności i zakazem wstecznego ustawodawstwa. Grupa parlamentarzystów złożyła natomiast wniosek do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją poprawki do ustawy o wyborach prezydenckich, argumentując, że uniemożliwienie osobie, która została usunięta z urzędu, kandydowania na urząd prezydenta samo w sobie stanowi naruszenie Konstytucji³²¹.

W orzeczeniu z dnia 25 maja 2004 r. Sąd Konstytucyjny wskazał, że usunięcie ze stanowiska w trybie *impeachmentu* nie jest celem samym w sobie. Określony w Konstytucji cel instytucji *impeachmentu*, nie ogranicza się tylko do jednorazowego usunięcia danej osoby z zajmowanego stanowiska, ale jest on znacznie szerszy. Polega na uniemożliwieniu osobom, które poważnie naruszyły Konstytucję czy złamały przysięgę, zajęcia takiego, określonego w Konstytucji stanowiska, którego pełnienie wiąże się ze złożeniem przysięgi. Wspomniany zakaz nie jest ponownym ukaraniem osoby, która poważnie naruszyła Konstytucję czy złamała przysięgę, nie jest drugą karą wymierzoną osobie za to samo naruszenie Konstytucji, ale jest częścią składową konstytucyjnej sankcji - usunięcia z zajmowanego stanowiska. Sąd stwierdził, że zgodnie z Konstytucją, urzędnik państwowy, który został usunięty w trybie art. 74 Konstytucji, nie może pełnić funkcji, które wiążą się ze złożeniem na początku przysięgi³²². W dniu 28 maja 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę skarżącego na decyzję Komisji Wyborczej, powołując się między innymi na opisane orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2004 r. W dniu 15 lipca 2004 r. *Seimas* uchwalił nowelizację Ordynacji wyborczej do Parlamentu, zgodnie z którą każdy urzędnik, który został usunięty ze stanowiska w wyniku postępowania w sprawie *impeachmentu*, tracił prawo do zasiadania w parlamencie³²³.

Z uwagi na niedopuszczenie R. Paksasa do wyborów prezydenckich wniósł on skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w której to zarzucał m.in. naruszenie jego prawa do rzetelnego procesu w związku z dwoma postępowaniami przed Sądem Konstytucyjnym oraz skarżył dożywotnią dyskwalifikację z wybieralnego urzędu, argumentując, że trwałe pozbawienie go możliwości kandydowania w wyborach, mimo że był politykiem cieszącym się znacznym poparciem społecznym, było sprzeczne z samą istotą wolnych wyborów i stanowiło środek całkowicie nieproporcjonalny. W wyroku z 6 stycznia

³²¹ Zob. szerzej Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 stycznia 2011 r., Paksas przeciwko Litwie, skarga nr 34932/04.

³²² Treść orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2004 r. za A. Abramavicius, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Litewskiej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 171-172.

³²³ Por. Z. Norkus, *Carl Schmitt as a Resource for Democratic Consolidation Studies. The case of the President's impeachment in Lithuania*, „East European Politics and Societies” 2008, vol. 22 no. 4, s. 791-798.

2011 r. Trybunał Praw Człowieka, głosami czternastu do trzech orzekł, że doszło do naruszenia art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z uwagi na niemożność kandydowania przez skarżącego w wyborach do *Seimasu*. W związku z tym orzeczeniem znowelizowano ordynacje wyborczą, zgodnie z którą polityk usunięty ze stanowiska w drodze *impeachmentu* nie będzie mógł kandydować do parlamentu przez cztery lata. Jednakże w tym zakresie Sąd Konstytucyjny wskazał, że koniecznym jest zmiana Konstytucji aby wprowadzić okresowy zakaz pełnienia funkcji w wyniku usunięcia polityka z urzędu³²⁴. Stosowną zmianę na poziomie konstytucyjnym wprowadzono dopiero w 2022 r.

Powyższe omówienie zastosowania instytucji *impeachmentu*, w modelu, gdzie to parlament jest organem orzekającym w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej wskazuje, że wbrew temu co twierdził amerykański prezydent W. Wilson, nie jest to tylko pusta groźba, ale realny instrument do rozliczania przedstawicieli władzy państwowej. Jednakże A. Makowski słusznie wskazuje, że choć formalnie instytucja *impeachmentu* ma charakter prawny, to w praktyce stosowanie jej nabiera charakteru politycznego³²⁵. Myśli te oddają zarówno funkcjonowanie *impeachmentu* w Stanach Zjednoczonych, jaki w Republice Litewskiej. Jednakże, co pokazała przytoczona praktyka ustrojowa analizowanych państw, trudnym lub prawie niemożliwym jest odseparowanie czynników politycznych, w procedurze, w której sądzeni i sędzacy są politykami.

2.5 Obywatele jako podmiot orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej

Zgodnie ze wcześniej poczynionymi ustaleniami, w Republice Islandii panuje dualistyczny model odpowiedzialności konstytucyjnej. Rozważania dotyczące funkcjonowania Sądu Stanu zostały szczegółowo przedstawione w rozdziale 2.2. Rozpatrując zatem kwestię odpowiedzialności prezydenta Republiki Islandii należy odnieść się do art. 11 Konstytucji. Zgodnie z tymże przepisem, prezydent nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoje czyny urzędowe. Odnosi się to również do osób sprawujących władzę w zastępstwie prezydenta³²⁶. Ponadto prezydent nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody *Althingu*. Prezydenta można jednak usunąć z urzędu

³²⁴ M. Kowalska, *Constitutional responsibility of the president in post-communist countries - case study (Lithuania, Romania, the Czech Republic)*, „Facta Simonidis” 2017, nr 1 (10), s. 18.

³²⁵ A. Makowski, *Instytucja impeachment...*, *op. cit.*, s. 118.

³²⁶ Zgodnie z art. 8 Konstytucji Islandii, jeżeli Prezydent nie jest w stanie pełnić swoich obowiązków, zastępują go w tym zakresie Premier, Przewodniczący *Althingu* i Przewodniczący Sądu Najwyższego. Posiedzeniami tego gremium kieruje przewodniczący *Althingu*. W przypadku różnicy poglądów decyduje większość głosów.

przed upływem kadencji, jeżeli zgodę na to wyrazi większość obywateli w referendum, zarządzonym na podstawie uchwały *Althingu*, przyjętej większością 3/4 głosów deputowanych. Stosowne referendum przeprowadza się wtedy w ciągu dwóch miesięcy od daty przyjęcia uchwały przez parlament. Prezydent od momentu przyjęcia uchwały do ogłoszenia wyników referendum, nie wykonuje swoich obowiązków. Jeżeli jednak uchwała *Althingu* nie zostanie zaaprobowana w referendum, *Althing* ulega niezwłocznemu rozwiązaniu i zarządzane zostają nowe wybory.

Tym samym należy uznać, że ustrojodawca islandzki w sposób dość ogólny określił przedmiotowy zakres odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Należy podzielić stanowisko J. Osińskiego³²⁷ i S. Grabowskiej³²⁸, że usunięcie prezydenta z urzędu przed końcem kadencji w formie wskazanej w art. 11 Konstytucji należy utożsamiać z formą odpowiedzialności konstytucyjnej. Marian Grzybowski twierdzi, że przy tak przyjętej regulacji usunięcia prezydenta z urzędu, pośrednio daje o sobie znać konstrukcja ustrojowa, związana z zaufaniem wyborców do prezydenta, gdyż to za pośrednictwem ich głosów został on wybrany na ten urząd. Tym samym to od ich zaufania, którego wyrazem jest referendum, zależy ustrojowa zdolność do wykonywania funkcji³²⁹. Joachim Osiński z uwagi na opisaną regulację oraz konstrukcję *veta* prezydenckiego, które może zostać odrzucone w głosowaniu tajnym przez wszystkich posiadających prawa wyborcze³³⁰, opisując urząd prezydenta Islandii używa sformułowania o jego specyficznej pozycji ustrojowej³³¹.

Należy również zwrócić uwagę na treść projektu nowej konstytucji, powstałej w wyniku prac Rady Konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z tym projektem, w art. 84 zaproponowano, aby prezydent ponosił odpowiedzialność konstytucyjną przed obywatelami. Zachowano również tożsamą procedurę, wskazującą, że niezbędnym do przeprowadzenia referendum w sprawie usunięcia prezydenta z urzędu, jest uchwała *Althingu* przyjęta większością wynoszącą 3/4 głosów deputowanych. Pominięto natomiast skutek natychmiastowego rozwiązania *Althingu* w sytuacji, gdy w referendum większość obywateli zagłosuje za pozostawieniem prezydenta na stanowisku. Ponadto wykreślono przepis o braku odpowiedzialności prezydenta za czynności urzędowe³³². Pokrótce wspomnieć należy, że próby uchwalenia nowej konstytucji związane były ze zjawiskami towarzyszącymi

³²⁷ *Konstytucja Republiki Islandii...*, op. cit., s. 22.

³²⁸ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 285.

³²⁹ M. Grzybowski, *Islandia. Zarys ustroju ustrojowego*, Białystok 2020, s. 132.

³³⁰ Zob. art. 26 Konstytucji Islandii.

³³¹ J. Osiński, *Prezydencjalizm skandynawski...*, op. cit., s. 360.

³³² Projekt nowej konstytucji z dnia 29 lipca 2011 r. dostępny jest pod następującym linkiem: https://www.constituteproject.org/constitution/Iceland_2011D (dostęp 27.06.2024 r.).

kryzysowi bankowemu, który spowodował ogólny kryzys państwa oraz utratę zaufania społeczeństwa do polityków. Specjalna Rada Konstytucyjna powołana została na mocy uchwały parlamentu z dnia 24 marca 2011 r. Efektem jej prac było zaprezentowanie 29 lipca 2011 r. projektu nowej konstytucji. Przygotowany projekt składał się z preambuły, która obecnie nie jest obecna w Konstytucji Islandii oraz z 114 artykułów, podzielonych na 9 rozdziałów. W sprawie uchwalenia nowej konstytucji przeprowadzone zostało również referendum, które odbyło się 20 października 2012 r. Referendum składało się z sześciu pytań, sformułowanych w sposób pozwalający oddać głos poprzez udzielenie odpowiedzi tak albo nie. Pierwsze z pytań dotyczyło tego, czy podstawą projektu nowej konstytucji Islandii ma być propozycja Rady Konstytucyjnej? Na to pytanie, odpowiedzi tak udzieliło 67% biorących udział w referendum. Należy zaznaczyć, że ogólna frekwencja wyniosła 48,99%³³³. Jednakże z uwagi na impas konstytucyjny, przytoczony projekt nowej konstytucji nigdy nie wszedł w życie, co było również spowodowane zmianą dokonaną na scenie politycznej w wyniku wyborów parlamentarnych z 27 kwietnia 2013 r.³³⁴.

Odnosząc się jednak do wciąż obowiązującej Konstytucji z 1944 r., należy wskazać, że ustrojodawca islandzki nie przewidział specjalnego trybu do podejmowania uchwały w przedmiocie usunięcia prezydenta z urzędu na mocy referendum. Tym samym zastosowanie znajduje zwykła procedura, taka jak przy innych wnioskach parlamentarnych³³⁵. Zgodnie zatem z art. 38 Konstytucji do wniesienia wspomnianej uchwały uprawnienie są deputowani *Althingu* i ministrowie. Ponadto art. 55 Konstytucji wyklucza możliwość wprowadzenia do porządku obrad parlamentu, sprawy która nie została wniesiona przez deputowanego lub ministra. Jeżeli chodzi o deputowanych, to mogą oni wносить projekty uchwał indywidualnie lub grupowo³³⁶. Wniosek o zarządzenie referendum, zgodnie z art. 45 ust. 1 regulaminu *Althingu*³³⁷, powinien zawierać stosowne uzasadnienie. Brak uzasadnienia stanowi bowiem błąd formalny, skutkujący odrzuceniem wniosku³³⁸. Pierwsza debata nad wnioskiem przeprowadzana jest dwa dni po jego złożeniu. Następnie wniosek kierowany jest do komisji. W tym zakresie, z uwagi na brak praktyki ustrojowej, możliwym jest przyjęcie dwóch wariantów dalszego postępowania. Pierwszym jest ten,

³³³ J. Osiński, *Prezydenccjalizm skandynawski...*, op. cit., s. 380, 388-391.

³³⁴ *Ibidem*, s. 392, 397-398.

³³⁵ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 287.

³³⁶ A. Bień-Kacała, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Islandii* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 159.

³³⁷ Regulamin *Althingu* w j. angielskim dostępny jest pod następującym linkiem: <https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standing-orders-of-the-althingi/> (dostęp 27.06.2024 r.).

³³⁸ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 290.

w którym to wniosek trafia do jednej z 12 komisji stałych. Agnieszka Bień-Kacała wskazuje, że właściwą wydaje się Komisja Główna, do której kompetencji należą sprawy objęte zakresem działania Ministerstwa Sprawiedliwości³³⁹. Możliwym jest również przyjęcie drugiego wariantu, czyli tego, gdzie na mocy art. 39 Konstytucji *Althing* powołuje spośród swoich członków komisję w celu zbadania ważnej sprawy o znaczeniu publicznym. Kwestia odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta wydaje się, że spełnia przesłankę ważności sprawy o znaczeniu publicznym³⁴⁰. Zgodnie z art. 19 regulaminu *Althingu*, komisja co do zasady obraduje na posiedzeniu zamkniętym. Komisja może zwracać się do podmiotów spoza *Althingu* o wydanie opinii oraz przesłuchiwać gości³⁴¹. Z prac komisji sporządzany jest protokół, w którym zawarte są wnioski dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Komisja wyznacza również sprawozdawcę, aby przedstawił stanowisko komisji na posiedzeniu *Althingu*. Zgodnie z art. 29 ust. 3 regulaminu *Althingu*, dyskusja nad sprawozdaniem nie może się odbyć wcześniej niż co najmniej jeden dzień od dostarczenia deputowanym sprawozdania komisji. Wątpliwą na tym etapie postępowania pozostaje kwestia możliwości przesłuchania prezydenta, z uwagi na to, że posiada on immunitet. Prezydent ma jedynie możliwość składania wyjaśnień, a nie taki obowiązek³⁴². Stosowna uchwała o przyjęciu wniosku podejmowana jest zgodnie z art. 11 Konstytucji większością 3/4 głosów deputowanych. Następnie zarządzane jest referendum. W przypadku, gdy obywatele opowiedzą się za tym, aby prezydent pozostał na swoim stanowisku, to parlament ulega niezwłocznemu rozwiązaniu. Należy podkreślić, że w tej procedurze nie ma możliwości orzeczenia innej kary niż usunięcie z urzędu, jak chociażby zakazu ponownego ubiegania się o urząd prezydenta, czy czasowego pozbawienia praw politycznych³⁴³. Tym samym obywatele rozstrzygają, po której stronie sporu staną. Nie ulega bowiem wątpliwości, że instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej, pozwalająca odwołać przed upływem kadencji, w tym przypadku prezydenta, może zostać wykorzystana dla partykularnych interesów rządu. Sankcja w postaci rozwiązania parlamentu, gdy większość obywateli opowie się po stronie prezydenta, wydaje się właściwa dla przełamania powstałego impasu na linii prezydent-parlament. Sankcja ta minimalizuje również podejmowanie przez parlament

³³⁹ A. Bień-Kacała, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 159.

³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ Zob. art. 28 regulaminu *Althingu*.

³⁴² S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 293.

³⁴³ S. Grabowska, *Referendum jako instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Analiza islandzkich regulacji* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Balabana*, J. Ciapała, P. Mijał (red.), Warszawa 2017, s. 100-101.

pochopnych działań względem prezydenta³⁴⁴. Fakt ten potwierdza brak praktyki ustrojowej w przedmiocie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Drugim, i zarazem ostatnim krajem, który przyjął model odpowiedzialności konstytucyjnej, w którym to obywatele stanowią podmiot orzekający w sprawie, jest Rumunia. Obecny ustrój konstytucyjny Republiki Rumunii związany jest z wydarzeniami politycznymi z grudnia 1989 r., czyli tzw. „rewolucji społecznej” przeciwko dyktaturze komunistycznej uosabianej przez N. Ceaucescu. Usunięcie dyktatora uważane jest za jedno z ważniejszych wydarzeń w historii Rumunii w XX w. To właśnie to wydarzenie rozpoczęło proces przechodzenia od totalitaryzmu do demokracji. Istotę zmian politycznych stanowiło zerwanie z systemem dyktatury partii komunistycznej oraz odrzucenie zasady dyktatury proletariatu. Wybory do parlamentu oraz na urząd prezydenta rozpisane zostały na 20 maja 1990 r. Zdecydowanym zwycięzcą wyborów parlamentarnych był Front Ocalenia Narodowego, uzyskując wynik 66,3%, zdobywając tym samym 263 mandaty w Izbie Deputowanych oraz 91 mandatów Senacie. Wybory prezydenckie wygrał natomiast Ion Iliescu z wynikiem ponad 85% poparcia przy frekwencji wynoszącej 86%. Najważniejszym zadaniem przed nowymi władzami było przyjęcie nowej konstytucji. Prace nad ustawą zasadniczą prowadzone były w Zgromadzeniu Konstytucyjnym. Zgodnie z przyjętym regulaminem, konstytucja wymagała przyjęcia większością 2/3 głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Stosowne głosowanie nad projektem nowej ustawy zasadniczej przeprowadzone zostało 21 listopada 1991 r., podczas którego stosunkiem 414 do 95 głosów projekt został przyjęty. Tekst ustawy zasadniczej został również poddany procedurze ratyfikacji w trybie referendum. Odbyło się ono 8 grudnia 1991 r., w którym to przy frekwencji ok. 67%, za zaproponowanym projektem konstytucji opowiedziało się 79% głosujących³⁴⁵. Konstytucja z 21 listopada 1991 r. została znowelizowana w 2003 r. w związku z dążeniem Rumunii do członkostwa w Unii Europejskiej. Zmiany w ustawie zasadniczej potwierdzone zostały w referendum ogólnokrajowym, w którym wzięło udział blisko 56% obywateli. Za dokonaniem zmian opowiedziało się 89% głosujących³⁴⁶.

Rozważania w przedmiocie przyjętych rozwiązań o odpowiedzialności konstytucyjnej należy rozpocząć od prezydenta republiki, gdyż w przypadku tego urzędu, decydujący głos przy orzekaniu posiadają obywatele. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji, w przypadku popełnienia czynów poważnie naruszających postanowienia Konstytucji, Prezydent Rumunii

³⁴⁴ *Ibidem*, s. 304.

³⁴⁵ W. Brodziński, *Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku* [w:] *Dwie dekady zmian: Rumunia 1989-2009*, K. P. Marczuk, Warszawa 2009, s. 15-16.

³⁴⁶ *Ibidem*, s. 17.

może zostać zawieszony w swej funkcji przez Izbę Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu, głosami większości deputowanych i senatorów, po zasięgnięciu opinii Sądu Konstytucyjnego³⁴⁷. Zgodnie z opinią Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2007 r. przytaczaną przez S. Grabowską, za poważne naruszenie należy uznać „te działania bądź zaniechania prezydenta wynikające z wykonywania bądź zaniechania wykonywania obowiązków, którymi prezydent utrudnia funkcjonowanie władzy publicznej bądź wstrzymuje lub ogranicza prawa i wolności obywateli, zakłóca porządek konstytucyjny lub zmierza do jego zmiany bądź podejmuje jakiekolwiek inne porównywalne działania, które odnoszą - bądź mogą odnieść podobne efekty”³⁴⁸.

Wniosek o zawieszenie może zostać wniesiony przez co najmniej jedną trzecią ustawowej liczby deputowanych i senatorów, i jest niezwłocznie przekazany do wiadomości Prezydentowi³⁴⁹. Do wniosku dołącza się listę z podpisami parlamentarzystów oraz uzasadnienie. Prezydent wraz z wnioskiem o zawieszenie, informowany jest o dacie wspólnego posiedzenia izb parlamentu. Zgodnie z art. 83 ust. 1 regulaminu wspólnego posiedzenia Izby Deputowanych i Senatu³⁵⁰, przewodniczący wspólnego posiedzenia parlamentu po przedstawieniu wniosku o zawieszenie w sprawowaniu urzędu i wysłuchaniu wyjaśnień prezydenta, zasięga opinii posłów i senatorów, czy istniejące materiały są wystarczające do tego, aby skierować sprawę do Sądu Konstytucyjnego celem wydania przez ten organ opinii, czy też niezbędnym jest powołanie wspólnej komisji śledczej. Decyzja w tej sprawie zapada większością głosów ogólnej liczby posłów i senatorów. Jeżeli zdecydowano o powołaniu wspólnej komisji śledczej, należy określić termin na złożenie przez nią sprawozdania. Na mocy art. 9 omawianego regulaminu, komisja uprawniona jest do przesłuchiwania świadków oraz do żądania dostarczenia niezbędnych dokumentów. Odmowa udostępnienia dokumentów lub stawienia się w roli świadka traktowana jest jako utrudnianie prac komisji i stanowić może podstawę do złożenia zawiadomienia stosownym organom ścigania. Po przygotowaniu przez komisję sprawozdania z prac, jest ono przesyłane przez przewodniczącego wspólnego posiedzenia parlamentu wraz z pozostałymi dokumentami w sprawie do Sądu Konstytucyjnego. W zakresie wyjaśnień prezydenta podczas debaty parlamentarnej należy zaznaczyć, że są one dobrowolne. Jest to bowiem przywilej, a nie

³⁴⁷ Zob. *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, tł. A. Cosma [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Stańkiewicz (red.), Warszawa 2011.

³⁴⁸ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 284.

³⁴⁹ Zob. art. 95 ust. 2 Konstytucji Rumunii.

³⁵⁰ Tekst regulaminu wspólnego posiedzenia Izby Deputowanych i Senatu znowelizowany 11.12.2023 r. dostępny jest pod następującym linkiem: https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act5_1&par1=0 (dostęp 01.07.2024 r.).

obowiązek głowy państwa³⁵¹. Odnosząc się jeszcze do pierwszego z przedstawionych wariantów postępowania należy wskazać, iż w sytuacji gdy na wspólnym posiedzeniu Izby Deputowanych i Senatu zapadnie decyzja o tym, że przedstawione materiały, tj. wniosek o zawieszenie prezydenta wraz z uzasadnieniem oraz ewentualne wyjaśnienia prezydenta, są wystarczające do skierowania sprawy do Sądu Konstytucyjnego, to przewodniczący wspólnego posiedzenia parlamentu kieruje zebrane materiały do tegoż Sądu i określa termin na wydanie opinii w sprawie zawieszenia prezydenta³⁵². Sabina Grabowska wskazuje, że zasięgnięcie opinii Sądu Konstytucyjnego jest obligatoryjne, na co wskazuje treść art. 95 ust. 1 Konstytucji, jednak jego opinia nie jest wiążąca dla parlamentu³⁵³.

Zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego³⁵⁴, Prezes Sądu po otrzymaniu materiałów w sprawie zawieszenia prezydenta wyznacza sędziego sprawozdawcę w sprawie. Opinię w sprawie wydaje się po przeprowadzeniu debaty na temat wniosku o zawieszenie i przedstawionych przez parlament dowodów. Prezydent jest powiadamiany o wyznaczonej dacie debaty i może złożyć wyjaśnienia dotyczące przedstawianych mu zarzutów. Zgodnie z art. 6 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego, w związku z brakiem przepisów szczególnych, opinia wydawana jest większością głosów. Następnie opinia przekazywana jest przewodniczącemu Izby Deputowanych, przewodniczącemu Senatowi oraz prezydentowi³⁵⁵.

W ciągu 24 godzin od otrzymania opinii Sądu Konstytucyjnego, Izby Parlamentu zbierają się na wspólnym posiedzeniu w celu podjęcia decyzji w sprawie wniosku o zawieszenie prezydenta w sprawowaniu urzędu. Ponownie zaprasza się prezydenta do udziału w debacie i na jego wniosek udzielany jest mu głos w dowolnym momencie debaty, celem złożenia wyjaśnień co do przedstawianych mu zarzutów. Ostateczna decyzja przyjmowana jest większością głosów deputowanych i senatorów. Głosowanie w tym zakresie jest tajne. Zgodnie z art. 85 ust. 1 regulaminu wspólnego posiedzenia Izby Deputowanych i Senatu, decyzja przyjęta przez parlament zostaje przedstawiona prezydentowi w ciągu 48 godzin wraz z podpisami przewodniczących obu izb. W sytuacji, gdy większość parlamentarzystów zagłosowała za zawieszeniem prezydenta w sprawowaniu urzędu, decyzja ta jest przesyłana także do Rządu w celu zainicjowania projektu ustawy

³⁵¹ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 289.

³⁵² Zob. art. 83 ust. 2 regulaminu wspólnego posiedzenia Izby Deputowanych i Senatu.

³⁵³ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 294.

³⁵⁴ Tekst ustawy nr 47 o organizacji i funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego z 1992 r. ze zm. dostępny jest w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/11/LAW-No47.pdf> (dostęp 01.07.2024 r.).

³⁵⁵ Zob. art. 43 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego.

w sprawie organizacji i przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania prezydenta. Art. 95 ust. 3 Konstytucji wprowadza wymóg, aby referendum odbyło się w ciągu najwyżej 30 dni od zaaprobowania wniosku o zawieszenie prezydenta³⁵⁶. Za B. Pytlikiem należy wskazać, że przyjęcie wniosku w sprawie zawieszenia prezydenta powoduje automatycznie zainicjowanie procedury referendum³⁵⁷.

Zgodnie z ustawą o organizacji i przeprowadzaniu referendum³⁵⁸, referendum w sprawie odwołania prezydenta jest obowiązkowe i zarządzane na podstawie decyzji parlamentu określonej w art. 95 Konstytucji. Zadaniem rządu po przegłosowaniu wniosku o zawieszenie prezydenta, jest niezwłoczne przygotowanie ustawy dotyczącej organizacji referendum ogólnokrajowego w sprawie odwołania prezydenta Rumunii. Art. 9 ustawy o organizacji i przeprowadzaniu referendum wskazuje, że obywatele biorący udział w referendum, mają prawo do wyrażenia swojego zdania poprzez zaznaczenie odpowiedzi „TAK” albo „NIE” na następujące pytanie znajdujące się na karcie do głosowania: „Czy zgadzasz się na odwołanie z urzędu Prezydenta Rumunii?”. Prezydent zostaje odwołany z urzędu, gdy w referendum opowiedziało się za tym większość głosujących³⁵⁹. Jednakże, aby wynik referendum został uznany za ważny, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o organizacji i przeprowadzaniu referendum, musi w nim wziąć udział co najmniej 30% liczby osób wpisanych na stałe listy wyborcze. Ponadto zgodnie z ust. 3 wskazanego przepisu, ważne wyrażone opcje muszą reprezentować co najmniej 25% osób zarejestrowanych na stałych listach wyborczych³⁶⁰. Sąd Konstytucyjny nadzoruje przestrzeganie procedury i organizacji referendum oraz potwierdza jego wynik³⁶¹. Ponadto decyduje o ważności referendum większością dwóch trzecich głosów. Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o organizacji

³⁵⁶ Por. procedurę pociągnięcia prezydenta Rumunii do odpowiedzialności konstytucyjnej w poprzednim stanie prawnym: S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 288-298. S. Grabowska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Rumunii* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 263-270. S. Grabowska, *Referendum jako instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w Europie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. 87, s. 53-67.

³⁵⁷ B. Pytlik, *Prezydent Rumunii* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, J. Osiński (red.), Warszawa 2009, s. 599.

³⁵⁸ Tekst ustawy nr 3 o organizacji i przeprowadzeniu referendum z 2000 r. ze zm. dostępny jest pod następującym linkiem: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/204694> (dostęp 02.07.2024 r.).

³⁵⁹ Zob. art. 10 ustawy o organizacji i przeprowadzaniu referendum. Zgodnie ze wcześniejszym brzmieniem tego przepisu odwołanie prezydenta było zatwierdzane, jeśli wniosek taki uzyskał większość głosów obywateli zarejestrowanych na listach wyborczych. Zmiana ustawowego brzmienia tego przepisu nastąpiła 17 lipca 2012 r. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/139687> (dostęp 02.07.2024 r.).

³⁶⁰ Do dnia 16.12.2014 r. aby referendum było ważne, koniecznym było aby wzięła w nim udział co najmniej połowa plus jedna osoba z wpisanych na listy wyborcze. Zmiana wynika z nowelizacji ustawy o organizacji i przeprowadzaniu referendum uchwalonej 16 grudnia 2013 r., w której to *vacatio legis* wynosiło rok od daty publikacji. Treść nowelizacji dostępna jest pod następującym linkiem: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/153615> (dostęp 03.07.2024 r.).

³⁶¹ Zob. art. 146 pkt i) Konstytucji Rumunii.

i przeprowadzaniu referendum, odwołanie prezydenta z urzędu następuje w dniu opublikowania w dzienniku urzędowym decyzji Sądu Konstytucyjnego potwierdzającej wynik referendum. Za S. Grabowską należy wskazać, że w doktrynie rumuńskiej istnieje spór co do statusu prezydenta, wobec którego obywatele nie wyrażą zgody na odwołanie z pełnionego urzędu. Jednakże większościovym stanowiskiem jest to mówiące o tym, że w takiej sytuacji, odmowę złożenia z urzędu zawieszonoego w czynnościach prezydenta należy interpretować jako przywrócenie go do sprawowania urzędu³⁶².

Powyższej odpowiedzialności, na mocy art. 99 Konstytucji podlega również osoba zastępująca prezydenta Rumunii. Zgodnie bowiem z art. 98 ust. 1 Konstytucji jeżeli urząd prezydenta zostaje opróżniony lub prezydent zostaje zawieszony (...), jego funkcję przejmuje na ten czas przewodniczący Senatu albo przewodniczący Izby Deputowanych.

Praktyka ustrojowa Rumunii zna dwa przypadki pełnego zastosowania procedury opisanej w art. 95 Konstytucji. Dotyczą one prób podjętych w roku 2007 i 2012 skierowanych przeciwko prezydentowi Traianowi Băsescu³⁶³. Pierwszą z prób odwołania prezydenta T. Băsescu podjęto w lutym 2007 r. Wtedy to grupa 182 deputowanych i senatorów złożyła wniosek o zawieszenie prezydenta. We wniosku oraz późniejszym sprawozdaniu z prac komisji śledczej, sformułowano kilka zarzutów przeciwko prezydentowi. Zgodnie z opinią Sądu Konstytucyjnego miały one raczej charakter naruszeń hipotetycznych. Przytaczając bowiem kilka z nich należy wskazać, że dotyczyły one m.in. odmowy lub braku organizowania konsultacji z partiami politycznymi gdy pojawiały się momenty napięcia, a nawet kryzysu, wymagające podjęcia działań mediacyjnych, czy też stronnictwości na rzecz Partii Demokratycznej oraz oczernianie osób publicznych. Sąd Konstytucyjny prezentując swoją opinię dnia 5 kwietnia 2007 r. nie dopatrył się poważnych naruszeń Konstytucji³⁶⁴. Parlament nie był jednak związany przedstawioną opinią Sądu Konstytucyjnego i 19 kwietnia 2007 r. większością 322 głosów podjął uchwałę w sprawie zawieszenia w sprawowaniu urzędu prezydenta. Stosowne referendum w sprawie odwołania prezydenta przeprowadzone zostało 19 maja 2007 r.³⁶⁵. Za odwołaniem prezydenta zagłosowało 24,75% biorących udział w głosowaniu, przeciwko natomiast było 74,48%. Frekwencja wynosiła 44,45%. Dnia 23 maja 2007 r. Sąd Konstytucyjny podjął decyzję w przedmiocie stwierdzenia ważności

³⁶² Zob. szerzej S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 302.

³⁶³ Należy jednocześnie zaznaczyć, że w 1994 r. doszło do złożenia wniosku o zawieszenie prezydenta I. Iliescu, jednakże w tym przypadku większość deputowanych opowiedziała się przeciwko jego zawieszeniu. Zob. szerzej J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej* [w:] *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, T. Mołdawa (red.), Warszawa 2003, s. 140-141.

³⁶⁴ Zob. szerzej opinia Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2007 r. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81245> (dostęp 03.07.2024 r.).

³⁶⁵ S. Grabowska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 273.

wyników, wskazując że nie został spełniony warunek do odwołania prezydenta z urzędu, w związku z czym T. Băsescu wznowił wykonywanie swoich konstytucyjnych obowiązków jako prezydent Rumunii z dniem opublikowania przedmiotowej decyzji³⁶⁶.

Drugą i ostatnią próbę odwołania prezydenta z urzędu w trybie art. 95 Konstytucji, parlament podjął na początku lipca 2012 r. Stosowny wniosek o zawieszenie prezydenta w sprawowaniu urzędu złożyło 156 deputowanych i senatorów. Sprawę procedowano w bardzo szybkim tempie, bowiem pominięto etap powołania komisji śledczej, a o wyrażenie opinii przez Sąd Konstytucyjny wystąpiono już 5 lipca. Parlamentarzyści zarzucali prezydentowi, że m.in. uzurpował sobie rolę premiera i wstąpił w konstytucyjne uprawnienia rządu, wielokrotnie naruszył podstawowe prawa i wolności obywateli, czy też wielokrotnie naruszył zasadę podziału władzy w państwie i niezawisłości sędziowskiej. Przytaczane wypowiedzi prezydenta jasno wskazują, że przedmiotowa sytuacja zrodziła się na kanwie sporu na linii prezydent-parlament, a formułowane zarzuty mają charakter bardziej polityczny niż prawny. Jednakże co istotne, w tej sprawie Sąd Konstytucyjny nie zajął jednoznacznego stanowiska co do ewentualnego poważnego naruszenia Konstytucji. W opinii znajdują się jedynie ustosunkowania składu opiniującego do konkretnych zarzutów, bez finalnego podsumowania. Ustosunkowania te w większości przemawiają na korzyść prezydenta³⁶⁷. Podobnie jak w 2007 r., w związku z tym, że opinia Sądu ma jedynie charakter doradczy, parlament większością 256 głosów zadecydował za zawieszeniem prezydenta T. Băsescu w sprawowaniu urzędu. Stosowne referendum w sprawie jego odwołania odbyło się 29 lipca 2012 r. Prezydent wzywał swoich zwolenników do bojkotowania referendum. Finalnie za odwołaniem prezydenta zagłosowało 87,52% biorących udział w referendum, przeciwko odwołaniu było 11,15% głosujących. Frekwencja wyniosła 46,24%. Sąd Konstytucyjny decyzją z dnia 21 sierpnia 2012 r. unieważnił wynik referendum, wskazując że w referendum nie wzięła udział połowa plus jedna osoba wpisanych na stałe listy wyborcze. W związku z czym z dniem opublikowania przedmiotowej decyzji prezydent został przywrócony do wykonywania swoich konstytucyjnych i prawnych uprawnień. Należy podkreślić, że przedmiotowa decyzja Sądu Konstytucyjnego zapadła większością 6 do 3. Trzech sędziów złożyło w tym zakresie zdanie odrębne argumentując, że stałe listy wyborcze nie

³⁶⁶ Zob. decyzja Sądu Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2007 r.
<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/82263> (dostęp 03.07.2007 r.).

³⁶⁷ Zob. szerzej opinia Sądu Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2012 r.
<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/139444> (dostęp 03.07.2024 r.).

odzwierciedlały rzeczywistego spisu wyborców, mogąc tym samym sztucznie zawyżać niezbędny do osiągnięcia próg frekwencyjny³⁶⁸.

Poza wyżej opisaną procedurą z art. 95 Konstytucji Rumunii, prezydenta można również postawić w stan oskarżenia z powodu ciężkiej zdrady³⁶⁹. Termin ten nie jest wyjaśniony w doktrynie ani w orzecznictwie sądowym, zatem za S. Grabowską należy przyjąć, że ciężka zdrada dotyczy najpoważniejszych naruszeń przysięgi oraz interesu narodu i państwa, których prezydent dopuścił się podczas sprawowania urzędu³⁷⁰. Procedura w tym zakresie określa, że wniosek w przedmiocie postawienia prezydenta w stan oskarżenia może zostać wniesiony przez większość deputowanych i senatorów. Następnie jest on niezwłocznie przekazywany prezydentowi, aby mógł złożyć wyjaśnienia. Podobnie jak w procedurze zawieszenia prezydenta, wniosek o jego oskarżenie rozpatrywany jest na wspólnym posiedzeniu izb parlamentu. Postawienie prezydenta w stan oskarżenia następuje, gdy za wnioskiem opowie się co najmniej 2/3 deputowanych i senatorów. W momencie przegłosowania wniosku prezydent zostaje zawieszony w pełnieniu obowiązków. Kompetencje do ostatecznego osądzenia czy prezydent dopuścił się ciężkiej zdrady przysługują Wyższemu Sądowi Kasacyjnemu i Sprawiedliwości. W toku procedury sądowej prezydentowi przysługuje prawo do obrony. W przypadku wyroku skazującego, z mocy prawa prezydent zostaje odwołany ze swojej funkcji w momencie jego uprawomocnienia³⁷¹. Konstytucja nie odnosi się do sytuacji, gdy orzeczony zostanie wyrok uniewinniający, jednak podobnie jak w przypadku opowiedzenia się obywateli w referendum za prezydentem, należy uznać, że zostaje on przywrócony do sprawowania urzędu³⁷².

W zakresie odpowiedzialności rządu, w literaturze wskazuje się, że ponoszą oni odpowiedzialność polityczną, karną, cywilną oraz dyscyplinarną³⁷³. Konstytucja Rumunii nie zawiera regulacji wskazujących, aby członkowie rządu ponosili wprost lub pośrednio odpowiedzialność konstytucyjną. Art. 109 Konstytucji odnoszący się do odpowiedzialności rządu określa, że przypadki odpowiedzialności oraz kar stosowanych wobec członków rządu regulowane są na poziomie ustawowym. Stosowna ustawa o odpowiedzialności ministrów

³⁶⁸ Zob. szerzej decyzja Sądu Konstytucyjnego z dnia 21 sierpnia 2012 r. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/140855> (dostęp 03.07.2024 r.).

³⁶⁹ Zob. art. 96 ust. 1 Konstytucji Rumunii.

³⁷⁰ S. Grabowska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 270.

³⁷¹ Zob. art. 96 ust. 3 Konstytucji Rumunii.

³⁷² S. Grabowska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 270-271.

³⁷³ *Ibidem*, s. 274.

określa jedynie procedurę pociągania członków rządu do odpowiedzialności karnej oraz uzupełnia postanowienia Konstytucji o odpowiedzialności politycznej³⁷⁴.

Oceniając rozwiązania konstytucyjne przyjęte w Republice Rumunii oraz Republice Islandii, stwierdzić należy, że z jednej strony udział obywateli w procedurze pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta kraju wydaje się ciekawym rozwiązaniem ustrojowym, jednak z drugiej strony, praktyczność tego rozwiązania wydaje się mocno wątpliwa. Ponadto rozwiązanie w postaci zarządzania referendum nad odwołaniem prezydenta, w krajach cechujących się niską frekwencją wyborczą, prowadzi do pozorności przyjętych regulacji i *de facto* braku odpowiedzialności za delikty konstytucyjne. Słusznie S. Grabowska wskazuje, że w opisywanym modelu należałoby uwzględnić możliwość składania wniosku o pociągnięcie piastuna władzy publicznej do odpowiedzialności również przez grupę obywateli. Nadałoby to wtedy instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej również formę zbliżoną do *recall*, czyli odwołania osoby wybranej na urząd w wyborach powszechnych³⁷⁵.

2.6 Wnioski

Podsumowując poczynione ustalenia, podzielić można stanowisko J. Zaleśnego, który w następujący sposób odniósł się do procedury postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej: „Samo pojawienie się przeświadczenia o winie, chociażby nawet powszechnie przez obywateli podzielanego nie wystarczy, aby została ona osądzona, a autor nieprawidłowości pociągnięty do odpowiedzialności. Potrzebna jest silna wola polityczna bez której całe przedsięwzięcie, jakkolwiek dobrze byłoby uzasadnione, nie ma racji bytu. Rzec dotyczy woli politycznej zmaterializowanej w postaci większości parlamentarnej zdolnej i chcącej wyegzekwować odpowiedzialność konstytucyjną podmiotu władzy. O rozpoczęciu procesu realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej nie decyduje zatem jedynie sama kwalifikacja popełnionego czynu, ale również układ sił w parlamencie”³⁷⁶. Jednakże co pokazała przedstawiona praktyka wykorzystywania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, aby owa odpowiedzialność nie była jedynie odpowiedzialnością pozorną, nawet pomimo ogromnego wzburzenia społecznego i silnej woli politycznej do osądzenia przedstawiciela władzy, niezbędne jest przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych.

³⁷⁴ Ustawa nr 115 o odpowiedzialności ministrów z dnia 28 czerwca 1999 r. ze zm. dostępna pod następującym linkiem <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/59416> (dostęp 13.07.2024 r.).

³⁷⁵ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej...*, op. cit., s. 310.

³⁷⁶ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej...*, op. cit., s. 137.

Przede wszystkim, niezależnie od funkcjonującego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, istotnym wydaje się przyjęcie regulacji pozwalającej na pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności, nawet w sytuacji, gdy ta nie pełni już stanowiska publicznego. Brak możliwości zastosowania tzw. *late impeachmentu*, co pokazał przykład postępowania przeciwko R. Nixonowi oraz A. Fortasowi, nie tylko negatywnie wpływa na kulturę polityczną i prawną danego kraju, ale również pozostaje niezrozumiały dla obywateli. Wiąże się to przede wszystkim z brakiem poniesienia odpowiedzialności za delikt konstytucyjny. Należy również zwrócić uwagę na podstawową funkcję jaką pełnić ma odpowiedzialność konstytucyjna, czyli rozliczenie i usunięcie ze sprawowanej funkcji osoby popełniającej delikt konstytucyjny oraz czasowe pozbawienie jej możliwości ubiegania się o stanowiska publiczne. Dyskusja nad wprowadzeniem tzw. *late impeachment* prowadzona jest obecnie w Litwie w związku z rezygnacją z mandatu posła Remigiusa Zemaitaitisa, w sprawie którego Sąd Konstytucyjny orzekł, że ten złamał przysięgę urzędową i rażąco naruszył Konstytucję swoimi antysemitkami wypowiedziami³⁷⁷. Rezygnację z mandatu posła złożył, aby uniknąć 10-letniego zakazu pełnienia funkcji publicznych w razie, gdyby procedurę *impeachmentu* przeprowadzono do końca, i odebrano by mu mandat poselski. Złożenie rezygnacji poza uniknięciem opisanego zakazu, pozwoliło R. Zemaitaitisowi na wystartowanie w wyborach prezydenckich i zdobycie ponad 9% głosów³⁷⁸.

Kluczowym dla sprawnego przebiegu postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej jest również przyjęcie odpowiednich ram czasowych takiego postępowania. W tym zakresie należy docenić rozwiązania greckie i włoskie określające termin zakończenia prac komisji parlamentarnych, powołanych do zbadania wniosku wstępnego w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. Słusznie również ustawodawca grecki przyjął rozwiązanie o możliwości kontynuowania postępowania parlamentarnego w sytuacji, gdy specjalna komisja do zbadania wniosku wstępnego nie przygotuje stosownego sprawozdania w przyjętym przez parlament terminie. Rozwiązanie to ogranicza możliwość stosowania ewentualnej obstrukcji parlamentarnej. Niewątpliwie zatem przyjęcie ram czasowych byłoby właściwe dla etapu parlamentarnego odpowiedzialności konstytucyjnej. Za etap parlamentarny przyjmuję pracę władzy ustawodawczej nad wnioskiem wstępnym i przyjęciem uchwały o pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności. W zakresie etapu sądowego, czyli rozpatrywania uchwały parlamentu przez Sąd Specjalny,

³⁷⁷ Some Lithuanian MPs want impeachment procedure changed, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2261608/some-lithuanian-mps-want-impeachment-procedure-changed> (dostęp 04.08.2024 r.).

³⁷⁸ <https://rezultatai.vrk.lt/?srcUrl=/rinkimai/1504/1/2070/rezultatai/lt/rezultataiPreLietuvoje.html> (dostęp 04.08.2024 r.).

czy Sąd Konstytucyjny, właściwym byłoby przyjęcie terminów instrukcyjnych. Trudno byłoby bowiem przyjąć wiążący dla sądu termin na rozpoznanie oskarżenia i wydanie wyroku oraz określenie organu właściwego do wyegzekwowania tego obowiązku.

Regulacje przyjęte w Republice Włoskiej oraz praktyka ustrojowa Republiki Litewskiej wskazują na istotność uchwalenia precyzyjnego katalogu kar w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie z genezą instytucji *impeachmentu* przede wszystkim karą powinno być usunięcie skazanej osoby z piastowanego stanowiska. Ponadto właściwym wydaje się przyjęcie czasowego zakazu pełnienia funkcji publicznych. Odrzucić natomiast należy karę w postaci całkowitego zakazu piastowania określonych funkcji publicznych. Jako kary fakultatywne możliwe do orzeczenia w rozpatrywanej procedurze należy wskazać pozbawienie tytułów honorowych i orderów czy pozbawienie świadczeń emerytalnych z tytułu piastowanego urzędu. Nie ulega również wątpliwości, że w zakresie osób skazanych w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej ograniczone powinno zostać prawo łaski. Możliwość ułaskawienia skazanego za dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego czy zdrady stanu, wypaczałaby sens tegoż skomplikowanego procesu.

Negatywnie jednak należy odnieść się do modelu, w którym to obywatele są organem decydującym w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. Pamiętać należy bowiem, że procedura ta jest przede wszystkim odpowiedzialnością prawną za popełnienie deliktu konstytucyjnego, a nie plebiscytem nad popularnością oskarżonego. Ponadto takie rozwiązanie, skrajnie odbiega od genezy instytucji *impeachmentu*, który to związany był bardziej z odpowiedzialnością karną rozliczaną przez władzę ustawodawczą. Rozwiązanie to generuje również spore koszty, gdyż poza etapem parlamentarnym, fakultatywnie wspartym opinią sądu konstytucyjnego, koniecznym jest rozpisanie referendum, a następnie w przypadku usunięcia prezydenta z urzędu, przeprowadzenie wyborów prezydenckich. Doświadczenia Republiki Rumunii pokazują, że w krajach o stosunkowo niskiej frekwencji wyborczej, lub takiej oscylującej wokół 50%, procedura odpowiedzialności konstytucyjnej może okazać się odpowiedzialnością pozorną. Warto jednak pochylić się nad ewentualną możliwością przyznania określonej grupie obywateli możliwości składania wniosku o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Rozdział III

Zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce

3.1 Wprowadzenie

Dotychczasowa analiza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej pozwala stwierdzić, że ta ukształtowała się jako szczególny rodzaj odpowiedzialności, zarówno w odniesieniu do jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Znamiennym jest również jej oddzielenie od odpowiedzialności karnej³⁷⁹. Przeprowadzone badania komparatystyczne oraz historyczne dowiodły, że odpowiedzialność konstytucyjna nie dotyczy jedynie prezydenta czy ministrów, ale swoim zakresem obejmować może również parlamentarzystów czy sędziów. Niejednolitym pozostaje również zakres przedmiotowy, obejmujący chociażby naruszenie konstytucji, złamanie przysięgi, zdradę stanu czy ciężkie przestępstwa i przewinienia, jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych.

Tym samym odnosząc się do zaproponowanej w przedmiotowej rozprawie tezy badawczej, którą jest stała i trwała nieefektywność obowiązującego w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, należy w pierwszej kolejności poddać analizie przyjęte rozwiązania w jej zakresie przedmiotowym i podmiotowym. Podstawą rozważań będą regulacje prawne przyjęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawie o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r.³⁸⁰.

Prowadzona w niniejszym rozdziale analiza uwzględniac będzie polski dorobek prawny w przedmiocie rozpatrywanego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej, w szczególności rozwiązania prawne przyjęte w II Rzeczypospolitej (1918-1945). Celem bowiem prowadzonych rozważań jest zaproponowanie racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce z poszanowaniem aspektów historycznych funkcjonujących rozwiązań prawnych.

3.2 Delikt konstytucyjny

Istotne dla dalszych rozważań jest zdefiniowanie deliktu konstytucyjnego. Za Jerzym Wróblewskim należy wskazać, że „deliktem konstytucyjnym jest zachowanie określonej

³⁷⁹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, *op. cit.*, s. 9.

³⁸⁰ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11 poz. 84 ze zm.).

osoby niezgodne z przepisem konstytucji lub ustawy, za które ona odpowiada konstytucyjnie”³⁸¹. Aldona Domańska doprecyzowując powyższe podkreśla, że „jest to działanie lub zaniechanie wskazanego w treści normy podmiotu, powodujące niezgodny z treścią dyspozycji stan. Może ono polegać na podjęciu zachowania sprzecznego z treścią dyspozycji obowiązującej normy konstytucyjnej lub ustawowej w warunkach określonych w jej hipotezie lub na niezrealizowaniu zachowania nakazanego przez tę normę”³⁸². Z kolei Bożena Dziemidok-Olszewska delikt konstytucyjny definiuje jako „czyn zabroniony, popełniony przez konkretną osobę urzędową, w zakresie swego urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem, niestanowiącym przestępstwa, o charakterze zawinionym, polegający na naruszeniu konstytucji lub ustawy (niekarnej)”³⁸³. Tym samym delikt może być popełniony tylko indywidualnie, przez konkretną osobę zajmującą określone stanowisko lub pełniącą określoną funkcję³⁸⁴. Delikt konstytucyjny może przyjmować charakter formalny albo materialny. Koncepcja formalnego deliktu konstytucyjnego polega na uznaniu za wartość chronioną samo przestrzeganie konstytucji i ustaw, bez względu na następstwa działania podmiotu odpowiedzialnego³⁸⁵.

Odnosząc powyższe do funkcjonujących w Polsce regulacji prawnych, w szczególności art. 198 Konstytucji RP z 1997 r. oraz art. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.³⁸⁶, za K. Grajewskim wskazać należy, że „odpowiedzialność za delikt konstytucyjny ponoszona jest za czyn:

- 1) polegający na zawinionym naruszeniu Konstytucji lub ustawy;
- 2) popełniony wyłącznie przez osobę zajmującą wymienione *expressis verbis* w przepisach prawnych stanowisko państwowe;
- 3) który musi być popełniony albo w zakresie urzędowania, albo w związku z zajmowanym przez tę osobę stanowiskiem;
- 4) który nie jest przestępstwem (nie wypełnia znamion przestępstwa)”³⁸⁷.

Zaznaczyć należy, że w zakresie pkt. 4 przeciwny pogląd wyraża M. Kłopocka-Jasińska, argumentując, „że w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji

³⁸¹ J. Wróblewski, *Trybunał Stanu. Delikt konstytucyjny*, Warszawa 1985, s. 13.

³⁸² A. Domańska, *Delikt konstytucyjny - pojęcie, rodzaje i funkcje* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja - Sądownictwo - Samorząd terytorialny*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 118.

³⁸³ B. Dziemidok-Olszewska, *Delikt konstytucyjny* [w:] *Instytucje i systemy polityczne. Encyklopedia politologii tom II*, B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół (red.), Warszawa 2012, s. 96.

³⁸⁴ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 549.

³⁸⁵ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 545.

³⁸⁶ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tj. Dz.U. 2022 poz. 762).

³⁸⁷ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 18-19.

RP i ustawy o Trybunale Stanu nie ma podstaw do takiego zawężania pojęcia deliktu konstytucyjnego (por. art. 1 u. TS w pierwotnym brzmieniu). Czyn stanowiący naruszenie Konstytucji RP lub ustawy może bowiem oznaczać nadużycie władzy, a więc polegać na przekroczeniu uprawnień bądź niedopełnieniu obowiązków, a przez to stanowić czyn zabroniony z art. 231 § 1 k.k. Innymi słowy, dany czyn konkretnej osoby może stanowić delikt konstytucyjny, a jednocześnie wypełniać znamiona przestępstwa³⁸⁸. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić, gdyż autorka zdaje się łączyć dwa odrębne rodzaje odpowiedzialności tj. odpowiedzialność konstytucyjną oraz odpowiedzialność karną. Oczywiście słuszne jest zastrzeżenie, że dany czyn może wypełniać znamiona deliktu konstytucyjnego oraz przestępstwa, jednakże nie przesądza to o tym, że delikt konstytucyjny swoim zakresem obejmuje również przestępstwa. Ponadto przywołując treść pierwotnego art. 1 Ustawy, w którym to w ust. 3 wskazano, że: „odpowiedzialność określona w ust. 1 obejmuje czyny nie stanowiące przestępstwa, którymi osoby wymienione w ust. 2 w zakresie swego urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem w sposób zawiniony naruszyły Konstytucję lub inną ustawę”, stwierdzić należy, że sformułowanie „obejmuje czyny nie stanowiące przestępstwa” było jedynie doprecyzowaniem ustawodawcy, które to nie wpływało na przyjętą definicję deliktu konstytucyjnego. Zgodnie bowiem z art. 2 pierwotnego brzmienia Ustawy „osoby wymienione w art. 1 ust. 2 mogą podlegać także odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu, jeżeli czyny określone w art. 1 ust. 3 wypełniają również znamiona przestępstwa, a w uchwale o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej ich łączne rozpoznanie uznano za celowe”. Tym samym brak w obecnej Ustawie sformułowania o tym, że delikt konstytucyjny nie stanowi przestępstwa, nie oznacza przyjęcia zaproponowanej przez cytowaną autorkę rozszerzonego pojmowania tego pojęcia. Ponadto delikt konstytucyjny nie może przybrać znamion przestępstwa, gdyż do egzekwowania odpowiedzialności karnej właściwe są sądy karne³⁸⁹.

Odnosząc się jednak do zasygnalizowanego problemu w relacji między deliktem konstytucyjnym a przestępstwem nadużycia władzy stypizowanym w art. 231 Kodeksu karnego³⁹⁰ (dalej również jako k.k.), należy wskazać na pokrewny sposób ich ujęcia. Podzielić w tym zakresie wypada pogląd Z. Gromka, który wskazuje, że: „rozstrzygając kwestię, który rodzaj odpowiedzialności ma zastosowanie w wypadku zbiegu przestępstwa i deliktu konstytucyjnego, pierwszeństwo trzeba przyznać kwalifikacji prawnokarnej. Mimo

³⁸⁸ M. Kłopocka-Jasińska, *Trybunał Stanu* [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, R. Balicki, M. Bernarczyk, Olga Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński i in. (red.), Warszawa 2021, s. 464.

³⁸⁹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 550.

³⁹⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. nr 88 poz. 553 ze zm.).

przyjęcia tej zasady, w konkretnych stanach faktycznych mogą jednak wyłaniać się trudności w dokonaniu tej kwalifikacji. W aspekcie procesowym trzeba przyjąć, że jeżeli organy powołane do ścigania przestępstw nie prowadzą postępowania w związku z podejrzeniem naruszenia art. 231 § 1 k.k. (w szczególności właściwe organy wydały postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania bądź o jego umorzeniu), to przestępstwo nie miało miejsca i czyn może zostać (ewentualnie) zakwalifikowany w kategoriach deliktu konstytucyjnego. W aspekcie materialnoprawnym mogą jednakże wyłaniać się istotne trudności. Błędne zakwalifikowanie przestępstwa nadużycia władzy jako deliktu konstytucyjnego skutkować będzie umorzeniem ewentualnego postępowania toczącego się przed Trybunałem Stanu ze względu na niewystąpienie deliktu konstytucyjnego³⁹¹. Ponadto zbiegu deliktu konstytucyjnego i karnego nie wolno domniemywać. W tej materii o ewentualnym zbiegu rozstrzyga Sejm w stosownej uchwale, w której to określi, że zarzucane danej osobie czyny mają zostać rozpoznane przez Trybunał Stanu w obu wymiarach tj. karnym i konstytucyjnym³⁹².

Wracając do definicji deliktu konstytucyjnego zaproponowanej przez K. Grajewskiego, w pkt. 1) wskazano, że czyn składający się na delikt polega na zawinionym naruszeniu Konstytucji lub ustawy. Sformułowanie o zawinieniu naruszenia Konstytucji lub innej ustawy obecne było w pierwotnej ustawie o Trybunale Stanu z 1982 r. Aktualnie treść art. 3 ustawy określa, że: „Odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje czyny, którymi osoby wymienione w art. 1 ust. 1, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, **chociażby nieumyślnie, naruszyły Konstytucję lub ustawę** (podkreślenie MP)”. Stosowna zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu³⁹³. Nowelizacja była wynikiem uchwały pełnego składu Trybunału Stanu z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt TS ZP 1/98. W trakcie rozpatrywania w II instancji sprawy w związku z tzw. aferą alkoholową skład orzekający postanowił odroczyć wydanie orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego tego „w jakiej postaci winy istniejącej w polskim systemie prawnym odpowiada pojęcie *w sposób zawiniony naruszyły* użyte w art. 3 ustawy o Trybunale Stanu z 26 marca 1982 roku”³⁹⁴. Pełen skład TS uznał, że „odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają osoby wymienione w Ustawie o Trybunale

³⁹¹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy dotychczasowych doświadczeń - wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3 (73), s. 102-103.

³⁹² J. Zaleśny, *Trybunał Stanu* [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, M. Kruk (red.), Warszawa 2006, s. 186.

³⁹³ Dz.U. nr 125 poz. 1372.

³⁹⁴ Cytat za M. Filar, *Zawinienie deliktu konstytucyjnego* [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, A. Szwarc (red.), Poznań 1999, s. 91.

Stanu, które naruszyły Konstytucję lub inną ustawę zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, tzn. nie mając zamiaru naruszenia Konstytucji lub ustawy dokonały takiego naruszenia na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość dokonania tego naruszenia przewidywały albo mogły przewidywać przy zachowaniu należytej staranności³⁹⁵. Tym samym stwierdzono, że zawinione go naruszenia Konstytucji lub ustawy nie można sprowadzać tylko do winy umyślnej, z tych względów, że ustawodawca wyraźnie nie zaznaczył, że sprawcy mogą odpowiadać również z winy nieumyślnej. Marian Filar za słuszne uznał odwołanie się do należytej staranności tj. pojęcia z zakresu prawa cywilnego, uzasadniając to wagą społeczną obowiązków spoczywających na osobach objętych odpowiedzialnością konstytucyjną³⁹⁶. Odnosząc się również do obecnej treści art. 3 ustawy o TS wskazać należy, że naruszenie Konstytucji polegać może zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu. Może ono polegać na podjęciu zachowania zakazanego przez normę konstytucyjną albo na niezrealizowaniu zachowania przez nią nakazanego³⁹⁷. Tym samym wskazuje to na indywidualny charakter deliktu konstytucyjnego, bowiem działania lub zaniechania może się dopuścić jedynie ta osoba, na której ciążył wynikający z Konstytucji lub ustawy określony obowiązek lub uprawnienie. Zatem odpowiedzialność konstytucyjna nie może być ponoszona solidarnie. Nawet w przypadku organu kolegiального jak Rada Ministrów czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji do odpowiedzialności pociągany jest konkretny członek danego gremium³⁹⁸.

Należy również zwrócić uwagę na dyskusję nad rodzajami źródeł prawa, których naruszenie może być uznane za delikt konstytucyjny. Przepis art. 198 ust. 1 Konstytucji RP oraz powielający go art. 1 ust. 1 ustawy o TS jako źródła prawa, których naruszenie podlega odpowiedzialności konstytucyjnej wskazuje Konstytucję oraz ustawę. Doktryna tym samym wskazuje, że podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej może być również naruszenie postanowień ustawy konstytucyjnej³⁹⁹ oraz rozporządzenia z mocą ustawy⁴⁰⁰. Podzielić należy pogląd K. Grajewskiego w zakresie tego, że również naruszenie umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz tzw. prawa wtórnego Unii Europejskiej stanowić będzie podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej⁴⁰¹.

³⁹⁵ *Ibidem*, s. 92.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ W. Brzozowski, *Stopniowalność naruszeń konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4, rok LXXIX, s. 5.

³⁹⁸ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, *op. cit.*, s. 21.

³⁹⁹ Zgodnie z art. 235 ustawy o zmianie Konstytucji.

⁴⁰⁰ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, *op. cit.*, s. 39-40.

⁴⁰¹ *Ibidem*, s. 43. Podobnie A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1328.

Szersze dyskusje w literaturze toczą się nad problemem aktów wykonawczych do ustaw, tj. rozporządzeń. Z jednej strony wskazuje się, że dopuszczenie jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej również rozporządzenia prowadziłyby do wykładni rozszerzającej art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, co odrzucał m.in. W. Sokolewicz. Stanowisko to podziela K. Grajewski twierdząc, że „ściśle związanie tych aktów z ustawą (aktem normatywnym z mocą ustawy) nie może być, jak się wydaje, argumentem przemawiającym za objęciem zakresem przedmiotowym pojęcia ustawy użytego w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP także rozporządzeń wykonawczych, gdyż bliski związek rozporządzeń z ustawą *sensu largo* nie polega na tym, że rozporządzenia posiadają moc prawną równą ustawie (...), ale na wynikającej z Konstytucji zasadzie wydawania rozporządzeń tylko i wyłącznie na podstawie zawartego w ustawie szczegółowego upoważnienia do wydania konkretnego rozporządzenia, określającego organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także wytyczne odnoszące się do treści aktu”⁴⁰². Powyższego stanowiska w pełni nie podzielają A. Sakowicz i S. Steinborn wskazując, że „Nie każde naruszenie rozporządzenia jest bezprzedmiotowe w świetle art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności tak nie będzie, gdy z uwagi na blankietowość przepisu ustawy, odesłanie do aktów wykonawczych umożliwia np. dopasowanie norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków (np. gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp.) i wyposażenie ich w jednolitą sankcję. Słusznie zwraca się uwagę, że wyłączenie spod pojęcia ustawy, w tym przypadku oznaczałoby, niemożność pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej organu władzy publicznej, który wydał akty wykonawcze do ustawy, które uniemożliwiły jej prawidłowe wykonanie”⁴⁰³.

Przyjęty model odpowiedzialności konstytucyjnej odnosi się do deliktu konstytucyjnego o charakterze formalnym, tj. uznano za wartość chronioną samo przestrzeganie Konstytucji i ustaw bez względu na ewentualny skutek ich naruszenia. Głos krytyczny przeciwko formalnemu charakterowi deliktu konstytucyjnego wyrażał M. Pietrzak m.in. w wygłoszonym 15 grudnia 1992 r. podczas posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN referacie, wskazując, że delikt konstytucyjny należałoby połączyć ze skutkiem wyrządzenia szkody czy zagrożenia bezpieczeństwu państwa⁴⁰⁴. Takie rozwiązanie nie byłoby obce polskiemu ustrojodawcy,

⁴⁰² Cytat za A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198...*, op. cit., s. 1327.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ J. Nowacki, *Podstawy prawne i zakres odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu (posiedzenie KNP PAN, Warszawa 15 XII 1992)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6, s. 99. Zgodnie z przywołanym tekstem, krytycznie oceniono postulat M. Pietrzaka do łączenia deliktu konstytucyjnego ze skutkiem w postaci wyrządzenia szkody (zwłaszcza K. Buchała, W. Lang). Jako możliwą do przyjęcia uznano natomiast formułę,

gdyż na gruncie ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, względem ministrów przyjęto materialny charakter deliktu konstytucyjnego, wskazując, że ponoszą oni odpowiedzialność konstytucyjną za m.in. narażenie Państwa na niebezpieczeństwo, czy wyrządzenie interesom Państwa oczywistej i znacznej szkody⁴⁰⁵. Ponadto M. Pietrzak wskazywał, że brak brania pod uwagę konsekwencji naruszenia Konstytucji lub ustawy, może prowadzić do przekształcenia instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej z instytucji kontrolnej, w instytucję zwyczajną⁴⁰⁶. Niewątpliwie jest to postulat słuszny i powinien podlegać szerszej dyskusji, jednakże z praktycznego punktu widzenia, wprowadzenie do zakresu przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej terminów nieostrych mogłoby spowodować dodatkowe komplikacje proceduralne. Nie ulega jednak wątpliwości, że formalny charakter deliktu wymaga każdorazowego zainicjowania procedury odpowiedzialności konstytucyjnej, nawet za drobne naruszenie Konstytucji lub ustawy, stwierdzone choćby orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, co praktycznie nie ma miejsca⁴⁰⁷. Zauważyć również należy zdania przeciwne, wskazujące na to, że brak materialnych przesłanek odpowiedzialności konstytucyjnej wpływa na jej zobiektywizowany charakter, gdyż ogranicza to możliwość politycznego wpływu na procedurę postępowania przed Trybunałem Stanu. Istotnym jest bowiem sam fakt popełnienia czynu. Tym samym naruszenie norm zawartych w Konstytucji lub ustawie stanowi wystarczającą przesłankę do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, zaś charakter naruszenia oraz jego waga wpływa na wymiar kary⁴⁰⁸. Ponadto Z. Świda-Łagiewska podkreślała, że czyny wyrządzające państwu znaczną szkodę lub narażające państwo na niebezpieczeństwo, często wypełniają znamiona przestępstw. Zatem powinny być przedmiotem rozpatrywania przez sądy karne⁴⁰⁹.

Delikt konstytucyjny musi być również popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swego urzędowania⁴¹⁰. Zatem kolejna przesłanka składająca się na delikt konstytucyjny, wprowadzona została przez ustrojodawcę w formie alternatywnych sytuacji, z których co najmniej jedna musi zaistnieć. W doktrynie wskazuje się, że termin „zakres urzędowania” należy rozumieć jako całokształt wyodrębnionych przedmiotowo

zgodnie z którą postępowanie można by wszczynać, wówczas, gdy konkretne uchybienie spowodowało lub mogło spowodować poważne zagrożenie dla interesów państwa (K. Buchała) - *Ibidem*, s. 100.

⁴⁰⁵ Zob. art. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 59 poz. 415).

⁴⁰⁶ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, *op. cit.*, s. 104.

⁴⁰⁷ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 3, s. 18-19.

⁴⁰⁸ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198...*, *op. cit.*, s. 1325.

⁴⁰⁹ Z. Świda-Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności karnej i system kar* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983, s. 130.

⁴¹⁰ Zob. art. 198 ust. 1 Konstytucji RP.

spraw, w zakresie których dana osoba może podejmować decyzje i prowadzić działania⁴¹¹. W tym zakresie koniecznym jest zdekodowanie obowiązków i uprawnień danego organu, aby ustalić czy dany czyn mieścił się w tym zakresie⁴¹². Za K. Grajewskim, jako „przykład deliktu konstytucyjnego popełnionego w zakresie urzędowania można wskazać stanowienie przepisów prawa niezgodne z Konstytucją albo wykraczających poza przyznane kompetencje (np. wydanie rozporządzenia pomimo braku upoważnienia ustawowego), nieodebranie ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego”⁴¹³. Z kolei czyn popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem uznaje się za pojęcie o charakterze szerszym od czynu wynikającego z zakresu urzędowania. Michał Pietrzak podkreślał, że czyn może obejmować działania wykraczające poza zakres urzędowania, a więc poza uprawnienia, ale pozostawać związany z pełnioną funkcją w aparacie państwowym⁴¹⁴. Tym samym czyn ten może obejmować każdego rodzaju działalność nieurzędową. Przykładem czynu stanowiącego delikt konstytucyjny popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem jest podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości prób oddziaływania na orzecznictwo sądowe z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej⁴¹⁵.

Podsumowując polski ustrojodawca wprowadzając instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej za delikt konstytucyjny określił, że ponoszona ona będzie za czyn polegający na naruszeniu Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Zatem deliktowi konstytucyjnemu nadano charakter przepisu blankietowego, odsyłającego do niesprecyzowanych przepisów Konstytucji i ustaw, które stanowić mają podstawę konkretnych obowiązków lub zakazów. Zbigniew Gromek wskazuje, że zastosowanie przepisu blankietowego w zakresie deliktu konstytucyjnego spełnia minimalne wymogi wynikające z zasady określoności przepisów represyjnych⁴¹⁶. Należy również zwrócić uwagę na to, że przyjęta w Polsce konstrukcja deliktu konstytucyjnego jako przepisu blankietowego, nie różni się od przepisów funkcjonujących w innych państwach, jak chociażby w Niemczech czy Islandii. Jednakże na tle państw opisanych w rozdziale II pozostaje na gruncie ustawodawstwa i stanowiska doktryny bardziej dookreślona. Dyskusyjnym pozostaje kwestia ewentualnej zmiany z formalnej na materialną koncepcję

⁴¹¹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 105.

⁴¹² K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, op. cit., s. 47.

⁴¹³ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, op. cit., s. 48. Szerzej zob. R. Balicki, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta RP w związku z brakiem przyjęcia ślubowania od wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho i in. (red.), Gdańsk 2020.

⁴¹⁴ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 106.

⁴¹⁵ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, op. cit., s. 49.

⁴¹⁶ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 101.

deliktu konstytucyjnego poprzez wprowadzenie elementów w postaci wyrządzenia szkody interesom państwa czy zagrożenia jego bezpieczeństwu⁴¹⁷. Poprzeć natomiast należy postulat K. Grajewskiego oraz K. Działochy i T. Zalasieńskiego o wskazanie w sposób wyraźny w Konstytucji, że podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej jest również naruszenie przepisów aktów mających pierwszeństwo przed ustawą⁴¹⁸.

3.3 Zakres odpowiedzialności głowy państwa

W polskim porządku prawnym uznanie odpowiedzialności prawnej prezydenta jest niezbędne z uwagi na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Ponadto jako podstawę można przyjąć zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji) oraz zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Funkcjonowanie mechanizmów odpowiedzialności prawnej jest również kluczowe ze względu na szczególną pozycję ustrojową Prezydenta RP. Przede wszystkim Prezydent jako organ władzy wykonawczej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Ponadto czuwa on nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁴¹⁹. Zgodnie również z art. 134 ust. 1 Konstytucji jest on najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP⁴²⁰.

Odpowiedzialność Prezydenta RP statuuje art. 145 ust. 1 oraz art. 198 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z pierwszym ze wskazanych przepisów: „Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”. Drugi natomiast wskazuje, że: „Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej (...)”. Natomiast regulacje ustawy o TS wskazują również na odpowiedzialność za przestępstwa skarbowe⁴²¹.

W stosunku do przytoczonych przepisów, zauważalnym jest szczególna kognicja Trybunału Stanu w stosunku do Prezydenta RP. Przyjmuje się, że jest to wyrazem pozycji

⁴¹⁷ D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 1999, sectio G, vol. XLVI, s. 232.

⁴¹⁸ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, op. cit., s. 44.

⁴¹⁹ Art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

⁴²⁰ J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6 (71), s. 101-102.

⁴²¹ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy o TS.

ustrojowej Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd też uznaje się, że głowie państwa przysługuje formalny immunitet całkowity⁴²². Odnosząc się do odpowiedzialności za przestępstwa, odpowiedzialność Prezydenta jest zupełna, gdyż obejmuje wszystkie przestępstwa, których dopuścił się w okresie sprawowania urzędu. Jest to również odpowiedzialność wyłączna, ponieważ za popełnione przestępstwa odpowiada on jedynie przed Trybunałem Stanu, a nie przed sądem powszechnym⁴²³. Marian Filar w zakresie immunitetu Prezydenta, wskazywał, że obecna regulacja stwarza „sytuację, w której Prezydent RP w przypadku niepodjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawienie go w stan oskarżenia (...), nie będzie odpowiadał karnie za popełnione przestępstwo, co zbliża w tym względzie jego pozycję do osoby posiadającej immunitet materialny i stwarza swoisty kontrowersyjny kontekst z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa”⁴²⁴. W pełni należy zgodzić się z tym, że państwo powinno stwarzać osobom pełniącym najwyższe stanowiska we władzach, gwarancje ochrony przed bezpodstawnymi oskarżeniami. Tak aby mieli oni zapewnione warunki spokojnego i stabilnego pełnienia obowiązków⁴²⁵. Jednakże w tym zakresie powstaje pytanie, czy Trybunał Stanu jest właściwym organem do rozliczania również przestępstw popełnionych przez głowę państwa? Dobrosława Szumiło-Kulczycka jest zdania, że „najlepiej byłoby w ogóle pozbawić Trybunał Stanu kompetencji orzeczniczych w przedmiocie odpowiedzialności karnej, obecne rozwiązanie bowiem narusza zasadę równości wobec prawa. Wydaje się, że wystarczającą gwarancję spokojnego sprawowania najważniejszych urzędów państwowych stanowiłby immunitet procesowy, taki jak przysługuje posłom i senatorom”⁴²⁶. Jeszcze podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przedstawiciel Prezydenta RP, A. Rzepliński opowiadał się za zastąpieniem odpowiedzialności karnej prezydenta przed Trybunałem Stanu odpowiedzialnością karną byłego prezydenta przed sądem powszechnym. Podobnie wypowiadał się M. Pietrzak, wskazując, że prezydent powinien odpowiadać po zakończeniu

⁴²² P. Czarny, *Komentarz do art. 145 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 432.

⁴²³ *Ibidem*, s. 433.

⁴²⁴ M. Filar, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r. (sygn. akt P 12/2000)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45), s. 187.

⁴²⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45), s. 98.

⁴²⁶ *Ibidem*, s. 105.

urzędowania, co umożliwiłoby powstanie jaśniejszej koncepcji odpowiedzialności konstytucyjnej⁴²⁷.

Odnosząc się jeszcze do przyjętej regulacji odpowiedzialności karnej Prezydenta, należy zwrócić uwagę na różnicę terminologiczną między przywoływanym powyżej art. 145 ust. 1 Konstytucji a art. 2 ust. 1 ustawy o TS, w którym to ustawodawca poza odpowiedzialnością za przestępstwa wskazuje również odpowiedzialność za przestępstwa skarbowe. Różnica ta wynika z tego względu, że w momencie przyjmowania obowiązującej Konstytucji, pojęcie przestępstwa skarbowego nie było traktowane przez ustrojodawcę jako pojęcie całkowicie autonomiczne wobec pojęcia przestępstwa. Stosowna zmiana spowodowana była przyjętą w Kodeksie karnym skarbowym z 1999 r., autonomiczną formułą przestępstwa skarbowego. Doprowadziło to tym samym do nowelizacji ustawy o Trybunale stanu w sierpniu 2003 r. Nie wpływa to jednak na konstytucyjne rozumienie pojęcia odpowiedzialności karnej, które wciąż obejmuje zarówno przestępstwa, jak i przestępstwa skarbowe. Taką wykładnię wspiera reguła autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych oraz względy celowościowe. Trudno bowiem założyć, że celem ustrojodawcy było wyłączenie Prezydenta RP spod jurysdykcji sądów powszechnych w zakresie przestępstw, a jednocześnie głowa państwa miałaby odpowiadać na zwykłych zasadach w odniesieniu do przestępstw skarbowych⁴²⁸. Należy również zwrócić uwagę na poglądy doktryny w zakresie odpowiedzialności Prezydenta za wykroczenia, bowiem w tym zakresie nie jest jasne, czy właściwy jest Trybunał Stanu, czy też Prezydent w ogóle nie odpowiada za wykroczenia⁴²⁹. W tym zakresie K. Dąbrowski proponuje w drodze wykładni celowościowej rozszerzyć właściwość TS także do orzekania w sprawach wykroczeń. Wskazuje przy tym, że wyłączna i zupełna właściwość Trybunału Stanu odnosząca się do przestępstw, została ukształtowana celem zabezpieczenia Prezydenta przed stosowaniem względem niego kary pozbawienia wolności. Orzeczenie takiej kary powodowałby uznanie, że Marszałek Sejmu musi tymczasowo przejąć obowiązki głowy państwa. Przyjęcie koncepcji, iż to sąd powszechny jest właściwy do orzekania w sprawach wykroczeń mogłaby wywołać kryzys konstytucyjny⁴³⁰. Ostrożniejsze podejście do kwestii zastosowania wykładni celowościowej

⁴²⁷ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, biuletyn nr 1639/II, data 13.06.1995. <https://orka.sejm.gov.pl/biuletyn.nsf/e7da7aee89713a06c1256b6e0044f66b/c09ac2d67619a89cc1256b72004db4c3?OpenDocument> (dostęp 29.09.2024 r.).

⁴²⁸ M. Fingas, K. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 59-61.

⁴²⁹ P. Czarny, *Komentarz do art. 145 Konstytucji RP...*, op. cit., s. 434.

⁴³⁰ K. Dąbrowski, *Odpowiedzialność Prezydenta za wykroczenia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1, s. 118-119.

w omawianym aspekcie prezentują cytowani wcześniej autorzy komentarza do art. 2 ustawy o TS, wskazując, że „nie można bowiem zapominać, że ponoszenie odpowiedzialności karnej przez Prezydenta przed Trybunałem Stanu jest jednak rozwiązaniem wyjątkowym. Skonstruowaną na szczeblu konstytucyjnym regułą jest przecież sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 ust. 1 Konstytucji), a Prezydentowi nie przyznano żadnego immunitetu w zakresie wykroczeń. Jak się wydaje, nie można rozwiązań wyjątkowych, w pewien sposób uprzywilejowujących określone osoby, rozszerzać w drodze takiej wykładni”⁴³¹. W tym zakresie należy przychylić się do apelu autorów o zmianę ustawy zasadniczej.

Analizując szerzej zakres odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydent RP przed Trybunałem Stanu, wskazać należy, że jest ona ponoszona w takim samym stopniu, jak pozostałych podmiotów wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to zatem odpowiedzialność za delikt konstytucyjny, szczegółowo omówiony w rozdziale 3.2. W tym zakresie nie ma wątpliwości, że popełnienie deliktu konstytucyjnego może nastąpić w wyniku korzystania z przysługujących głowie państwa prerogatyw. Jednakże już akty urzędowe głowy państwa, dla swojej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Akt, dopóki nie uzyska aprobaty Premiera, dopóty nie dochodzi do skutku. Wyrażona zgoda nadaje aktowi urzędowemu prezydenta przymiot ważności⁴³². Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Tym samym w zakresie ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej, kontrasygnata Premiera nie zwalnia Prezydenta z odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu⁴³³. Za wydanie aktu urzędowego sprzecznego z Konstytucją lub ustawą, konstytucyjnie odpowiadał będzie również Premier, gdyż to za sprawą jego podpisu, wydany akt urzędowy Prezydenta nabrał ważności. Z tego też tytułu, w zakresie aktów podlegających kontrasygnacie, wskazuje się na rozłożenie odpowiedzialności konstytucyjnej na osobę pełniącą urząd Prezydenta RP oraz osobę sprawującą funkcję Prezesa Rady Ministrów⁴³⁴.

Wartym w odniesieniu do obowiązujących rozwiązań, w zakresie odpowiedzialności prawnej Prezydenta RP, jest przytoczenie dyskusji toczonych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Poza omawianym zagadnieniem odpowiedzialności karnej

⁴³¹ M. Fingas, K. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 2 ustawy..., op. cit.*, s. 59.

⁴³² J. Zaleśny, *Odpowiedzialność prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, M. Giżyńska, A. Piszcz (red.), Toruń 2014, s. 18.

⁴³³ P. Czarny, *Komentarz do art. 145 Konstytucji RP..., op. cit.*, s. 432.

⁴³⁴ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność prawna Prezydenta..., op. cit.*, s. 19.

Prezydenta, ożywiona dyskusja prowadzona była również nad propozycją senatora P. Andrzejewskiego dotyczącą wprowadzenia *impeachmentu*. Senator przedstawiał siebie jako zwolennika koncepcji, w której to przewiduje się, że każde naruszenie prawa czy systemu prawnego przez Prezydenta jest przyczynkiem pociągnięcia go do odpowiedzialności. Referował on jednocześnie obywatelski projekt konstytucji, który podobnie jak obecne regulacje, kształtował zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej⁴³⁵. Nawiązanie do instytucji *impeachmentu*, polegało zatem nie na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego odpowiedzialności, a na zmianie sposobu stawiania w stan oskarżenia i orzekania⁴³⁶. Senator Andrzejewski twierdził, że „amerykańska instytucja bardzo szerokiego *impeachmentu* może być wykorzystana także w naszych warunkach. Może ona stanowić szeroką podstawę pociągania prezydenta do odpowiedzialności nie tylko konstytucyjnej, ale każdej innej, ze względu na szczególną rolę, jaką pełni on w państwie. Stworzenie takiej szerokiej podstawy jest chyba elementem dopingującym dla Prezydenta i korzystnym dla zdrowej demokracji”⁴³⁷. Krytyczne zdanie o zaprezentowanej koncepcji wyraził ekspert Komisji, K. Działocha, wskazując, że proponowane rozwiązanie jest wbrew polskiej tradycji ustrojowej, obejmującej nie tylko rozwiązania z Konstytucji marcowej, ale również Konstytucji 3 maja. Rozwiązanie zaproponowane przez senatora wprost nazwane zostało przejściem na grunt anglosaski. W związku z czym K. Działocha wyraził wątpliwość sensowności takiego rozwiązania, argumentując, że w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej zostały ukształtowane już sprawdzone doświadczenia i obowiązująca procedura przed Trybunałem Stanu jest rozwiązaniem europejskim⁴³⁸.

Odwołując się do przytoczonej przez K. Działochę polskiej tradycji ustrojowej w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta warto odnieść się do art. 51 Konstytucji marcowej⁴³⁹. Zgodnie z tym przepisem Prezydent RP ponosił odpowiedzialność konstytucyjną za zdradę kraju oraz pogwałcenie Konstytucji. Podobnie jak w obecnie obowiązującej Konstytucji, zakres odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu obejmował również przestępstwa karne. Natomiast za czynności urzędowe nie ponosił on

⁴³⁵ Zob. art. 88 obywatelskiego projektu konstytucji z 1994 r. <https://www.solidarnosc.org.pl/bbial/wp-content/uploads/2017/08/Konstytucja-RP-projekt-obywatelski.pdf> (dostęp 29.09.2024 r.).

⁴³⁶ Zgodnie ze wskazanym projektem, Prezydent mógł być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem złożonym z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i sześciu członków Trybunału powołanych przez Senat ze swego grona. Od jego orzeczenia służyło odwołanie do całego składu Senatu z wyłączeniem senatorów, którzy orzekali w pierwszej instancji.

⁴³⁷ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, biuletyn nr 1639/II, data 13.06.1995. <https://orka.sejm.gov.pl/biuletyn.nsf/e7da7aee89713a06c1256b6e0044f66b/c09ac2d67619a89cc1256b72004db4c3?OpenDocument> (dostęp 29.09.2024 r.).

⁴³⁸ *Ibidem*.

⁴³⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44 poz. 267).

odpowiedzialności ani parlamentarnej, ani cywilnej. Wacław Komarnicki przez zdradę stanu interpretował „wykonywanie (względnie niewykonywanie) przez prezydenta swych obowiązków w sposób sprzeczny z interesami państwa, a więc np. narażenie lekkomyślne lub umyślne interesów państwa na szwank w stosunkach międzynarodowych”⁴⁴⁰. Z kolei termin „pogwałcenie Konstytucji” interpretowany był w związku ze zdradą stanu. Twierdzono, że wymienienie zdrady kraju obok pogwałcenia Konstytucji uzasadnić należy względami redakcyjnymi, chęcią bardziej kazuistycznego wyliczenia przyczyn odpowiedzialności prezydenta⁴⁴¹. Natomiast W. L. Jaworski pojęcie „pogwałcenia Konstytucji” uważał za elastyczne, które nadawało się do dowolnej interpretacji, co z kolei osłabiało i ograniczało władzę prezydenta⁴⁴². Jednakże uznać należy, że bliższym założeniom ustrojodawcy było wyjaśnienie W. Komarnickiego, który to pogwałcenie konstytucji przez prezydenta utożsamiał z zamachem na nią, w celu jej obalenia. „Stanowi więc ono nadużycie przez prezydenta władzy i środków, oddanych mu przez konstytucję do rozporządzenia, dokonane, w celu obalenia istniejącego ustroju prawnego, chociażby nastąpiło ono przy zachowaniu formalności konstytucyjnych, np. w formie rozporządzenia w zakresie wojskowym, kontrasygnowano przez ministra spraw wojskowych, będącego w zмовie z prezydentem, to jednak kontrasygnata ministerialna nie mogłaby tu pokryć czynu prezydenta, odjąć mu znaczenia czynu indywidualnego, za który powinien ponieść on odpowiedzialność”⁴⁴³. Należy również zwrócić uwagę na rozbieżność między zakresem przedmiotowym odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta wyrażonym w Konstytucji a ustawie o Trybunale Stanu z 1923 r.⁴⁴⁴. Zgodnie bowiem z art. 27 wskazanej Ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej odpowiadał przed Trybunałem Stanu za zdradę kraju, naruszenie Konstytucji z winy umyślnej, tudzież za przestępstwa z ustaw karnych. Jak wskazuje J. Zalesny, „wydaje się, że „pogwałcenie” jest zwrotem „mocniejszym” od „naruszenie”. Odwołuje się ono do świadomego działania, ukierunkowanego na zrealizowanie (niezrealizowanie) określonego zamiaru. Natomiast „naruszenie” może być pozbawione elementów celowościowych. Może wynikać z braków w diagnozie sytuacji, czy też z nieadekwatnego wyważenia racji”⁴⁴⁵. Nie zmienia to natomiast sytuacji, że w tym zakresie powinna pozostawać spójność między regulacjami konstytucyjnymi a ustawowymi dotyczącymi tak ważnej kwestii, jaką jest odpowiedzialność głowy państwa.

⁴⁴⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, op. cit., s. 289.

⁴⁴¹ *Ibidem*, s. 290.

⁴⁴² Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Toruń 1987, s. 58.

⁴⁴³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, op. cit., s. 291.

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 59 poz. 415).

⁴⁴⁵ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 39.

Kontynuując odwołanie się do aspektów historycznych II Rzeczypospolitej, należy wskazać na zagadnienie odpowiedzialności (nieodpowiedzialności) konstytucyjnej Prezydenta na gruncie Konstytucji kwietniowej⁴⁴⁶. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 2 Konstytucji jedyną formą odpowiedzialności Prezydenta była odpowiedzialność przed Bogiem i historią za losy Państwa. Tym samym wprowadzona została nieodpowiedzialność Prezydenta w ujęciu prawnym. Ponadto zgodnie z art. 15 Konstytucji, wyłączona została odpowiedzialność Prezydenta za wydane akty urzędowe. Wacław Komarnicki wprost wskazywał, że zniesienie wszelkiej prawnej odpowiedzialności Prezydenta jest nie do pogodzenia z republikańską formą państwa, przy której istnieje zasada pochodzenia wszelkiej władzy od Narodu⁴⁴⁷. Na uwagę zasługuje to, że pierwotny projekt konstytucji z 1929 r. przewidywał odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta, o zakresie tożsamym z art. 51 Konstytucji marcowej, z tą zmianą, że zamiast uchwały Sejmu do pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności, wymagana miała być uchwała Zgromadzenia Narodowego⁴⁴⁸. Przyjęta regulacja o braku odpowiedzialności Prezydenta w Konstytucji kwietniowej została przez większość oceniona negatywnie. Wskazywano, że formuła o odpowiedzialności wobec Boga i historii jest oparta na pojęciach monarchistycznych, a koncepcja monarchii wywodzi się z pojęć transcendentálnych - łaski Bożej, oraz króla jako namiestnika Boga na ziemi⁴⁴⁹. Dariusz Górecki wprowadzenie braku odpowiedzialności Prezydenta za wydane akty urzędowe, nawet gdyby naruszały one Konstytucję, uznaje za wyłom w zasadzie nieufności, jaka powinna obowiązywać w praktyce sprawowania władzy⁴⁵⁰. Mniejszościowy pogląd popierający wprowadzone regulacje wyrażał J. Dinces, który twierdził, że: „daleko realniejszą i silniej od uczucia przemawiającą oraz budzącą więcej poszanowania jest odpowiedzialność przed Bogiem i historią, a więc najwyższa odpowiedzialność moralna, jaka spoczywa na Prezydencie Rzeczypospolitej”⁴⁵¹. Ówczesni prawnicy polemizując z wprowadzaną formą odpowiedzialności Prezydenta, wskazywali m.in. że odpowiedzialność przed Bogiem może nastąpić jedynie przed Sądem Boskim, który nie należy do tego świata, natomiast odpowiedzialność przed historią, realizowana przed Trybunałem Historii przez przyszłe

⁴⁴⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30 poz. 227).

⁴⁴⁷ W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, rok VII, s. 11.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, s. 10-11.

⁴⁴⁹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 r.), s. 252.

⁴⁵⁰ D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej - oryginalność rozwiązania konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, P. Sarnecki (red.), Kraków 2006, s. 139.

⁴⁵¹ Cytat za L. Mażewski, *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10, s. 82.

pokolenia, znana jest tylko jako figura retoryczna⁴⁵². Głoszono również, że każdy z nas będzie kiedyś ponosił taką formę odpowiedzialności, jednak nie każdy, tak jak prezydent, będzie miał za co ją ponosić⁴⁵³. Tym samym regulacje wprowadzone w Konstytucji kwietniowej ocenić wypada jako niezgodne z polską tradycją ustrojową i przyjętą republikańską formą państwa.

Zagadnieniem powiązanim z rozpatrywanym zakresem odpowiedzialności głowy państwa, jest odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu)⁴⁵⁴ tymczasowo wykonującego obowiązki Prezydenta. Zgodnie bowiem z przytaczanym art. 198 ust. 1 Konstytucji RP określającym zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej, Marszałek Sejmu (Senatu) tymczasowo wykonujący obowiązki Prezydenta nie jest objętym tym rodzajem odpowiedzialności. Jednakże obowiązująca ustawa o TS reguluje kwestię odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałka Sejmu (Senatu) w omawianym zakresie⁴⁵⁵. W związku z powyższym, na gruncie obowiązujących przepisów powstaje wątpliwość, czy Marszałek Sejmu (Senatu) tymczasowo wykonujący obowiązki Prezydenta ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu? Nie ulega bowiem wątpliwości, że instytucja zastępstwa Prezydenta jest instytucją konstytucyjną, wprost wskazuje na to art. 131 ust. 1 Konstytucji oraz art. 145 ust. 3 Konstytucji. Co również istotne, Marszałkowi Sejmu (Senatu) tymczasowo wykonującemu obowiązki głowy państwa, przysługują wszystkie uprawnienia Prezydenta, z wyjątkiem prawa do skrócenia kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4 Konstytucji). W doktrynie, większościowy pogląd stanowi, iż niedopuszczalnym jest poszerzenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej na poziomie ustawowym. Tym samym słusznym jest wyrażanie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu⁴⁵⁶. Ponadto M. Pach wyraża wątpliwości, czy wskazany przepis ustawowy jest zgodny z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawa) oraz powiązanim z nim art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu), bowiem „w respektującym te zasady państwie niedopuszczalna jest sytuacja, gdy treści z zakresu materii konstytucyjnej wprowadzane są

⁴⁵² A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 67. Wskazanie za L. Mażewski, *Odpowiedzialność prezydenta...*, *op. cit.*, s. 82.

⁴⁵³ Tak J. Makarewicz, *Kodyfikacja konstytucji*, Lwów 1934, s. 34. Wskazanie za L. Mażewski, *Odpowiedzialność prezydenta...*, *op. cit.*, s. 82.

⁴⁵⁴ Formuła stosowana celem uproszczenia, gdyż zgodnie z art. 131 ust. 3 Konstytucji RP: Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu.

⁴⁵⁵ Zob. art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁴⁵⁶ Por. M. Pach, *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2 (109). M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sądzie nad notablami)* [w:] *Trzecia władza - Sądy i trybunały w Polsce: materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.

ustawą, nie mając przy tym żadnego umocowania w przepisie konstytucyjnym”⁴⁵⁷. Natomiast zdaniem Z. Gromka, możliwym jest wyinterpretowanie z przepisów konstytucji podstaw odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałka Sejmu (Senatu) tymczasowo wykonującego obowiązki Prezydenta. W tym zakresie podstawa do takiego uznania wynikać ma z faktu, że przepisy o charakterze kompetencyjnym adresowane do Prezydenta, są również adresowane do Marszałka Sejmu (Senatu) go zastępującego. Zatem skoro możliwym jest wykonywanie uprawnień Prezydenta, to tym samym możliwe jest popełnienie deliktu konstytucyjnego. W związku z powyższym wskazany autor stoi na stanowisku, że art. 2 ust. 3 ustawy o TS nie stanowi rozszerzenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej przyjętej w art. 198 ust. 1 Konstytucji⁴⁵⁸. Jednakże w omawianej sprawie należy przychylić się do większościowego stanowiska doktryny, że rozszerzenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej o Marszałka Sejmu (Senatu) tymczasowo wykonującego obowiązki Prezydenta w drodze ustawowej nie odpowiada wymaganiom konstytucyjności. W tym zakresie należy wnioskować o stosowną zmianę na poziomie konstytucyjnym⁴⁵⁹. Powyższe nie powinno podważać zasadności objęcia odpowiedzialnością konstytucyjną Marszałka Sejmu (Senatu) w omawianym przypadku. Pozostawałoby to również w zgodzie z polską tradycją ustrojową, bowiem odpowiedzialność drugiej osoby w państwie przewidziana była w ustawie o Trybunale Stanu z 1923 r.⁴⁶⁰. Zgodnie bowiem z art. 29 w zw. z art. 27 wskazanej Ustawy, Marszałek Sejmu zastępujący Prezydenta odpowiadał przed Trybunałem Stanu za zdradę kraju, naruszenie Konstytucji z winy umyślnej oraz za przestępstwa z ustaw karnych⁴⁶¹.

Odnosząc się do konstytucyjnej regulacji odpowiedzialności prawnej głowy państwa, w tym omawianego zakresu odpowiedzialności Prezydenta RP, w szczególności należy wskazać na zasadność rozważenia wyłączenia spod kognicji Trybunału Stanu rozliczania odpowiedzialności karnej Prezydenta. Wiązałoby się to oczywiście ze stosownymi zmianami

⁴⁵⁷ M. Pach, *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu)...*, op. cit., s. 52.

⁴⁵⁸ Z. Gromek, *O niektórych problemach na styku konstytucji i ustawowej regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesorów: księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017, s. 835.

⁴⁵⁹ A. Bień-Kacała, *Kilka uwag w kwestii odpowiedzialności Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 48.

⁴⁶⁰ W tym zakresie poczynić należy stosowane zastrzeżenie odnoszące się do regulacji tej materii na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Wynika to z tego względu, że Konstytucja marcowa nie wprowadzała enumeratywnego wyliczenia podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną. Przepisy Konstytucji, szczegółowe regulacje w tej materii secedowały na ustawodawcę zwykłego.

⁴⁶¹ Szerzej o zagadnieniu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu (Senatu), zob. M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5 (100) oraz G. Pastuszek, *Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki Prezydenta RP - dylematy konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.

na poziomie przede wszystkim konstytucyjnym, jednak takie wyłączenie wydaje się zasadne z punktu widzenia zasady równości wobec prawa. Ponadto rozwiązanie to jest jedną z propozycji dla wypracowania racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, jako naczelnego celu niniejszej pracy. Oczywiście należałoby równocześnie przyjąć inne regulacje gwarantujące stabilność pełnionego urzędu np. w postaci immunitetu procesowego, czy też przyjęcia odrębnej ustawy o ochronie osoby Prezydenta RP⁴⁶². Jednak takie rozważania pozostają poza zakresem prowadzonych badań. Dodatkowo, celem uniknięcia wątpliwości konstytucyjnych, co do odpowiedzialności Marszałka Sejmu (Senatu) tymczasowo wykonującego obowiązki Prezydenta, należałoby dokonać zmiany art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. Słusznie bowiem wskazuje J. Ciapała, że „prawo konstytucyjne państw demokratycznych nie może wykluczać odpowiedzialności osoby zajmującej najwyższe stanowisko w państwie i to niezależnie od zakresu przyznanych kompetencji władczo-politycznych”⁴⁶³.

3.4 Zakres odpowiedzialności Rady Ministrów

Podstawą odpowiedzialności prawnej członków Rady Ministrów jest art. 156 ust. 1 oraz art. 198 ust. 1 Konstytucji. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności obejmuje popełnienie deliktu konstytucyjnego oraz przestępstwa w związku z zajmowanym stanowiskiem. Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 4 obowiązującej ustawy o Trybunale Stanu, zakres przedmiotowy odpowiedzialności obejmuje również przestępstwa skarbowe⁴⁶⁴. Odnosząc się do zakresu przedmiotowego odpowiedzialności należy wskazać na to, że art. 156 ust. 1 Konstytucji wymienia jedynie członków Rady Ministrów. Natomiast art. 198 ust. 1 Konstytucji osobno wskazuje Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów.

Tym samym koniecznym jest zdefiniowanie terminu „członek Rady Ministrów”. W doktrynie jest zgodność, co do tego, że powinno to następować przez pryzmat art. 147 Konstytucji, a więc przepisu określającego skład Rady Ministrów. Zgodnie z przytoczonym przepisem, w skład Rady Ministrów wchodzi Prezes Rady Ministrów i ministrowie⁴⁶⁵ oraz wiceprezesi Rady Ministrów. Ponadto do RM mogą być powołani przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Przyjęcie innej interpretacji mogłoby doprowadzić do wykluczenia Prezesa RM z procedury odpowiedzialności konstytucyjnej

⁴⁶² J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej...*, op. cit., s. 119.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ Szerzej o genezie rozszerzenia zakresu przedmiotowego odpowiedzialności o przestępstwa skarbowe zob. rozdział 3.3.

⁴⁶⁵ Dotyczy to ogółu ministrów, a więc ministrów resortowych i ministrów bez teki.

wskazanej w art. 156 Konstytucji, co byłoby wbrew wykładni celowościowej, funkcjonalnej, systemowej i również historycznej⁴⁶⁶. Zgodnie zatem z art. 147 Konstytucji, w skład RM nie wchodzi w szczególności sekretarze stanu w administracji rządowej (art. 103 Konstytucji) oraz osoby, którym Prezes Rady Ministrów (bez powołania ich w skład rządu) powierzył kierowanie ministerstwem (art. 198 ust. 1 Konstytucji)⁴⁶⁷.

Jednocześnie odnosząc się do kategorii osób, które nie wchodzi w skład RM ale ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji, a więc osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, to zgodnie z obowiązującymi regulacjami, nie funkcjonuje już taka kategoria osób. Zgodnie bowiem z art. 36 ustawy o Radzie Ministrów⁴⁶⁸ w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów. Jednakże pomimo braku obecnie takiej kategorii osób, przyjęte rozwiązanie na poziomie konstytucyjnym (art. 198 ust. 1) w tym zakresie nie powinien ulec zmianom, gdyż możliwym jest nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów lub przyjęcie innych przepisów kształtujących kierowanie ministerstwami, które umożliwią osobom, niebędącym członkami rządu, kierować ministerstwem, to powinna istnieć regulacja umożliwiająca rozliczenie tych osób.

Ponadto autorzy komentarza do art. 2 ustawy o TS przyjmują, że obecne uregulowanie konstytucyjne (art. 198 ust. 1) i ustawowe (art. 1 ust. 1 pkt 6 ustawy o TS) jest niezbędne w sytuacji zastępowania ministra w kierowaniu ministerstwem. Autorzy twierdzenie to wyprowadzają z przyjętej konstrukcji deliktu konstytucyjnego ponoszonego w zakresie urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem. Argumentując tym samym, że: „gdyby zatem w przepisach nie wyodrębniono osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem jako osobnej kategorii podmiotów podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej, to niemożliwym byłaby realizacja ich odpowiedzialności konstytucyjnej za czyny wykonane w tym charakterze na podstawie art. 36 ustawy o RM. Czynności tych nie można byłoby przecież zakwalifikować jako związanych z zajmowanym stanowiskiem albo wchodzących w zakres urzędowania tej osoby na jej właściwym „pierwotnym” stanowisku członka rządu (np. Prezesa Rady Ministrów albo ministra)”⁴⁶⁹. Odmienne stanowisko prezentuje J. Zalesny, który uważa, że w związku z tym, że ustawa

⁴⁶⁶ Zob. szerzej J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 176-178.

⁴⁶⁷ P. Czarny, *Komentarz do art. 147 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 442.

⁴⁶⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. nr 106 poz. 492 ze zm.).

⁴⁶⁹ M. Fingas, K. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 2 ustawy..., op. cit.*, s. 53-54.

o RM przesądza, iż tymczasowym kierownikiem ministerstwa może być tylko członek Rady Ministrów, to odpowiadają oni przed Trybunałem Stanu w trybie art. 156 Konstytucji⁴⁷⁰. Za słuszne należy uznać powyższe stanowisko J. Zalesnego, bowiem przyjęcie odmiennej koncepcji oznaczałoby, że członek Rady Ministrów, pełniący obowiązki ministra w dwóch resortach, podlegałby innej procedurze pociągania do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Zgodnie bowiem z art. 156 ust. 2 Konstytucji, uchwałę o pociągnięciu członka RM do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Natomiast uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności osoby, której Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem podejmowana jest przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴⁷¹. Na uwagę zasługuje również fakt, że obecnie nie ma przeszkód, aby zastępujący przejął wszystkie zadania i kompetencje osoby, którą zastępuje⁴⁷². Jednocześnie zaznaczyć należy, że kwestia zastępstwa ministra w trybie art. 36 ustawy o Radzie Ministrów jest rzadką praktyką, jednak dla przykładu wskazać należy, że premier Mateusz Morawiecki, w związku z nieobsadzeniem stanowiska Ministra Cyfryzacji, pełnił tę funkcję przez 2,5 roku⁴⁷³. Przyjmując opisaną koncepcję autorów komentarza do ustawy o TS, za popełnienie ewentualnego deliktu konstytucyjnego w ramach funkcji Ministra Cyfryzacji odpowiadałby on na podstawie art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trudno zatem zgodzić się z taką koncepcją i przyjąć należy, że w aktualnym stanie prawnym tzw. tymczasowi kierownicy ministerstw odpowiadają w trybie art. 156 Konstytucji. W związku z powyższym, w aktualnym stanie prawnym przyjąć należy, że obecnie nie występuje kategoria osób wymieniona w art. 1 ust. 1 pkt 6 ustawy o Trybunale Stanu⁴⁷⁴.

Dodać również należy, że w przypadku zmiany przepisów dotyczących zastępstwa ministra i wprowadzenia możliwości powierzenia kierowania ministerstwem osobie, która nie

⁴⁷⁰ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 184.

⁴⁷¹ Art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu.

⁴⁷² P. Czarny, *Komentarz do art. 149 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 452.

⁴⁷³ Powołanie Mateusza Morawieckiego jako Prezesa Rady Ministrów na urząd Ministra Cyfryzacji nastąpiło 6 października 2020 r. na mocy Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 896). Stosowane odwołanie z urzędu nastąpiło 6 kwietnia 2023 r. na mocy Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 2023 r. nr 1131.16.2023 o odwołaniu Ministra Cyfryzacji (M.P. poz. 390).

⁴⁷⁴ Dariusz Dudek wskazuje, że funkcja kierownika „jest wyłącznie wyrazem lapsusu legislacyjnego wynikającego zapewne z mechanicznego przeniesienia anachronicznego przepisu ustawowego do regulacji konstytucyjnej. Źródłem tego potknięcia może być też fakt, że na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. skład Rady Ministrów był częściowo „otwarty” - obejmował osoby powołane w trybie przepisów o tworzeniu rządu (art. 57-62 Małej Konstytucji), a których członkostwo wynikało z ustaw szczególnych (art. 53 ust. 1 pkt 4 Małej Konstytucji)”. Cytat z D. Dudek, *Komentarz do art. 156 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 839-840.

będzie wchodziła w skład rządu, to osoba taka ponosić będzie odpowiedzialność wyłącznie na podstawie art. 198 ust. 1 Konstytucji, czyli jedynie za delikt konstytucyjny. Tym samym nie będzie ponosić odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu jak członkowie Rady Ministrów. Względem nich odpowiedzialność karna realizowana będzie na zasadach ogólnych⁴⁷⁵.

W związku z indywidualnym charakterem deliktu konstytucyjnego, działania lub zaniechania może się dopuścić jedynie ta osoba, na której ciążył wynikający z Konstytucji lub ustawy określony obowiązek lub uprawnienie. Jednakże w przypadku organu kolegialnego jakim jest Rada Ministrów, członek RM wykonuje zadania własne przewidziane w stosownych ustawach lub zadania powierzone przez premiera oraz jednocześnie solidarnie wykonuje zadania nałożone na Radę Ministrów. Jacek Zalesny przyjmuje kryterium formalne do rozróżniania, czy dany czyn został dokonany w ramach kompetencji własnych, czy też w ramach rządu, wskazując, że „zagadnienie wykracza poza obszar własnych kompetencji członka Rady Ministrów, gdy decyzje z nim związane podejmowane są jako rozstrzygnięcia Rady Ministrów (...) w drodze uzgodnienia lub na posiedzeniu Rady Ministrów”⁴⁷⁶. Jednakże autor zastrzega, że na przyjęty podział duży wpływ mają działania premiera. Zgodnie bowiem z art. 148 Konstytucji Prezes Rady Ministrów koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów (pkt 5) oraz jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej (pkt 7).

Za J. Wróblewskim w doktrynie przyjmuje się następujący schemat przedstawiający sytuację organu kolegialnego, którego członkowie mogą odpowiadać przed Trybunałem Stanu za podjęcie decyzji uznanej za zawinione naruszenie konstytucji. „Teoretycznie możliwości odpowiedzialności za taką decyzję są następujące:

- a) odpowiadają wszyscy członkowie organu kolegialnego uczestniczący w posiedzeniu, na którym zapadła decyzja;
- b) odpowiadają ci członkowie, którzy głosowali za podjęciem decyzji;
- c) odpowiadają uczestnicy posiedzenia, z wyjątkiem tych, którzy głosowali przeciw;
- d) odpowiada ten kto kierował organem kolegialnym podejmującym decyzję;
- e) nie odpowiada nikt”⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ M. Fingas, K. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 2 ustawy..., op. cit.*, s. 54-55.

⁴⁷⁶ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim..., op. cit.*, s. 178.

⁴⁷⁷ J. Wróblewski, *Trybunał Stanu..., op. cit.*, s. 17.

Odrzucić należy warianty a), d) oraz e) jako sprzeczne z obowiązującymi zasadami ustrojowymi. Zatem do rozważenia w odniesieniu do Rady Ministrów pozostają warianty b) oraz c). Kluczowym w tym zakresie pozostaje odpowiedzialność członków RM, którzy w danej sprawie wstrzymali się od głosu. Wynika to z tego, że w zależności od przyjętej w danym organie kolegialnym metody podejmowania decyzji, zachowanie osób, które zdecydowały się wstrzymać od głosu, może oznaczać dezaprobatę albo aprobatę dla podejmowanych decyzji⁴⁷⁸. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Pracy Rady Ministrów⁴⁷⁹ rozstrzygnięcia RM zapadają w drodze uzgodnienia. W przypadkach, w których osiągnięcie uzgodnienia nie jest możliwe, projekt rozstrzygnięcia może być, z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów, poddany głosowaniu. Rozstrzygnięcia, w drodze głosowania, zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów, a w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Prezesa Rady Ministrów. Ponadto członek Rady Ministrów może zgłosić do protokołu odrębne stanowisko w stosunku do rozstrzygnięcia podjętego na tym posiedzeniu Rady Ministrów⁴⁸⁰. Tym samym przy decyzji zapadającej zwykłą większością głosów, głosy wstrzymujące się, oznaczają *de facto* aprobatę dla podejmowanej decyzji. Zatem w przypadku RM za zawinione naruszenie Konstytucji lub ustawy odpowiadać będą wszyscy członkowie Rady Ministrów, poza tymi, którzy głosowali przeciw. Oczywiście każdorazowo Trybunał Stanu będzie oceniał stopień udziału danej osoby w podjęciu decyzji.

W związku z omawianym zagadnieniem odpowiedzialności członków organu kolegialnego, jakim jest Rada Ministrów, należy przytoczyć kontrowersyjny wyrok Sądu Najwyższego z 1999 r. o sygn. akt III RN 108/98. Zgodnie ze wskazanym orzeczeniem, Sąd uznał, że „Wprawdzie okoliczność, że Rada Ministrów dotychczas nie wydała rozporządzenia, o którym mowa w art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej, nie uniemożliwia orzekania przez Społeczną Komisję Rewindykacyjną w sprawach zwrotu majątku na podstawie ustawy rewindykacyjnej (...), tym niemniej fakt ten w istotny sposób utrudnia, a w określonym zakresie wręcz uniemożliwia realizację postanowień ustawy rewindykacyjnej, co powoduje naruszenie praw uprawnionych podmiotów, a tym samym konstytucyjnych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483). Bezczynność Rady Ministrów w zakresie realizacji kompetencji do wydania rozporządzenia

⁴⁷⁸ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 181.

⁴⁷⁹ Uchwała nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniająca uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 757).

⁴⁸⁰ Zob. § 15 ust. 2-4 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

niezbędnego w celu zapewnienia wykonania ustawy stanowi delikt konstytucyjny (art. 146 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 w związku z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i objęty jest odpowiedzialnością konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)”⁴⁸¹. Orzeczenie to stoi zatem w sprzeczności z opisywaną zasadą zindywidualizowanego charakteru odpowiedzialności konstytucyjnej. Słusznie zatem w głosie krytycznej W. Kręcisz wskazał, że „Konkretny stan faktyczny, będący podstawą orzekania przez SN, w konfrontacji z analizowaną tezą, pozwala w świetle przepisów obowiązującego prawa oraz ustaleń doktryny przyjąć, iż ewentualny delikt konstytucyjny, zgodnie z zasadami indywidualizacji czynu, winy i sprawcy — a więc zgodnie z prawnokarnym charakterem odpowiedzialności konstytucyjnej — mógłby być przypisany prezesowi Rady Ministrów. W jego zakresie urzędowania bowiem, na podstawie art. 148 Konstytucji, mieści się kierowanie pracami Rady Ministrów i zapewnianie wykonywania jej polityki, co w konfrontacji z wykazanim zaniechaniem wykonania przez ten kolegiálny organ nakazanej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie (zrealizowania kompetencji prawotwórczej) nakazuje taką beczynność, spowodowaną brakiem należytego kierownictwa i kontroli, potraktować jako delikt premiera”⁴⁸². Wątpliwym byłoby natomiast rozciągnięcie odpowiedzialności na pozostałych członków Rady Ministrów.

Odnosząc się do polskiej tradycji ustrojowej w omawianym zakresie, przede wszystkim należy wskazać na przepisy Konstytucji marcowej. Zgodnie z art. 56 zd. 1 Konstytucji, Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu. Wacław Komarnicki omawiając zasadę solidności gabinetu ministrów wyjaśniał, że zastosowanie tej zasady może być absolutne, niedopuszczające wyjątków lub względne. Polskie rozwiązania ustrojowe zaliczył on do względnej solidarności⁴⁸³. Wynika to przede wszystkim z tego, iż w art. 56 zd. 2 ustrojodawca poza solidarną odpowiedzialnością konstytucyjną, przyjął również, że ministrowie odpowiadali za indywidualną działalność w zakresie jej zgodności z Konstytucją i innymi ustawami oraz za działanie podległych sobie organów, jak i kierunek prowadzonej polityki. Ponadto cytowany autor zwracał uwagę na rozbieżności między odpowiedzialnością za „ogólny kierunek działalności Rządu” a za „kierunek swej polityki”. Literalnie wskazuje to na możliwe inne kierunki w działalności organu kolegiálnego a poszczególnych ministrów. Tym samym

⁴⁸¹ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 stycznia 1999 r. sygn. akt III RN 108/98, Legalis.

⁴⁸² W. Kręcisz, *Glosa do wyroku Sadu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r. (sygn. akt III RN 108/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4 (33), s. 234.

⁴⁸³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, op. cit., s. 301-302.

oznaczałoby to osłabienie spójności i jednolitości politycznej Rady Ministrów. W tym zakresie W. Komarnicki był zdania, że ustrojodawca stosując inne nazewnictwo, chciał poprzez użycie sformułowania „kierunek polityki” nadać mu znacznie bardziej ograniczone. Indywidualna odpowiedzialność ministra miała się odnosić nie tylko do legalności zarządzeń, ale również do ich celowości⁴⁸⁴.

Analizując regulacje obowiązujące w II Rzeczypospolitej w kontekście zakresu odpowiedzialności Rady Ministrów, znaczącą różnicą między Konstytucją marcową a Konstytucją kwietniową, było ograniczenie w Konstytucji kwietniowej odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów jedynie do momentu legalności urzędowania tj. do zgodności podejmowanych działań z Konstytucją lub inną ustawą. Konstytucja marcowa przewidywała bowiem w zakresie odpowiedzialności uwzględnienie również aspektu celowości tj. czy działanie lub zaniechanie ministra lub organów mu podległych nie przyniosły interesom Państwa oczywistej i znacznej szkody lub nie naraziły Państwa na niebezpieczeństwo⁴⁸⁵. Ponadto charakter winy również uległ ograniczeniu w Konstytucji kwietniowej, gdyż zgodnie z art. 30 Konstytucji, ministrowie odpowiedzialność ponosili jedynie za umyślne naruszenie Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego⁴⁸⁶. Przeciwno takim zmianom opowiadał się W. Komarnicki wskazując, że w sytuacji ograniczenia parlamentarnej odpowiedzialności rządu, odpowiedzialność konstytucyjna dająca możliwość kontroli nad rządem, nie powinna być ograniczana⁴⁸⁷. Zauważalną różnicą jest również zdecydowanie bardziej szczegółowe określenie podstaw odpowiedzialności ministrów w Konstytucji marcowej, względem następującej po niej ustawie zasadniczej. Co istotne, wskazane rozbudowanie treści nastąpiło na poziomie ustawowym, do czego podstawa zawarta została w art. 59 Konstytucji, nakazując ustawodawcy zwykłemu urzeczywistnić sposób ponoszenia konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów. Dlatego też ujęcie w art. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r., obejmuje działania i zaniechania ministra, wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, które w zakresie urzędowania, lub w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu, naruszyły Konstytucję lub inną ustawę oraz naraziły Państwo na niebezpieczeństwo lub wyrządziły oczywistą i znaczną szkodę interesom Państwa. Ponadto określono, że minister na tych samych zasadach odpowiada za działania i zaniechania

⁴⁸⁴ *Ibidem*, s. 304.

⁴⁸⁵ Zob. art. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁴⁸⁶ Por. art. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁴⁸⁷ W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie...*, op. cit., s. 23.

Prezydenta albo zastępującego go Marszałka Sejmu oraz za działania i zaniechania podległych sobie organów⁴⁸⁸.

W zakresie aktualnych regulacji prawnych dotyczących zakresu odpowiedzialności Rady Ministrów, należy również odnieść się do odpowiedzialności karnej członków RM. Zgodnie z art. 156 ust. 1 Konstytucji, członkowie RM ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu również za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Tym samym odmiennie od regulacji, którym podlega Prezydent RP w zakresie odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu, zakres odpowiedzialności karnej członków RM przed TS ograniczony został wyłącznie do przestępstw popełnionych w związku z zajmowanym stanowiskiem. Przyjmuje się, że termin „w związku z zajmowanym stanowiskiem” obejmował będzie przestępstwa popełnione przez ministra w zakresie jego urzędowania, jak i przestępstwa popełnione przy wykorzystaniu sprawowanego urzędu⁴⁸⁹. Realizacja odpowiedzialności karnej za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe członków Rady Ministrów odbywa się jedynie w przypadku, gdy w uchwale Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej łącznie rozpatrywanie spraw z tytułu odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej uznano za celowe. W przypadku, gdy przeciwko członkowi rządu toczy się już sprawa karna przed sądem powszechnym, to Trybunał Stanu przejmuje taką sprawę do łącznego rozpoznania⁴⁹⁰. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2001 r. przyjmuje się, że w zakresie odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem występuje warunkowa kognicja sądów powszechnych. Trybunał wskazał bowiem, że „właściwość sądu powszechnego w postępowaniu o przestępstwo członków Rady Ministrów trwa tak długo, jak długo Sejm, formułując zarzut popełnienia deliktu konstytucyjnego, nie obejmie oskarżeniem przed Trybunałem Stanu tego czynu (...)”⁴⁹¹. Podobnie jak w przypadku odpowiedzialności Prezydenta, za celowe należy uznać zrezygnowanie z łączenia odpowiedzialności konstytucyjnej z karną. Zabieg ten pozwolił Trybunałowi Stanu skoncentrować się wyłącznie na odpowiedzialności konstytucyjnej⁴⁹². Powyższe rozwiązanie dodatkowo wzmocniłoby zasadę równości wobec prawa.

⁴⁸⁸ Zob. szerzej J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej..., op. cit.*, s. 43-52.

⁴⁸⁹ D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności..., op. cit.*, s. 230-231.

⁴⁹⁰ Zob. art. 2 ust. 5 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁴⁹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, LEX.

⁴⁹² J. Nowacki, *Podstawy prawne i zakres odpowiedzialności karnej..., op. cit.*, s. 100. Podobnie por. Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy..., op. cit.*, s. 116 oraz M. Granat, *Normatywny*

Ostatnim zagadnieniem wymagającym omówienia jest kwestia tego, czy udzielenie rządowi absolutorium z wykonania ustawy budżetowej uniemożliwia realizację względem nich odpowiedzialności konstytucyjnej? Absolutorium jest to uchwała Sejmu wyrażająca pozytywną ocenę wykonania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej. Wskazuje się, że w tym zakresie jedynym kryterium, którym Sejm powinien się kierować przy podejmowaniu decyzji, jest kryterium legalności, tj. czy ustawa budżetowa została wykonana zgodnie z jej treścią⁴⁹³. Co istotne, absolutorium odnosi się do wykonania ustawy budżetowej w danym roku i dotyczy całego tego roku. Tym samym, jeżeli w trakcie roku nastąpi zmiana rządu, absolutorium dotyczy wszystkich kolejnych składów rządu wykonujących ustawę budżetową w danym roku⁴⁹⁴. Sejm w jednym akcie rozstrzyga w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz w sprawie absolutorium. Ewentualne uwagi krytyczne pod adresem niektórych ministrów wyrażone w podejmowanej uchwale, nie wpływają na uchwalone absolutorium⁴⁹⁵. Za wykonanie ustawy budżetowej rząd odpowiada solidarnie, stąd absolutorium udzielane jest całemu organowi kolegialnemu jakim jest Rada Ministrów. Odnosząc się do omawianego zagadnienia, P. Winczorek przyjmuje, że udzielenie absolutorium oznacza poza pozytywną oceną Sejmu z jego realizacji, również zakaz pociągania członków Rady Ministrów realizujących budżet do odpowiedzialności konstytucyjnej z tytułu wykonania ustawy budżetowej⁴⁹⁶. Jednakże wskazać należy, że jest to mniejszościowy pogląd w doktrynie. Większość opowiada się za tym, iż udzielenie absolutorium rządowi nie stoi na przeszkodzie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej względem poszczególnych ministrów⁴⁹⁷. Kluczowym w tym zakresie jest fakt, że udzielenie absolutorium dotyczy całościowej działalności rządu w zakresie wykonania ustawy budżetowej, nie zaś decyzji poszczególnych członków RM, które ewentualnie mogą stanowić delikt konstytucyjny⁴⁹⁸. W analizowanym zakresie należy podzielić zdanie większości doktryny o możliwości procedowania odpowiedzialności konstytucyjnej, pomimo

model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 141.

⁴⁹³ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 226 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 646.

⁴⁹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 422.

⁴⁹⁵ W. Miemiec, K. Sawicka, *Komentarz do art. 226 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1599.

⁴⁹⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 422.

⁴⁹⁷ Por. W. Miemiec, K. Sawicka, *Komentarz do art. 226 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 1600-1601; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 226 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, 647 oraz M. Kowalska, *Absolutorium a odpowiedzialność konstytucyjna. Komplementarność czy rozdzielność?*, „Horyzonty Polityki” 2018, vol. 9, nr 26, s. 101-104.

⁴⁹⁸ J. Wróblewski, *Trybunał Stanu...*, *op. cit.*, s. 20.

udzielenia rządowi absolutorium. Fakt udzielenia absolutorium należy, co najwyżej interpretować jako domniemanie prawidłowości i legalności indywidualnego działania⁴⁹⁹.

Przedstawiając ewentualny kierunek zmian w zakresie odpowiedzialności członków Rady Ministrów, należy przede wszystkim podnieść rozważenie wyłączenia spod kognicji Trybunału Stanu łącznego rozpatrywania spraw z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej i odpowiedzialności karnej. Przyjęte rozwiązania odnoszące się do odpowiedzialności konstytucyjnej zdają się odpowiadać polskiej tradycji ustrojowej. Oczywiście w tym zakresie należy sformułować postulat o konieczności podjęcia szerszej dyskusji nad ewentualną zmianą charakteru deliktu konstytucyjnego z formalnego na materialny, co przybliżyłoby zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów do rozwiązań obowiązujących na mocy Konstytucji marcowej. Nie można natomiast zgodzić się z twierdzeniem L. Garlickiego, który w wątpliwość poddaje zasadność obejmowania odpowiedzialnością konstytucyjną członków rządu. Słusznie oczywiście wskazuje, że w zakresie członków rządu, w systemie parlamentarnym odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter następczy względem odpowiedzialności parlamentarnej⁵⁰⁰. Łatwiej bowiem jest wyrzucić na osobie podanie się do dymisji lub wyrazić względem niej wotum nieufności, niż zbudować szerokie poparcie w Sejmie wynoszące 3/5 aby podjąć uchwałę o pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jednakże zaznaczyć należy, że głównym celem odpowiedzialności konstytucyjnej jest rozliczenie osoby dopuszczającej się popełnienia deliktu konstytucyjnego.

3.5 Zakres odpowiedzialności pozostałych podmiotów wskazanych w Konstytucji

Zgodnie obowiązującymi przepisami ustawy zasadniczej oraz ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, poza organami opisanymi w powyższych podrozdziałach, ponoszą: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Ponadto szczególny rodzaj odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie. W zakresie tej grupy podmiotów zakres ich odpowiedzialności dotyczy zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakazu

⁴⁹⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 171.

⁵⁰⁰ L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie-kontrola-odpowiedzialność* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie Parlamentu*, A. Gwizdź (red.), Warszawa 1997, s. 249-250.

nabywania tego majątku⁵⁰¹. Tym samym zakres odpowiedzialności wskazanych podmiotów, z wyłączeniem posłów i senatorów, obejmuje jedynie odpowiedzialność za delikt konstytucyjny. Osoby te nie ponoszą odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu, co w kontekście wcześniejszych rozważań należy uznać za słuszne. Podmioty te odpowiadają karne na zasadach ogólnych. Zaznaczyć natomiast należy, że niektórym z tych podmiotów przysługuje immunitet. Zgodnie bowiem z art. 206 Konstytucji RP, Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Tym samym przysługuje mu immunitet formalny⁵⁰².

Zgodnie z kolejnością określenia katalogu podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu, rozważania rozpocząć należy od Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Za M. Pietrzakiem należy wskazać, że „o włączeniu Prezesa NBP zdecydował fakt wyznaczenia Narodowemu Bankowi Polskiemu przez ustawę z 26 lutego 1982 r. o prawie bankowym zadań centralnego banku państwa, funkcji emisyjnych oraz zadań centralnej instytucji kredytowej, rozliczeniowej i dewizowej. Ponadto za takim rozstrzygnięciem przemawiała okoliczność, że Prezes NBP powoływany jest aktualnie przez Sejm”⁵⁰³. Do kompetencji Prezesa NBP należało bowiem m.in. czuwanie nad realizacją założeń planu kredytowego i polityki pieniężno-kredytowej; ustalanie polityki dewizowej w zakresie wyznaczonym przez ustawę oraz sprawowanie kontroli nad jej realizacją, czy też ustalanie bieżących kursów walut obcych w złotych⁵⁰⁴.

Wydaje się, że podobne argumenty zadecydowały o pozostawieniu w zakresie podmiotowym odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej. Zgodnie bowiem z obowiązującą na moment uchwalania Konstytucji RP ustawą o Narodowym Banku Polskim, Prezes NBP miał o wiele szerszy katalog uprawnień niż ma to miejsce obecnie. Przede wszystkim przepisy wprost określały, że Narodowym Bankiem Polskim kieruje Prezes NBP⁵⁰⁵. Ponadto miał on również znaczący wpływ na kształt Zarządu, powoływał on członków Zarządu oraz wnioskował o powołanie Wiceprezesów NBP⁵⁰⁶. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, Prezes NBP przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej, Zarządowi NBP oraz reprezentuje NBP na zewnątrz⁵⁰⁷. Prezes NBP

⁵⁰¹ Zob. art. 107 Konstytucji RP.

⁵⁰² K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, op. cit., s. 28-29.

⁵⁰³ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 102.

⁵⁰⁴ Szerzej o kompetencjach i zadaniach Prezesa NBP w momencie uchwalania ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu zob. Z. Świda-Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności karnej...*, op. cit., s. 136-138.

⁵⁰⁵ Art. 48 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 4 poz. 22).

⁵⁰⁶ Art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 4 poz. 22).

⁵⁰⁷ Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140 poz. 938 ze zm.).

reprezentuje interesy Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodowych instytucjach bankowych oraz, o ile Rada Ministrów nie postanowi inaczej, w międzynarodowych instytucjach finansowych⁵⁰⁸. Zgodnie z art. 17 ust. 1 obowiązującej ustawy o NBP, Działalnością Narodowego Banku Polskiego kieruje Zarząd. Prezes NBP dalej ma wpływ na jego kształt, bowiem posiada uprawnienie do wnioskowania do Prezydenta RP o powołanie i odwołanie członków Zarządu⁵⁰⁹. Jednakże nie ma już takiej autonomii w tym zakresie, jak w poprzedniej ustawie. Pomimo jednak wskazanego ograniczenia uprawnień Prezesa NBP, zasadnym wydaje się aby dalej podlegał on odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Przede wszystkim z uwagi na to, że reprezentuje on Narodowy Bank Polski. Należy również zwrócić uwagę na możliwość zmiany ustawy i przyznania Prezesowi NBP dodatkowych kompetencji, tym samym powinna istnieć możliwość rozliczenia jego ewentualnych naruszeń Konstytucji lub ustaw.

Krytycznie natomiast należy odnieść się do propozycji rozszerzenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej o członków Rady Polityki Pieniężnej⁵¹⁰. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że jest to organ kolegialny, co stanowić może problem w egzekwowaniu indywidualnej odpowiedzialności członków tego organu. Ponadto wydaje się, że RPP jako organ konstytucyjny nie pełni tak doniosłej funkcji ustrojowej jak Prezes NBP. W przypadku członków Rady Polityki Pieniężnej właściwym jest objęcie ich jedynie odpowiedzialnością karną.

Odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa Najwyższej Izby Kontroli realizowana jest na podobnych zasadach, co względem Prezesa NBP. Zasadność objęcia tego organu odpowiedzialnością konstytucyjną wynika, ze szczególnej pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli⁵¹¹. Przede wszystkim NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej. Ustawa zasadnicza powierza mu zadania w zakresie kontroli działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zobligowana jest do przedkładania Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej czy opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Szczególna rola Prezesa NIK

⁵⁰⁸ Art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140 poz. 938 ze zm.).

⁵⁰⁹ Art. 17 ust. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140 poz. 938 ze zm.).

⁵¹⁰ M. Kowalska, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce - od przeszłości do współczesności* [w:] *Konstytucje Polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), Warszawa 2015, s. 145-146.

⁵¹¹ Zob. art. 202-204 Konstytucji RP.

wynika z faktu, iż kieruje on Najwyższą Izbą Kontroli i ponosi odpowiedzialność przed Sejmem za jej działalność⁵¹².

Objęcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli odpowiedzialnością konstytucyjną pozostaje również w zgodzie z polską tradycją ustrojową. Odpowiedzialność konstytucyjną tego organu przewidywały regulacje prawne II Rzeczypospolitej. W Konstytucji marcowej określono, że Najwyższa Izba Kontroli powołana została do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium⁵¹³. Odnosnie Prezesa NIK ustrojodawca określił jego pozycję na równą ministrowi, z zastrzeżeniem, że nie wchodzi on w skład Rady Ministrów⁵¹⁴. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu określony został na zasadzie odesłania do przepisów o odpowiedzialności ministrów⁵¹⁵. Słusznie natomiast J. Zalesny zwraca uwagę na błędne oznaczenie organu przez ustawodawcę w ustawie o Trybunale Stanu z 1923 r. Ustawodawca posługuje się bowiem tytułem „Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa”, natomiast Konstytucja używa terminu „Prezes Najwyższej Izby Kontroli”⁵¹⁶. Należy uznać to za niedopatrzenie ustawodawcy zwykłego. W Konstytucji kwietniowej praktycznie powielono regulacje w zakresie Najwyższej Izby Kontroli, z tym zastrzeżeniem, że sformułowanie „do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym” zamieniono określeniem „do kontroli pod względem finansowym gospodarki Państwa oraz związków publiczno-prywatnych”. Dalsza część zakresu powołania pozostała niezmienną. W ustawie o Trybunale Stanu z 1936 r. również określono podobny zakres odpowiedzialności Prezesa NIK jak członków Rady Ministrów⁵¹⁷.

W 2015 roku w związku ze skierowaniem przez Prokuraturę Apelacyjną w Katowicach wniosku do Sejmu o wyrażenie zgody na uchylenie immunitetu Prezesa NIK z powodu podejrzenia o nadużycie przez niego uprawnień, czyli dopuszczenia się przestępstwa urzędniczego stypizowanego w art. 231 Kodeksu karnego, powstało istotne zagadnienie prawne, czy Prezes NIK w związku z objęciem go jedynie odpowiedzialnością konstytucyjną przed Trybunałem Stanu, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej⁵¹⁸.

⁵¹² Art. 13 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 13 poz. 59 ze zm.).

⁵¹³ Art. 9 ust. 1 Konstytucji marcowej.

⁵¹⁴ Art. 9 ust. 2 Konstytucji marcowej.

⁵¹⁵ Art. 26 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁵¹⁶ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej..., op. cit.*, s. 28.

⁵¹⁷ Zob. rozdział II pt. odpowiedzialność członków Rządu i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w ustawie o Trybunale Stanu z 1936 r.

⁵¹⁸ Na marginesie należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym nie istniały regulacje prawne określające tryb uchylenia immunitetu Prezesa NIK. Zgodnie z art. 112

W przedmiotowej sprawie sformułowano kilka opinii prawnych, których przedmiot dotyczył zakresu odpowiedzialności prawnej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Wśród zaprezentowanych opinii zarysował się podział dotyczący ewentualnej kolizji odpowiedzialności karnej i konstytucyjnej. Marek Chmaj w konkluzjach swojej opinii zajął następujące stanowisko: „W razie podejrzenia popełnienia tzw. przestępstwa urzędniczego prokurator nie może postawić Prezesowi NIK zarzutów. Prezes NIK podlega w tym zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, co wyłącza odpowiedzialność karną. (...) Informowanie przez prokuraturę o zamiarze postawienia Prezesowi NIK zarzutów w sprawie czynów podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej jest nadużyciem i naruszeniem prawa”⁵¹⁹. Podobne stanowisko zajęła S. Grabowska wskazując, że „Osoby podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej za swoje czyny nie podlegają odpowiedzialności karnej, ponieważ oznaczałoby to podwójne ukaranie za ten sam czyn. (...) Postępowanie dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej przed TS absorbuje swym zakresem procedowanie w sprawie uchylenia immunitetu”⁵²⁰. Podobne stanowisko zajął A. Bisztyga⁵²¹.

Odminną opinie przygotował m. in. S. Steinborn, przedstawiając argumenty na to, że fakt ponoszenia przez Prezesa NIK odpowiedzialności konstytucyjnej zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji, nie wyklucza możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej przed sądem powszechnym za ten sam czyn, gdy wyczerpane zostały znamiona czynu zabronionego z ustawy karnej. Ponadto procedowanie wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej jest niezależne od złożenia wniosku wstępnego o pociągnięcie go do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu⁵²². Podobne stanowisko zostało zaprezentowane we wspólnej opinii T. Czecha i P. Sadłonia⁵²³ oraz opinii A. Szmyta⁵²⁴.

Należy przychylić się raczej do opinii wskazujących, że podleganie odpowiedzialności konstytucyjnej nie wyłącza możliwości pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności

Konstytucji taki tryb powinien być określony w regulaminie Sejmu, co nie zostało uregulowane. W związku z czym nie było podstawy prawnej do przeprowadzenia procedury uchylenia immunitetu Prezesowi NIK.

⁵¹⁹ M. Chmaj, *Opinia z dnia 3 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131), s. 135.

⁵²⁰ S. Grabowska, *Opinia z dnia 23 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131), s. 182.

⁵²¹ Por. A. Bisztyga, *Opinia z dnia 23 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131), s. 177-178.

⁵²² S. Steinborn, *Opinia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131), s. 172.

⁵²³ T. Czech, P. Sadłonia, *Opinia z dnia 7 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131), s. 138.

⁵²⁴ A. Szmyt, *Opinia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131), s. 166.

karnej, nawet jeżeli dotyczy to tego samego czynu. Relacje między deliktem konstytucyjnym a przestępstwem nadużycia władzy z art. 231 Kodeksu karnego szerzej omówione zostały w rozdziale poświęconym zagadnieniu deliktu konstytucyjnego. Jednak raz jeszcze należy podkreślić, że jeden czyn może wypełniać znamiona kwalifikujące go do podlegania reżimom różnych odpowiedzialności np. karnej i administracyjnej. Należy również zwrócić uwagę na odmiennność kar jakie mogą być nałożone z tytułu odpowiedzialności karnej i konstytucyjnej. Podsumowując opisany problem prawny należy podzielić stanowisko K. Grajewskiego, który wskazał, że zaakceptowanie tezy o niemożliwości pociągania do odpowiedzialności karnej z powodu podlegania odpowiedzialności za delikt konstytucyjny prowadziłoby do unikania odpowiedzialności karnej przez osoby objęte odpowiedzialnością konstytucyjną. Ponadto osoby objęte kognicją Trybunału Stanu mogłoby dążyć do wszczynania przeciwko nim postępowań w Sejmie celem wyłączenia kognicji sądów karnych⁵²⁵.

Regulacja konstytucyjna w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej wskazuje jako podmiot jej podlegający, kolejny, poza Radą Ministrów, organ kolegialny, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Zakres podmiotowy odpowiedzialności dotyczy wszystkich jej członków. Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. KRRiT zaliczana jest do grupy organów kontroli państwowej i ochrony prawa, wynika to z celu jej działalności oraz niezależności tj. braku formalnego podporządkowania innym organom państwowym⁵²⁶.

W sytuacji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, inaczej niż w Radzie Ministrów, kształtuje się odpowiedzialność jej członków za podjęcie decyzji uznanej za zawinione naruszenie Konstytucji. Odnosząc się do zaprezentowanego w rozdziale 3.4 schematu J. Wróblewskiego przedstawiającego sytuację organu kolegialnego, wskazać należy, że odpowiedzialność ponosić będą tylko ci członkowie, którzy głosowali za podjęciem danej decyzji. Zgodnie bowiem z § 10 ust. 1 uchwały w sprawie regulaminu prac Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, uchwały podejmowane są większością 2/3 ustawowej liczby członków⁵²⁷. Tym samym ewentualne głosy wstrzymujące są *de facto* głosami sprzeciwu.

⁵²⁵ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, op. cit., s. 29-30. Por. A. Szmyt, *Wybór drogi wymiaru sprawiedliwości (w sprawie odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, tom. XXXV.

⁵²⁶ P. Czarny, *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 621-622.

⁵²⁷ Zob. uchwała nr 180/2019 z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie regulaminu prac Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W przypadku bowiem konieczności uzyskania liczby głosów większej niż powoła składu organu, głosy przeciw i wstrzymujące mają podobny skutek⁵²⁸.

W zakresie KRRiT należy podzielić stanowisko Z. Gromka o wyłączeniu spod odpowiedzialności konstytucyjnej członków KRRiT. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że członkowie tego organu, z wyjątkiem przewodniczącego, nie mają żadnych kompetencji własnych. W ich wypadku popełnienie deliktu konstytucyjnego związane jest z działaniami podejmowanymi przez Krajową Radę, w skład której wchodzi, co z kolei nadaje ich odpowiedzialności charakteru odpowiedzialności solidarnej za działalność organu kolegiального⁵²⁹. Ponadto obecnie obowiązujące regulacje powodują problemy natury praktycznej egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Znalazło to nawet wyraz w szeregu opinii prawnych, dotyczących m.in. analizy tego czy można wszcząć postępowanie wyjaśniające w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wobec jednego z członków KRRiT w sytuacji, gdy zarzucany czyn wiąże się z podjęciem przez KRRiT uchwały naruszającej - zdaniem wnioskodawców - ustawę i konstytucję⁵³⁰? Rozważyć natomiast należy objęcie odpowiedzialnością jedynie Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, gdyż jako jedyny z jej członków posiada przyznane kompetencje własne⁵³¹. Jednakże w tym zakresie należałoby wyodrębnić instytucjonalnie ten organ, podobnie do Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to pozwoliłoby zachować spójność w postaci objęcia odpowiedzialnością konstytucyjną jedynie osób odpowiedzialnych za kierowanie takimi organami jak NIK, NBP oraz KRRiT.

Ostatnim z organów wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji jako ponoszących w tym trybie odpowiedzialność konstytucyjną, jest Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji, na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa. Należy zgodzić się z tym, że na czas wojny zwierzchnictwo nad Siłami

⁵²⁸ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 181-182. Zob. również W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6 (77), s. 110-111.

⁵²⁹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 115.

⁵³⁰ Zob. S. Steinborn, *Opinia z dnia 29 kwietnia 2006 r. oraz z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie możliwości wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegiального (na przykładzie KRRiT)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 159-181 oraz s. 190-219. Z. Zbrojewska, *Opinia z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie możliwości wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegiального (na przykładzie KRRiT)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 181-190.

⁵³¹ Zob. m.in. art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 7 poz. 34 ze zm.).

Zbrojnymi musi być realizowane w innej formie niż w czasie pokoju. Wskazuje się, że takie rozwiązanie podyktowane jest chęcią uniknięcia skupienia wszelkiej władzy w rękach Prezydenta, co w sytuacji wojny mogłoby potencjalnie doprowadzić do nadużyć⁵³². Mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych traktowane jest jako konstytucyjny obowiązek Prezydenta. Akt powołania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych może być również wydany w czasie pokoju, z zastrzeżeniem, że swoją moc uzyska dopiero w momencie zaistnienia czasu wojny⁵³³. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o obronie Ojczyzny⁵³⁴, Prezydent wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁵³⁵. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej ukształtowany został podobnie do opisywanych powyżej organów konstytucyjnych m.in. Prezesa NBP czy Prezesa NIK. Nie ulega wątpliwości, że przepisy konstytucyjne powinny przewidywać możliwość pociągnięcia tego organu do odpowiedzialności konstytucyjnej za realizację przyznanych kompetencji i obowiązków w czasie wojny⁵³⁶.

Jako osobną kategorię podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, Konstytucja wyróżnia posłów i senatorów. Odpowiedzialność ta ma węższy zakres przedmiotowy w porównaniu do odpowiedzialności podmiotów wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji. Odpowiedzialność ta ponoszona jest w zakresie określonym przez art. 107 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. W związku z odesłaniem do ustawy, przytoczony przepis Konstytucji nie ma charakteru samowystarczalnego. Powoduje to, że parlamentarzyści nie mogą ponosić odpowiedzialności w trybie art. 107, w przypadku gdy popełniony przez nich czyn będzie mieścił się w przewidzianej w normie konstytucyjnej, jednak nie został objęty uregulowaniem żadnej ustawy. Ponadto taka regulacja powoduje, iż posłowie i senatorowie nie mogą ponosić odpowiedzialności za czyn naruszający zakaz ustawowy, jeżeli uregulowanie zakazu ustawowego wykracza poza materię określoną

⁵³² B. Szczurowski, *Komentarz do art. 134 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 652-653.

⁵³³ P. Czarny, *Komentarz do art. 134 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 404.

⁵³⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655 ze zm.).

⁵³⁵ Zob. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2023 r. nr 112.99.2023 o wskazaniu osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (M.P. poz. 1349).

⁵³⁶ Zob. szerzej A. Gajda, *Sejm jako organ właściwy do pociągnięcia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5.

w art. 107 ust. 1 Konstytucji⁵³⁷. Za K. Grajewskim należy przyjąć, że w odniesieniu do parlamentarzystów można mówić jedynie o pośrednim naruszeniu normy konstytucyjnej, które to następuje wyłącznie wtedy, gdy deputowany naruszy normę ustawową, realizującą uregulowanie zawarte w art. 107 ust. 1 Konstytucji⁵³⁸.

Na poziomie ustawowym regulacja zakresu zakazów opisanych w art. 107 ust. 1 Konstytucji przyjęta została w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁵³⁹. Zgodnie z art. 34 ust. 1 wskazanej Ustawy, posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Przede wszystkim zauważalną różnicą między normami konstytucyjnymi a ustawowymi są kwestie rozbieżności w terminologii. Dotyczy to „mienia państwowego” zamiast „majątku Skarbu Państwa” oraz „mienia komunalnego” zamiast „majątku samorządu terytorialnego”. Podkreślić również należy, że od momentu wejścia w życie Ustawy, art. 34 ust. 1 nie był zmieniany, co niewątpliwie powinno nastąpić po przyjęciu obecnie obowiązującej Konstytucji. Tym samym unormowanie ustawowe dalej odnosi się jedynie do dwóch z czterech zakazów, które wskazuje art. 107 ust. 1 Konstytucji. Na szczeblu ustawowym nie ma bowiem uregulowania odnoszącego się do nabywania majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Zatem w związku z niesamowystarczalnym charakterem normy konstytucyjnej, należy wskazać, że obecnie nie funkcjonuje zakaz nabywania przez parlamentarzystów majątku Skarbu Państwa⁵⁴⁰. Powoduje to, że zakres odpowiedzialności parlamentarzystów ograniczony zostaje jedynie do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego⁵⁴¹. Należy tym samym zwrócić uwagę na to, że zakazy określone w Konstytucji nie zostały w pełni uregulowane przez ustawodawcę zwykłego.

Poszukując ewentualnej zmiany w zakresie odpowiedzialności parlamentarzystów należy sięgnąć do rozwiązań obowiązujących w II Rzeczypospolitej. Posługując się tekstem D. Lis-Staranowicz⁵⁴², która to przytoczyła regulacje międzywojenne w tym zakresie,

⁵³⁷ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, op. cit., s. 218.

⁵³⁸ *Ibidem*, s. 235.

⁵³⁹ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. nr 73 poz. 350 ze zm.).

⁵⁴⁰ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, op. cit., s. 32-33.

⁵⁴¹ Zob. szerzej D. Dudek, *Biznes i (nie)odpowiedzialność konstytucyjna posła*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

⁵⁴² D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*. „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6 (65), s. 30-31.

wskazać należy, że na gruncie Konstytucji marcowej poseł nie mógł na swoje ani obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od Rządu koncesji lub innych korzyści osobistych⁵⁴³. Naruszenie tych zakazów, zgodnie z przepisami ustawy wyborczej do Sejmu i ustawy wyborczej do Senatu, wywoływało skutek w postaci wygaśnięcia mandatu. Nowela sierpniowa z 1926 r. zmieniająca Konstytucję marcową⁵⁴⁴, rozszerzyła art. 22 Konstytucji, wskazując, że w razie naruszenia tych postanowień, stwierdzonego przez Sąd Najwyższy na żądanie Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli, poseł traci mandat poselski oraz korzyści osobiste otrzymane od rządu. Zgodnie natomiast z art. 44 Konstytucji kwietniowej, posłowi i senatorowi nie wolno było na swoje ani obce imię, ani też w imieniu przedsiębiorstw, spółek lub towarzystw na zysk obliczonych, nabywać dóbr państwowych ani uzyskiwać ich dzierżawy, podejmować się dostaw i robót rządowych, ani otrzymywać od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych. Za naruszenie zakazów poseł miał być na żądanie Marszałka Sejmu lub Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oddany pod sąd Trybunałowi Stanu i orzeczeniem tego sądu pozbawiony mandatu poselskiego i korzyści osobistych otrzymanych od Rządu. Ponadto w art. 41 ust. 3 Konstytucji kwietniowej zakres odpowiedzialności posłów i senatorów obejmował również wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec Państwa Polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa, ściganego z urzędu⁵⁴⁵.

Przytaczając powyższe przepisy nie sposób nie zauważyć, że obecny ustrojodawca czerpał częściowo z regulacji międzywojennych. Jednak wybrany model odpowiedzialności parlamentarzystów został wadliwie wprowadzony. Nie ulega wątpliwości, że posłowie i senatorowie powinni ponosić odpowiedzialność za czyny określone w art. 107 Konstytucji i sankcją za ich złamanie powinna być kara w postaci pozbawienia mandatu. Jednakże w tym zakresie właściwszym byłoby przeniesienie rozliczalności przestrzegania tego przepisu z Trybunału Stanu na Sąd Najwyższy. Wyłączenie tej regulacji spod odpowiedzialności konstytucyjnej wobec Trybunału Stanu na rzecz odpowiedzialności wobec sądu⁵⁴⁶, doprowadziłoby do stworzenia spójnego zakresu przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej.

⁵⁴³ Zob. art. 22 Konstytucji marcowej.

⁵⁴⁴ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 78 poz. 442).

⁵⁴⁵ Za opisane wystąpienie parlamentarzyści odpowiadali przed Trybunałem Stanu na podstawie uchwały danej Izby złożonej przez Marszałka Sejm/Marszałka Senatu lub Ministra Sprawiedliwości.

⁵⁴⁶ M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 137.

Należy krytycznie ocenić rozwiązania wprowadzone w ustawie o TS z 1936 r. w zakresie odpowiedzialności posłów za wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec Państwa Polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa, ściganego z urzędu. Zaznaczyć również należy, że w projekcie konstytucji przygotowanej przez Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem zakres przedmiotowy odpowiedzialności parlamentarzystów obejmował wystąpienia sprzeczne z treścią ślubowania poselskiego, albo naruszające autorytet i powagę Sejmu. W pełni trzeba zgodzić się z opinią W. Komarnickiego na temat proponowanych zmian, który wskazywał, że „pojęcia konstytucyjnej odpowiedzialności nie da się zastosować do posłów dlatego, że w odróżnieniu od członków rządu, funkcją ich jest uchwalanie ustaw, rezolucji itp., a nie działanie w ścisłym słowa znaczeniu. Zrównuje się tu posłów z ministrami, co nie odpowiada stanowisku konstytucyjnemu jednych i drugich, podczas bowiem, gdy minister, ponoszący tę odpowiedzialność, jest organem władzy, to poseł, jako taki, nim nie jest, lecz jest nim cała izba. Należy rozszerzyć rygory, zrównać posła co do odpowiedzialności, poza jego funkcjami, z innymi obywatelami, lecz wprowadzenie odpowiedzialności konstytucyjnej posłów wywoła tylko zaognienie walk politycznych i spowoduje niepożądane procesy przed Trybunałem Stanu”⁵⁴⁷. Słusznie zatem przyjmuje się, że opisana powyżej formuła deliktu konstytucyjnego popełnionego przez posła lub senatora stanowiła daleko idące ograniczenie immunitetu parlamentarnego⁵⁴⁸. Tym samym negatywnie należy ocenić propozycję reformy odpowiedzialności konstytucyjnej parlamentarzystów poprzez określenie zakresu tej odpowiedzialności na zachowania uchybiające godności mandatu posła bądź senatora lub w przypadku wszczęcia przeciwko nim postępowania karnego, mającego wpływ na wykonywanie mandatu⁵⁴⁹.

Podsumowując zakres odpowiedzialności pozostałych podmiotów konstytucyjnych należy postulować o jego ograniczenie w stosunku do członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Ponadto właściwym kierunkiem zmian byłoby również przeniesienie odpowiedzialności parlamentarzystów z kognicji Trybunału Stanu na Sąd Najwyższy. Natomiast warto zwrócić uwagę na to, że w doktrynie częściej spotkać można postulaty o rozszerzenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej. W tym kontekście należy wskazać na chociażby objęcie odpowiedzialnością konstytucyjną sekretarzy i podsekretarzy stanu⁵⁵⁰, członków Rady Polityki Pieniężnej, Prokuratora Generalnego czy

⁵⁴⁷ W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie...*, op. cit., s. 25-26.

⁵⁴⁸ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej...*, op. cit., s. 152.

⁵⁴⁹ B. Banaszak, *Odpowiedzi na ankietę konstytucyjną* [w:] *Ankieta konstytucyjna*, B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2011, s. 35.

⁵⁵⁰ *Ibidem*.

Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁵¹. Najszerzy zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej zaproponował D. Wajda, który poza wyżej wskazanymi podmiotami wymienia również Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, prezesa Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy Głównego Inspektora Pracy⁵⁵². Z zaprezentowanych propozycji rozważyć jedynie należy objęcie odpowiedzialnością konstytucyjną Prokuratora Generalnego, jednak z tym zastrzeżeniem, że funkcja ta będzie oddzielona od stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Ponadto warto aby powołanie na to stanowisko uregulowane zostało na poziomie konstytucyjnym, podobnie do obowiązujących rozwiązań w stosunku do Prezesa NIK czy Prezesa NBP⁵⁵³.

3.6 Wnioski

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej spełnia w państwie bardzo ważne funkcje ustrojowe. Wojciech Sokolewicz wskazywał na dwie znaczące funkcje w postaci zagwarantowania realizacji konstytucji oraz umocnienia zasady legalizmu w działalności organu władzy publicznej⁵⁵⁴. Przyjmuje się, że istotą odpowiedzialności konstytucyjnej jest pociąganie do odpowiedzialności wysokich funkcjonariuszy państwowych za naruszenie przez nich prawa, w szczególności ustawy zasadniczej. Odnosząc się do genezy tej instytucji, wskazać należy, że początkowo swoim zakresem obejmowała jedynie przedstawicieli władzy wykonawczej. Jednakże stopniowo rozszerzano jej zakres podmiotowy na kolejnych przedstawicieli władzy, w tym również na sędziów.

Oceniając przyjęty w Polsce zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej na tle porównawczym, tj. w odniesieniu do rozdziału II, należy wyrazić pozytywną ocenę przyjętych regulacji. Przede wszystkim stworzona konstrukcja deliktu konstytucyjnego, czyli czynu polegającego na naruszeniu Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania, na tle omawianych uprzednio państw, wydaje się kompletnym rozwiązaniem prawnym, pozwalającym uniknąć trudności interpretacyjnych. Ponadto w zakresie przedmiotowym nie wprowadzono pojęć nieostrych, takich jak zdrada

⁵⁵¹ M. Kowalska, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce - od przeszłości...*, *op. cit.*, s. 145-146 oraz M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach...*, *op. cit.*, s. 169-170.

⁵⁵² D. Wajda, *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 131.

⁵⁵³ W tym zakresie należy wskazać na projekt nowelizacji ustawy prawo o prokuraturze zamieszczony na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości i w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (nr projektu UD95). <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-ustawy-rozdzialajacy-stanowiska-ministra-sprawiedliwosci-i-prokuratora-generalnego-jest-gotowy> (dostęp 15.10.2024 r.).

⁵⁵⁴ Wskazanie za J. Kuciński, *Legislacyjna - egzekutywa - judykacyjna...*, *op. cit.*, s. 365.

kraju, ciężka zdrada czy też pogwałcenie konstytucji. Słusznie również nie przyjęto odpowiedzialności za złamanie przysięgi. Prowadzi to do tego, że instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej daje podstawy do realnej kontroli osób sprawujących w Polsce władzę oraz realizuje podstawowe założenia ustrojowe w postaci m.in. gwarancji praworządnego działania organów władzy publicznej, wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Jako mankament przyjętych rozwiązań należy wskazać na łączenie odpowiedzialności karnej i konstytucyjnej w stosunku do przedstawicieli władzy wykonawczej. Ponadto zajmując stanowisko w zakresie charakteru przyjętego w Polsce deliktu konstytucyjnego, należy poprzeć stanowisko o pozostawieniu obecnego rozwiązania w tym przedmiocie. Formalny charakter deliktu konstytucyjnego w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej, której nie sposób w pełni oddzielić od czynnika politycznego, pozwala uniknąć dodatkowych dyskusji o rozmiarze wyrządzonej przez naruszenie konstytucji lub ustawy szkody oraz czy takie działanie stanowiło niebezpieczeństwo dla państwa. Kwestie z zakresu ewentualnych następstw popełnienia deliktu konstytucyjnego podlegają ocenie przy wymiarze kary. Ponadto zauważyć należy, że większość państw przyjmuje właśnie formalny charakter deliktu konstytucyjnego.

Natomiast w zakresie podmiotowym niezbędnym byłoby dokonanie zmian. Przede wszystkim należałoby z obowiązującego systemu wyłączyć ponoszenie odpowiedzialności konstytucyjnej przez parlamentarzystów. Jak pokazała przeprowadzona analiza, przyjęty system odpowiedzialności posłów i senatorów pozostaje dysfunkcyjny, co jedynie obniża rangę ogólnemu postrzeganiu instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Ponadto na tle przeprowadzonej analizy porównawczej ponoszenie odpowiedzialności za delikt konstytucyjny przez parlamentarzystów należy do rzadkości. Nie ulega wątpliwości, że parlamentarzyści powinni ponosić odpowiedzialność za czyny określone w art. 107 Konstytucji RP, gdyż służy to eliminacji kolizji interesów przy sprawowaniu mandatu. Należy również podkreślić, że sankcja w postaci pozbawienia mandatu za czyn określony w Konstytucji nie narusza przyjętej zasady mandatu wolnego⁵⁵⁵. Jednakże rozliczanie ewentualnego zakazu określonego w art. 107 Konstytucji powinno być przeniesione z Trybunału Stanu na chociażby Sąd Najwyższy.

Zmiany zakresu podmiotowego powinny objąć również wprowadzenie na poziomie konstytucyjnym odpowiedzialności Marszałka Sejmu (Senatu) tymczasowo wykonującego obowiązki Prezydenta. Ponadto z uwagi na indywidualny charakter deliktu konstytucyjnego,

⁵⁵⁵ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, op. cit., s. 279. Odmienne D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności...*, op. cit., s. 231.

problematycznym pozostaje pociąganie do odpowiedzialności organów kolegialnych, w szczególności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Tym samym wnosić należy o wyłącznie spod odpowiedzialności konstytucyjnej członków tego organu. Odwołując się do regulacji prawnych państw omówionych w rozdziale II, zauważalnym jest, że w Polsce zdecydowanie szerszy krąg podmiotów ponosi odpowiedzialność konstytucyjną. Słusznie zatem można uznać, że powoduje to ryzyko deprecjacji znaczenia ustrojowego tej instytucji. Sprawia to również, że instytucja ta staje się podatna na wytracanie swojej wyjątkowości⁵⁵⁶. Jednakże, poza powyższymi postulatami, stwierdzić należy, że w pozostałym zakresie podmiotowym, polski model odpowiedzialności konstytucyjnej pozostaje rozwiązaniem przemyślanym i adekwatnym do ewentualnej możliwości naruszeń Konstytucji lub ustaw przez wyróżnione podmioty. Rozważenia nad ewentualnym rozszerzeniem zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej prowadzone powinny być jedynie w odniesieniu do Prokuratora Generalnego czy Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z zastrzeżeniami przedstawionymi w rozdziale 3.5. Pozostałe podmioty powinny ponosić odpowiedzialność na ogólnych zasadach przed sądami powszechnymi.

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej realizuje ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wynika to z tego, że w państwie demokratycznym muszą istnieć instrumenty umożliwiające rozliczenie i pociągnięcie do odpowiedzialności przedstawicieli władzy. W omawianym zakresie powołanym do tego organem jest Trybunał Stanu, zatem zgodnie z opisanymi uprzednio modelami, realizowane jest to przez specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Istotnym jest również związek odpowiedzialności konstytucyjnej z zasadą podziału i równowagi władz. Instytucja ta jest bowiem prawnym mechanizmem służącym do hamowania, przede wszystkim egzekutywy, przez judykaturę⁵⁵⁷. Zatem jednym z podstawowych zagadnień jest efektywne przyjęcie rozwiązań w zakresie podmiotowym i przedmiotowym, unikając przy tym wadliwych przepisów proceduralnych i merytorycznych.

⁵⁵⁶ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 206.

⁵⁵⁷ J. Kuciński, *Legislatura - egzekutywa - judykatura...*, op. cit., s. 371-372.

Rozdział IV

Parlamentarny etap procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce

4.1 Wprowadzenie

Realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej przybiera postać procesu, który składa się z kolejnych, następujących po sobie i wzajemnie powiązanych, czynności i zdarzeń⁵⁵⁸. W funkcjonującym w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, tryb postępowania przy jej realizacji podzielić można na dwa etapy. Pierwszym z nich jest etap parlamentarny obejmujący okres od złożenia wniosku wstępnego, aż do podjęcia uchwały o postawieniu w stan oskarżenia albo o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej bądź też uchwały o umorzeniu postępowania. Drugi etap dotyczy postępowania przed Trybunałem Stanu, który inicjowany jest przez przekazanie uchwały Sejmu albo Zgromadzenia Narodowego, aż do momentu wydania wyroku⁵⁵⁹.

Etap parlamentarny należy podzielić na trzy stadia:

- 1) przygotowanie i złożenie wniosku wstępnego;
- 2) prace nad wnioskiem wstępnym w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej;
- 3) podjęcie uchwały przez Sejm albo Zgromadzenie Narodowe (dalej również jako ZN).

Każde z wymienionych stadiów wymaga podjęcia szczegółowej analizy celem oceny istniejących rozwiązań i zaproponowania ewentualnego kierunku zmian, przy jednoczesnym uwzględnieniu polskiej tradycji ustrojowej. Dotyczy to konieczności odniesienia się nie tylko do zasad konstytucyjnych, ale również do zasad funkcjonujących w procedurze karnej, z uwagi na ich odpowiednie stosowanie w ramach opisywanego postępowania⁵⁶⁰.

Z uwagi na fakt, że większość postępowań w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce kończyła się na etapie parlamentarnym, zasadnym jest przeanalizowanie, jakie czynniki lub przyjęte rozwiązania prawne, wpływają na ostateczny brak kierowania przez Parlament aktów oskarżenia do Trybunału Stanu.

⁵⁵⁸ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 208.

⁵⁵⁹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 114.

⁵⁶⁰ Art. 18 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

4.2 Wniosek wstępny

W procesie realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej istotnym zagadnieniem jest kwestia wszczynania postępowania. Jak wskazywał M. Pietrzak „jest to zwykle sprawa trudna do prawidłowego rozwiązania normatywnego, wymagająca wiele rozważań i umiejętności przewidywania rozwoju praktyki ustrojowej. Istota tych trudności sprowadza się do takiego uregulowania mechanizmu pozwalającego to postępowanie uruchomić, aby nie był on z jednej strony zbyt skomplikowany, pozbawiający instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej praktycznych wartości, z drugiej zaś – zbyt łatwy, umożliwiający jej nadużywanie dla celów politycznych”⁵⁶¹. Tworząc rozwiązania normatywne dla wniosku wstępnego warto również skorzystać z własnych doświadczeń ustrojowych państwa, oraz państw cechujących się podobnym modelem egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej.

Polski ustrojodawca na poziomie konstytucyjnym przewidział następujące regulacje odnośnie składania wniosku wstępnego o pociągnięcie danego podmiotu do odpowiedzialności konstytucyjnej. Na podstawie art. 145 ust. 2 Konstytucji, postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Z kolei pociągnięcie członków Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu następuje na wniosek Prezydenta lub co najmniej 115 posłów⁵⁶². Konstytucja wskazuje również, że pociąganie parlamentarzystów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za naruszenie zakazów określonych w art. 107 Konstytucji, wszczynane jest na wniosek Marszałka Sejmu w stosunku do posłów albo Marszałka Senatu w stosunku do senatorów. Ustawodawca w art. 6 ust. 3 ustawy o TS określił, że wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej: Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, tymczasowych kierowników ministerstw oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, może złożyć również komisja śledcza powołana na podstawie art. 111 Konstytucji. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej⁵⁶³, komisja może postanowić o złożeniu wniosku wstępnego w stosunku do wymienionych powyżej osób, większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy liczby członków. Wskazać jednocześnie należy, że w skład komisji może wchodzić do 11 członków⁵⁶⁴. Wszelkie wnioski, poza wnioskiem o pociągnięcie parlamentarzystów, składane są przez uprawnione

⁵⁶¹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 114.

⁵⁶² Art. 156 ust. Konstytucji RP.

⁵⁶³ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. nr 35 poz. 321 ze zm.).

⁵⁶⁴ Art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej.

podmioty do Marszałka Sejmu⁵⁶⁵. W stosunku do posłów, wniosek wstępny składany jest przez Marszałka Sejmu do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej⁵⁶⁶. Natomiast w stosunku do senatorów, ustawodawca wskazał, że przepisy odnoszące się do odpowiedzialności posłów powinny być odpowiednio stosowane do senatorów. Dodatkowo, w zakresie kompetencji Sejmu i jego organów przysługują odpowiednio Senatowi i jego organom⁵⁶⁷. Tym samym wniosek wstępny przeciwko senatorowi składa Marszałek Senatu. Zgodnie z aktualnym podziałem komisji senackich, właściwą do przyjęcia wniosku Marszałka, będzie komisja regulaminowa, etyki i spraw senatorskich⁵⁶⁸.

Katalog podmiotów władnych zainicjować postępowanie o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej ulegał zmianom, choć dostrzec należy pewną stałość w zakresie uprawnienia parlamentarzystów. Zgodnie z ustawą o TS z 1923 r., wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien być podpisany przez co najmniej 100 posłów⁵⁶⁹. Należy zaznaczyć, że ówczesnie Sejm liczył 444 posłów⁵⁷⁰, zatem wniosek ten składany był przez blisko 1/4 składu izby. Z kolei Konstytucja kwietniowa uprawnienie do inicjowania postępowania przeciwko członkom Rady Ministrów oraz Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, przyznała Prezydentowi oraz Sejmowi i Senatowi w Izbach Połączonych⁵⁷¹. Stosowna ustawa o Trybunale Stanu określała, że wniosek przeciwko wskazanym podmiotom powinien być podpisany przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby członków Izb Połączonych⁵⁷². Tym samym, zgodnie z obowiązującymi w 1935 r. ordynacjami wyborczymi, stosowny wniosek musiał być podpisany przez co najmniej 76 członków Izb Połączonych⁵⁷³. Zatem odmiennie niż ma to miejsce obecnie, każda z Izb parlamentu posiadała odpowiednią liczbę członków, władnych do złożenia wniosku o pociągnięcie np. ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej. Zauważyć również należy, że wniosek wstępny przeciwko ww. podmiotom składany był do Marszałka Senatu. Wynikało

⁵⁶⁵ Art. 6 ust. 1-3 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁵⁶⁶ Art. 6 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁵⁶⁷ Art. 26b ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁵⁶⁸ Zob. art. 27a Regulaminu Senatu. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M.P. nr 2 poz. 11 ze zm.).

⁵⁶⁹ Art. 5 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁵⁷⁰ Art. 9 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r. Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. nr 66 poz. 590).

⁵⁷¹ Art. 30 ust. 2 oraz 77 ust. 4 Konstytucji kwietniowej.

⁵⁷² Art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

⁵⁷³ Zgodnie z art. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935 r., Sejm składał się z 208 posłów. Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. nr 47 poz. 319). Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu z 1935 r., Senat składał się z 96 senatorów. Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. nr 47 poz. 320).

to z osłabienia pozycji ustrojowej Sejmu na rzecz Senatu w Konstytucji kwietniowej⁵⁷⁴. Natomiast w stosunku do parlamentarzystów, w zależności od podstawy odpowiedzialności, Konstytucja przewidywała dwa katalogi podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania. W sytuacji jeżeli podstawą do wszczęcia postępowania było wystąpienie sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec Państwa Polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, uprawnionymi do złożenia wniosku wstępnego byli Marszałek Sejmu albo Marszałek Senatu, w zależności czy dotyczyło to posła czy senatora, oraz Minister Sprawiedliwości⁵⁷⁵. W sytuacji naruszenia przez posła albo senatora zakazów przewidzianych w art. 44 Konstytucji, wniosek mogli złożyć Marszałek Sejmu albo Marszałek Senatu oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli⁵⁷⁶. Odnosząc się również do pierwotnego brzmienia przepisów ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r., należy wskazać, że ustawodawca prawo do składania wniosku wstępnego przyznał: komisji sejmowej, która stosowny wniosek mogła podjąć większością 2/3 głosów jej członków, co najmniej 50 posłom, Radzie Państwa oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu. Ponadto wniosek ten składany był nie do Marszałka Sejmu, a do Prezydium Sejmu⁵⁷⁷.

Zatem spójnym mianownikiem, w polskiej tradycji ustrojowej, było przyznanie prawa do wystąpienia z wnioskiem wstępnym parlamentarzystom. Ponadto, biorąc pod uwagę genezę instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, prawo to niejako wynika z przyjętej konstrukcji zasady podziału i równowagi władz. Pierwotnie bowiem instytucja ta była wykorzystywana przez władzę ustawodawczą do rozliczania władzy wykonawczej. Odnosząc się jednak do obowiązujących w Polsce regulacji w analizowanym zakresie, za właściwe rozwiązanie należy również uznać określenie liczby posłów mogących złożyć wniosek wstępny na 1/4 stanu osobowego Izby, bądź całego parlamentu obradującego na wspólnym posiedzeniu, jeżeli wniosek dotyczy Prezydenta. Z przeprowadzonej analizy komparatystycznej wynika, że w innych państwach przyjęto podobne regulacje w przedmiocie inicjowania postępowania. W Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Litewskiej wprowadzono, podobnie jak w Polsce, wymóg zebrania podpisów od co najmniej 1/4 składu osobowego podmiotu, uprawnionego do złożenia wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osób objętych w tych państwach zakresem podmiotowym tej instytucji. Powyższe wymagania wnioskodawcom stawiają regulacje greckie oraz rumuńskie, które to wymagają podpisów co najmniej 1/3 składu

⁵⁷⁴ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej..., op. cit.*, s. 153.

⁵⁷⁵ Art. 41 ust. 3 Konstytucji kwietniowej.

⁵⁷⁶ Art. 44 ust. 2 Konstytucji kwietniowej.

⁵⁷⁷ Zob. art. 4 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. z dnia ogłoszenia.

osobowego izby, bądź izb parlamentu. Poza jedynie rozwiązaniami obowiązującymi we Włoszech, w których to prawo występowania z wnioskiem wstępnym przyznano niewielkim grupom posłów i senatorów, ustawodawcy stawiają raczej wyższe wymagania względem inicjatorów postępowania. Ponadto wymóg zebrania podpisów od 1/4 bądź 1/3 liczby parlamentarzystów, pozwala ograniczyć, szczególnie przy rozdrobionych parlamentach, inicjowanie bezzasadnych postępowań, które obniżają rangę instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej.

Polskie rozwiązania w omawianym zakresie obejmują albo obejmowały, poza parlamentarzystami, również inne podmioty mogące składać wnioski wstępne. W pierwszej kolejności należy odnieść się do przyznania tego uprawnienia Trybunałowi Konstytucyjnemu, które obowiązywało przez ponad 10 lat, aż do momentu nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu w 1993 r.⁵⁷⁸. Pozytywnie o przyznanym TK uprawnieniu wypowiadał się M. Pietrzak, wskazując, że takowe jest uzasadnione merytorycznie. Jednocześnie wskazywał, że w praktyce realizacja tego uprawnienia powoduje szereg wątpliwości. Związane miały być one z przyjętym formalnym charakterem deliktu konstytucyjnego, które wywoływać powinno każdorazowe złożenie wniosku wstępnego w momencie stwierdzenia przez TK naruszenia Konstytucji lub ustawy⁵⁷⁹. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnienia do składania wniosku wstępnego w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej nastąpiło w 1982 r., w ustawie powołującej Trybunał Stanu. W tym samym roku nastąpiła również zmiana Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, do której dodano art. 33a i 33b, wprowadzając tym samym do ówczesnego porządku prawnego Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu⁵⁸⁰. Zmiana ta była wynikiem prac Międzyklubowego Zespołu Ekspertów obradującego w latach 1981-1982⁵⁸¹. Ponadto szczegółowe rozwiązania o TK oraz o trybie postępowania przed tym organem przyjęto dopiero w 1985 r. W żadnym z uchwalonych aktów nie wprowadzono regulacji określających tryb, w jakim Trybunał Konstytucyjny miałby występować z wnioskiem wstępnym w procedurze odpowiedzialności

⁵⁷⁸ Zob. ustawa z dnia 12 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 5 poz. 22).

⁵⁷⁹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 116.

⁵⁸⁰ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 11 poz. 83).

⁵⁸¹ R. Mojak, J. Sobczak, *Prace i dokonania parlamentarnego Międzyklubowego Zespołu Ekspertów w latach 1981-1982*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 1990, sectio G, vol. XXXVII.

konstytucyjnej⁵⁸². Zasadnym byłoby zatem przyjęcie, że przyznanie wspomnianego uprawnienia związane było raczej z jednoczesnym powołaniem tych organów niż ze spójną koncepcją na realizację tego uprawnienia. Ponadto w ocenie dokonań Międzyklubowego Zespołu Ekspertów znaleźć można opinię, że „odnośnie Trybunału Konstytucyjnego doszło jedynie do ustanowienia jego podstaw ustrojowych w Konstytucji. Na szczegółowe rozwiązania ustawowe należało czekać przeszło trzy lata, a przedstawione w opiniach propozycje nie doczekały się w pełni realizacji”. Słusznie zatem doszło do zmiany w zakresie omawianego uprawnienia TK. Obecnie również takie rozwiązanie kłóciłoby się z przyznanymi na poziomie konstytucyjnym uprawnieniami tego organu.

Spornym wydaje się przyznanie Prezydentowi uprawnienia do składania wniosku wstępnego w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. W doktrynie panują rozbieżne opinie w tym zakresie. Z jednej strony wskazuje się, że przyznanie głowie państwa tego uprawnienia wynika z jego szczególnej pozycji ustrojowej⁵⁸³. Zgodnie bowiem z art. 126 ust. 2 Konstytucji, Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Natomiast z drugiej strony, zastrzeżenie budzi to, że Prezydent sam podlega takiej odpowiedzialności⁵⁸⁴. Ponadto należy zwrócić uwagę również na to, że uprawnienie do złożenia wniosku wstępnego przeciwko członkom Rady Ministrów wymienione zostało wśród prerogatyw Prezydenta⁵⁸⁵. Tym samym w zakresie pozostałych podmiotów, wniosek wstępny Prezydenta opatrzony musi być kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów i wiąże się z przejściem przez premiera odpowiedzialności politycznej za ten akt⁵⁸⁶. Należy natomiast podzielić zdanie M. Pietrzaka, iż rozwiązanie przyznające Prezydentowi uprawnienie do składania wniosku wstępnego zaczerpnięte zostało z Konstytucji z 1935 r. i wzmacnia jego pozycję, gdyż uzyskuje on w ten sposób istotny instrument oddziaływania na wysokich przedstawicieli władzy, w szczególności członków Rady Ministrów⁵⁸⁷. Ważąc zatem argumenty w przytoczonych stanowiskach przedstawicieli doktryny, zasadnym wydaje się wykreślenie Prezydenta z katalogu podmiotów uprawnionych do składania wniosku wstępnego. Przede wszystkim jako podmiot podlegający odpowiedzialności konstytucyjnej nie powinien on być uprawniony do inicjowania postępowania względem innych podmiotów podlegających temu samemu

⁵⁸² Zob. ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22 poz. 98) oraz uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. nr 39 poz. 184).

⁵⁸³ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 6 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 100.

⁵⁸⁴ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 117.

⁵⁸⁵ Zob. art. 144 ust. 3 pkt 13 Konstytucji RP.

⁵⁸⁶ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 6 ustawy...*, op. cit., s. 101.

⁵⁸⁷ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 117.

rodzajowi odpowiedzialności. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, kiedy przeciwko Prezydentowi złożony został wniosek wstępny o pociągnięcie go do odpowiedzialności konstytucyjnej i w ramach własnej obrony skorzystałby on ze swojej prerogatywy i skierował również wniosek przeciwko członkom Rady Ministrów. Niewątpliwie takie działanie doprowadziłoby do paraliżu działania sejmowej komisji zajmującej się wnioskami wstępnymi, gdyż jednocześnie musiałaby zajmować się kilkoma sprawami oraz mogłoby to wywołać kryzys konstytucyjny. Wystarczającym w przedmiocie pozycji ustrojowej Prezydenta wydaje się, aby w sytuacji swojego przeświadczenia o możliwości naruszenia Konstytucji lub ustawy przez podmioty określone w art. 1 ust. 1 pkt 2-7 ustawy o TS, zwrócił się on z orędziem do Sejmu, obligując niejako posłów do zajęcia się tą kwestią.

Ostatnim z wymienionych w art. 6 ustawy o TS podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku wstępnego, jest komisja śledcza powołana na podstawie art. 111 Konstytucji. Uprawnienie to przysługuje w ograniczonym zakresie, tj. nie obejmuje członków Rady Ministrów oraz Prezydenta. Dariusz Dudek jest zdania, że rozwiązanie to jest chybione i powinno być wprost odwrotnie. Wskazuje on bowiem, że komisja śledcza jest wyspecjalizowaną formą sprawowania funkcji kontrolnej przez Sejm, której podstawa wynika z art. 95 ust. 2 Konstytucji. Autor słusznie również podnosi zarzut nieścisłości ustawodawcy, gdyż wyłączył on możliwość skierowania przez Komisję wniosku o wszczęcie postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności członków Rady Ministrów, a przyznał jej kompetencje do złożenia takiego wniosku w stosunku do osób, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem⁵⁸⁸. Słusznie autor wskazuje na niekonsekwencję ustawodawcy, należy jednak zwrócić uwagę na to, że ustawę o komisji śledczej przyjęto dopiero w 1999 r. Zatem niemożliwym była ingerencja w przyjętą na poziomie konstytucyjnym regulację z art. 156 Konstytucji, która określa katalog zamknięty podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów. Należy jednak zadać pytanie, czy sejmowa komisja śledcza w ogóle powinna być uprawniona do składania wniosków wstępnych w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej? Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „Komisje śledcze określa się w literaturze jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości (...). Celem komisji śledczej jest zbadanie działalności danego organu władzy publicznej,

⁵⁸⁸ D. Dudek, *Komentarz do art. 156 Konstytucji RP...*, op. cit., s. 842.

a w szczególności ustalenie zakresu i przyczyn nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Zebranie informacji umożliwia Sejmowi podjęcie niezbędnych kroków politycznych w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom i usprawnienia działania aparatu państwowego. Mogą one polegać, na przykład, na zmianie obowiązującego ustawodawstwa lub na pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej określonych osób. Mogą one polegać również na pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej⁵⁸⁹. Tym samym wiodącą rolą komisji śledczej, jako organu pomocniczego Sejmu, powinno być dostarczenie informacji w zakresie nieprawidłowości w funkcjonowaniu danego organu. Należy również zwrócić uwagę na samą liczebność komisji śledczej, która składa się maksymalnie z 11 członków. Zatem ewentualną decyzję o skierowaniu wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej podmiotów określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3-7 ustawy o TS, *de facto* będzie podejmowała grupa kilku posłów. Zbigniew Gromek wskazuje, że występowanie z takim wnioskiem przez komisję śledczą wydaje się, że leży poza zakresem jej działania, gdyż jest ona powoływana do rozpoznania określonej sprawy i przedstawienia swoich ustaleń Sejmowi w formie sprawozdania⁵⁹⁰. I to na podstawie sporządzonego sprawozdania Sejm powinien podejmować decyzje o ewentualnych dalszych krokach, w tym o przygotowaniu wniosków wstępnych o pociągnięcie wybranych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej. W zakresie przyjętej ustawy o komisjach śledczych zauważyć należy, że ustawodawca, pomimo zmiany w 2001 r. ustawy o TS i przyjęciu innej definicji deliktu konstytucyjnego, dalej posługuje się jego niezmienną definicją. Tym samym zgodnie z art. 18 ustawy o komisjach śledczych, ta może kierować wniosek wstępny tylko w sytuacji przekonania, że czyn popełniony przez osoby wymienione w art. 1 ust. 1 pkt 3-7 ustawy o TS, miał charakter zawiniony⁵⁹¹.

Odnosząc się do opisywanych rozwiązań występujących na przestrzeni funkcjonowania Trybunału Stanu, spójnym elementem, w przyjętej konstrukcji wstępnej fazy postępowania, jest Marszałek Sejmu, do którego każdy z uprawnionych podmiotów składa wniosek wstępny o rozpoczęcie procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o TS, wniosek wstępny musi spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego⁵⁹² (dalej również jako k.p.k.) w stosunku do aktu oskarżenia i zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu. Ponadto w przypadku, jeżeli wniosek wstępny nie odpowiada warunkom określonym

⁵⁸⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99 (M.P. nr 14 poz. 193).

⁵⁹⁰ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 105.

⁵⁹¹ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 6 ustawy...*, op. cit., s. 103.

⁵⁹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 89 poz. 555 ze zm.).

w Ustawie, Marszałek Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wzywa reprezentanta wnioskodawców, do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując zakres uzupełnienia⁵⁹³.

Należy zgodzić się z argumentacją J. Grajewskiego, że wnioskowi wstępnemu stawiane są warunki tożsame dla aktu oskarżenia, z uwagi na znaczący wydzźwięk społeczny złożenia takiego wniosku oraz z uwagi na pozycję osób objętych takim wnioskiem⁵⁹⁴. Ma to również gwarantować minimum prawnej poprawności podejmowanych względem przedstawicieli władzy publicznej, działań zmierzających do pociągnięcia ich do odpowiedzialności⁵⁹⁵. Warunki formalne aktu oskarżenia w postępowaniu karnym określone zostały w art. 332-334 k.p.k. Ponadto spełnione muszą być również wymogi ogólnego pisma procesowego określone w art. 119 k.p.k. Stosując wskazane wymogi trzeba uwzględnić jednocześnie specyfikę postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Tym samym wymogi formalne ściśle związane z karnoprawnym charakterem zarzutów nie będą znajdowały zastosowania do deliktu konstytucyjnego⁵⁹⁶. Ponadto przyjmuje się, że w opisywanym postępowaniu nie stosuje się uproszczeń charakterystycznych dla kodeksowych postępowań szczególnych. Zatem należy stosować jedynie reguły postępowania zwyczajnego⁵⁹⁷. Szczegółowy opis poszczególnych wymogów formalnych dla wniosku wstępnego omówiony został przez A. Gajdę oraz S. Steinborna⁵⁹⁸.

Za słuszną trzeba uznać zmianę wprowadzoną w 2001 r. w ustawie o Trybunale Stanu, że we wniosku wstępnym trzeba wskazać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców na dalszych etapach postępowania w Sejmie. Rola reprezentanta wnioskodawców wygasa w chwili podjęcia uchwały o pociągnięciu osoby objętej wnioskiem wstępnym do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, gdyż wraz z uchwałą należy również podjąć decyzję o wyborze oskarżyciela. Podkreślenia wymaga to, że wyznaczony przez wnioskodawców reprezentant, nie posiada kompetencji do wycofania wniosku wstępnego⁵⁹⁹. Zagadnieniem związanym z wycofaniem wniosku wstępnego jest kwestia możliwości cofnięcia podpisu parlamentarzysty. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy wniosek wstępny złożony został przez minimalną liczbę parlamentarzystów uprawnionych do

⁵⁹³ Zob. art. 6 ust. 6 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁵⁹⁴ J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1 (54), s. 17.

⁵⁹⁵ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 217.

⁵⁹⁶ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 6 ustawy...*, op. cit., s. 105.

⁵⁹⁷ J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne...*, op. cit., s. 19.

⁵⁹⁸ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 6 ustawy...*, op. cit., s. 106-111. Por. J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne...*, op. cit., s. 19-21.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, s. 120.

złożenia stosownego wniosku, i kwestia ewentualnego wycofania podpisu decyduje o tym czy spełnione zostaną warunki formalne dla dalszego procedowania. W związku z brakiem stosownych unormowań w Ustawie, w doktrynie przyjmuje się, że wycofanie podpisu przez parlamentarzystów pod wnioskiem wstępnym może nastąpić zanim wniosek ten złożony zostanie Marszałkowi Sejmu, ewentualnie do czasu przeprowadzenia kontroli formalnej i skierowania go do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Od momentu przyjęcia wniosku przez odpowiednią komisję sejmową, oświadczenia parlamentarzystów złożone pod wnioskiem wstępnym mają charakter nieodwoalny. Za tezę tą przemawia fakt, że utrata statusu posła albo senatora nie wpływa na skuteczność złożonego wniosku wstępnego, nawet gdyby liczba wnioskodawców zmniejszyła się poniżej limitu określonego w art. 6 ust. 1 albo art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o Trybunale Stanu⁶⁰⁰.

Odnosząc się do kontroli wstępnej złożonego wniosku, przeprowadzanej przez Marszałka Sejmu, wskazać należy, że polega ona jedynie na weryfikacji, czy otrzymany wniosek wstępny zawiera wszystkie obligatoryjne elementy. Przedmiotem kontroli nie może być merytoryczna poprawność wniosku. Należy również zwrócić uwagę na to, że brak jest w tym zakresie terminu, w którym stosowna kontrola powinna zostać przeprowadzona. Z uwagi na wagę procedury odpowiedzialności konstytucyjnej przyjąć należy, że kontrola formalna powinna zostać przeprowadzona niezwłocznie. W sytuacji gdy wniosek wstępny nie spełnia warunków formalnych, Marszałek Sejmu w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu i po uprzednim zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wzywa reprezentanta wnioskodawców do jego uzupełnienia w terminie 14 dni, wskazując przy tym niezbędny zakres uzupełnienia. Opinia wyrażona przez Komisję nie ma charakteru wiążącego. Przy takim ujęciu oraz biorąc pod uwagę, że chodzi jedynie o spełnienie warunków formalnych oraz wskazanie ewentualnego zakresu do uzupełnienia, korzystniejszym rozwiązaniem byłoby aby ta opinia wyrażana była przez biuro prawne Kancelarii Sejmu. Przede wszystkim zagadnienie to dotyczy ściśle kwestii formalnych dla wniosku wstępnego więc przeprowadzić mogą ją prawnicy zatrudnieni w Kancelarii. Rozwiązanie to skróciłoby również czas oczekiwania na stosowną opinię, gdyż obecne regulacje wymagają zebrania się Komisji na posiedzeniu, przyjęcia opinii i poddaniu jej pod głosowanie. Należy również zwrócić uwagę na to, że nie ma obowiązku, aby posłowie

⁶⁰⁰ Por. P. Chybalski, *W sprawie szczególnych zagadnień związanych z postępowaniem w sprawie wstępnego wniosku o pociągnięcie określonej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6 (137), s. 168; D. Dudek, *W sprawie dopuszczalności członkostwa w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej posła, który podpisał wstępny wniosek o pociągnięcie przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5 (94), s. 170; A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 6 ustawy...*, op. cit., s. 121-122.

zasiadający w Komisji posiadali odpowiednie wykształcenie prawnicze, które w analizowanym aspekcie wydaje się niezbędne do określenia, czy wniosek wstępny spełnia wymagania stawiane przez k.p.k. dla aktu oskarżenia. Formalnie rozwiązanie to mogłoby przybrać postać podobną do rozwiązania, które funkcjonuje w odniesieniu do wnoszonych projektów ustaw. Marszałek Sejmu otrzymując projekt ustawy zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej⁶⁰¹.

Negatywnie należy ocenić wyłączenie postępowania wstępnego z kategorii spraw podlegających dyskontynuacji⁶⁰². Podstawą przyjętych rozwiązań jest art. 13a ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r., zgodnie z którym, niezakończone prace nad wnioskiem wstępnym podlegają kontynuacji w następnej kadencji Sejmu. Słusznie o stosowanie zasady dyskontynuacji do wniosku wstępnego postulował M. Pietrzak, wskazując na niedające się oddzielić od tego postępowania również kwestie polityczne. Oczywiście postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, inaczej nazywanej również odpowiedzialnością prawną, związane jest z popełnieniem deliktu konstytucyjnego i odróżnia ją to od odpowiedzialności parlamentarnej, ściślej związanej z uwarunkowaniami politycznymi. Jednakże, z uwagi na parlamentarny etap postępowania, niemożliwym jest całkowite wyeliminowanie z tej procedury czynnika politycznego. Tym samym, jeżeli w danej kadencji Sejmu powstały określone warunki merytoryczne i polityczne, skutkujące zainicjowaniem takiego postępowania. To w sytuacji nowej kadencji Sejmu, jeżeli warunki te nie uległy zmianie, to nic nie powinno stać na przeszkodzie ponownemu złożeniu wniosku wstępnego. W przypadku natomiast zmiany, w wyniku wyborów, składu politycznego Sejmu, utracona zostanie legitymacja polityczna do popierania wniosku⁶⁰³. Ponadto należy podzielić pogląd Z. Gromka, że brak dyskontynuacji prac nad wnioskiem wstępnym stanowi główną z przyczyn przewlekłości postępowań w tym zakresie. Odejście od stosowania tego wyjątku, powinno wpłynąć na świadomość polityków i doprowadzić do zdynamizowania prac nad wnioskiem wstępnym i przygotowaniem przez Komisję uchwały o postawieniu w stan oskarżenia albo o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie i zamknięcia etapu

⁶⁰¹ Zob. art. 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 26 poz. 185 ze zm.).

⁶⁰² Odmienne stanowisko prezentuje M. Radajewski argumentując, że ranga ustrojowa wniosku wstępnego wymaga aby Parlament każdorazowo ustosunkował się do sformułowanych zarzutów i nie miał mechanizmów pozwalających mu na zakończenie procedowania bez podjęcia decyzji. M. Radajewski, *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 163.

⁶⁰³ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie...*, op. cit., s. 23-24.

parlamentarnego w racjonalnych ramach czasowych. Należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca nie przewidział w procedurze prac nad wnioskiem wstępnym żadnych mechanizmów przeciwdziałających nadmiernemu wydłużaniu postępowania⁶⁰⁴. Ponadto ustawodawca w art. 13a ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. nie wskazał terminu, w jakim Marszałek Sejmu nowej kadencji ma skierować do Komisji, nierozpatrzonej w poprzedniej kadencji Sejmu, wniosek wstępny. Tym samym Marszałek VIII kadencji Sejmu wniosek wstępny przeciwko Jarosławowi Kaczyńskiemu przekazał do Komisji dopiero po ponad roku⁶⁰⁵.

Objęcie wniosku wstępnego zasadą dyskontynuacji, poza wykazanym czynnikiem mobilizującym, nie stanowiłoby również możliwości uniknięcia odpowiedzialności przez podmiot, przeciwko któremu toczyło się w danej kadencji Sejmu postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu, złożenie wstępnego wniosku przerywa bieg przedawnienia. Zakończenie prac nad wnioskiem wstępnym z uwagi na upływ kadencji Sejmu i wystąpienie z tożsamym wnioskiem w nowej kadencji Izby, nie będzie stanowiło naruszenia zakazu *ne bis in idem* i nie będzie stanowiło przeszkody procesowej w postaci stanu rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Przyrównując powyższe do procedury karnej, wydaje się, że zakończenie prac nad wnioskiem wstępnym z uwagi na dyskontynuację prac parlamentu, najbliższe będzie decyzji formalnej o umorzeniu postępowania z powodu przemijającej przesłanki procesowej. Decyzje te nie wywołują następstw o charakterze niemożności orzekania o ten sam czyn w stosunku do tego samego oskarżonego. Są one bowiem rozstrzygnięciem w przedmiocie dopuszczalności procesu karnego, a nie w przedmiocie procesu karnego, a ich charakter umożliwia procedowanie po usunięciu wad⁶⁰⁶. Zgodnie również z orzecznictwem SN „stan powagi rzeczy osądzonej tworzą jedynie orzeczenia merytoryczne, natomiast orzeczenia formalne tylko, jeżeli oparte są na ujemnej przesłance procesowej o charakterze bezwzględny, a zatem takie, które nie mogą zostać usunięte”⁶⁰⁷. Przepisy ustawy o Trybunale Stanu nie odnoszą się również do kwestii wielokrotnego przerywania biegu terminu przedawnienia. Tym samym dopuścić należy taką możliwość⁶⁰⁸.

⁶⁰⁴ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 106-107.

⁶⁰⁵ R. Kropiwnicki, *Komisijna faza prac nad wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4, s. 153.

⁶⁰⁶ M. Kurowski, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego* [w:] *Kodeks postępowania karnego*, D. Świąćicki (red.), LEX 2024, tom. I, komentarz aktualizowany.

⁶⁰⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2015 r. sygn. akt V KK 270/13, LEX.

⁶⁰⁸ Por. S. Steinborn, *Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 384.

Podsumowując, w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności konstytucyjnej obowiązuje zasada skargowości, czyli wszczęcie postępowania dopuszczalne jest jedynie, gdy do określonego organu wpłynie poprawnie sporządzony, przez uprawniony do tego podmiot, wniosek wstępny⁶⁰⁹. Omawiana faza jest kluczowa dla dalszego prawidłowego procedowania nad pociągnięciem funkcjonariuszy publicznych do odpowiedzialności konstytucyjnej. Zauważalnym w analizowanym aspekcie jest rozbudowany katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem wstępnym, szczególnie na tle rozwiązań funkcjonujących w innych, opracowanych w niniejszej pracy, państwach. Odnosząc się do konsekwencji wynikających z zasady podziału władzy i do genezy instytucji *impeachmentu*, zasadnym wydaje się twierdzenie, że uprawnienie do występowania z wnioskiem wstępnym w tej procedurze, przysługiwać powinno jedynie parlamentarzystom. Poza powyższym, stadium to wymaga innych zmian, w szczególności proceduralnych, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na poprawę efektywności procedowania spraw o pociągnięcie przedstawicieli władzy publicznej do odpowiedzialności konstytucyjnej.

4.3 Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej

Zgodnie z art. 7 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r., Marszałek Sejmu kieruje wniosek wstępny do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (dalej również jako KOK), która to wszczyna postępowanie. W doktrynie przyjmuje się, że postępowanie przed Komisją stanowi odpowiednik postępowania przygotowawczego w procesie karnym⁶¹⁰. Podkreślić tym samym należy, że co prawda wniosek wstępny złożony do Marszałka Sejmu uruchamia procedurę pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej, to dopiero skierowanie tego wniosku do Komisji sprawia, że procedura ta zostaje formalnie wszczęta. Wojciech Odrowąż-Sypniewski w swojej opinii dotyczącej wykładni art. 7 ustawy i analizy wyrażenia „wszczyna postępowanie” wskazał, że zwrot ten nie powoduje konieczności podjęcia przez Komisję formalnej decyzji w postaci uchwały o wszczęciu postępowania, ale oznacza obowiązek przystąpienia do wykonania czynności związanych z rozpatrzeniem wniosku wstępnego. Ponadto wskazany autor, w związku z licznymi stanowiskami porównującymi procedurę odpowiedzialności konstytucyjnej z odpowiedzialnością karną, trafnie określa jako

⁶⁰⁹ Z. Świda-Łagiewska, *Ogólne założenia proceduralne* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983, s. 162.

⁶¹⁰ K. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 127.

odpowiednik procesowy postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, wniosek wstępny złożony Marszałkowi Sejmu⁶¹¹.

W literaturze wskazuje się, że zadaniem KOK jest przeprowadzenie postępowania dowodowego oraz przygotowanie sprawozdania, które to powinno zawierać wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo o umorzenie postępowania. Komisja jako wyspecjalizowany organ Sejmu ma tym samym zbadać przede wszystkim zasadność skierowanego do niej wniosku wstępnego oraz podjąć działania zmierzające do dalszego uprawdopodobnienia zawartych w nim treści⁶¹².

Za Zofią Świdą-Łagiewską w postępowaniu prowadzonym w Komisji można wyróżnić fazę wstępną i fazę merytoryczną. Faza wstępna obejmuje przesłanie wniosku wstępnego osobie objętej tymże wnioskiem. Natomiast faza merytoryczna postępowania odnosi się do przeprowadzenia postępowania dowodowego⁶¹³. Obecnie w fazie wstępnej prac, zgodnie z art. 8 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r., Przewodniczący Komisji przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem jego odpis, informując ją jednocześnie o prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania oraz o innych uprawnieniach przysługujących tej osobie w postępowaniu przed Komisją. W doktrynie wskazuje się, że wskazany termin 30 dni ma charakter instrukcyjny. Ponadto ma on na celu zapewnienie sprawności postępowania. Konsekwencją jego wyznaczenia jest to, że KOK nie powinna, przed jego upływem, przystępować do fazy merytorycznej postępowania⁶¹⁴. Powyższe potwierdza również Regulamin Sejmu, zgodnie bowiem z art. 128 ust. 2 Komisja, po wstępnym zapoznaniu się ze zgłoszonymi zarzutami oraz wyjaśnieniami i wnioskami osoby objętej zarzutami, określa zakres i sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego. Tym samym Komisja przed ich otrzymaniem nie podejmuje określenia zakresu prac. Jednakże w analizowanym zakresie powinien istnieć przepis określający, że w przypadku nieotrzymania przez osobę objętą wnioskiem wstępnym wyjaśnień w określonym terminie, Komisja przystępuje do określenia zakresu i sposobu przeprowadzania postępowania dowodowego. Komisja będzie bowiem dysponować wnioskiem wstępnym, do którego dołączone będą dowody wnioskodawców oraz ewentualne

⁶¹¹ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Stanu (analiza wyrażenia „wszczyna postępowanie”*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1 (120), s. 138.

⁶¹² Por. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 117; J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 226; K. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 7 ustawy...*, op. cit., s. 127.

⁶¹³ Z. Świda-Łagiewska, *Przebieg postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983, s. 194-195.

⁶¹⁴ S. Steinborn, *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 130.

wskazania osób, których przesłuchania przed Komisją domagają się wnioskodawcy. Podkreślić należy, że złożenie wyjaśnień przez osobę objętą wnioskiem jest jej prawem a nie obowiązkiem. Tym samym nieskorzystanie przez tę osobę z przysługujących jej praw, nie powinno wpływać na tryb prac Komisji. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 9d ust. 2 pkt 1 ustawy, osoba objęta wnioskiem ma prawo do zgłaszania wniosków dowodowych, co nie jest ograniczone żadnym terminem.

W fazie merytorycznej Komisja może żądać od organów władzy publicznej oraz organów osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej złożenia pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, jak także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej. Komisja może nadto zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy⁶¹⁵. W zakresie tego uprawnienia należy postulować o jego częstsze wykorzystywanie przez Komisję. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w złożonych sprawach, Komisja powinna sięgać po instrumenty, pozwalające jej skorzystać z pomocy wyspecjalizowanego organu do przeprowadzenia określonych czynności. Rolą Komisji powinna być następcza ocena dostarczonych materiałów⁶¹⁶. Ponadto Komisja może przesłuchiwać świadków oraz w celu uzyskania wiedzy specjalistycznej może również powoływać biegłych lub tłumaczy. Zgodnie z regulaminem Sejmu, Komisja uprawniona jest do powołania ze swojego składu podkomisji dla zbadania określonych aspektów sprawy⁶¹⁷.

W analizowanym zakresie podkreślić należy, że Komisja w głównej mierze pracuje nad otrzymanym wnioskiem wstępnym i związana jest jego granicami co do tożsamości czynu. Zatem postępowanie dotyczy konkretnego czynu, jednak Komisja dokonując jego weryfikacji może przedmiotem swoich prac objąć również zagadnienia składające się na badany czyn⁶¹⁸. W zakresie fazy merytorycznej prac Komisji podzielić należy zdanie Z. Gromka, który wskazuje, że błędnym jest wymaganie od niej przeprowadzania w pełnym zakresie, tj. takim jak organy prokuratury, postępowania dowodowego. Należy zwrócić uwagę na to, że Komisja jest przede wszystkim organem o charakterze nieprofesjonalnym, w skład której wchodzi posłowie, którzy niekoniecznie posiadają odpowiednie wykształcenie i kompetencje do tego, aby przeprowadzić postępowanie dowodowe, w takim samym stopniu jak czynią to

⁶¹⁵ Zob. art. 9 ust. 1-2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶¹⁶ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3 (86), s. 62.

⁶¹⁷ Art. 165 ust. 1 regulaminu Sejmu.

⁶¹⁸ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 229.

organy prokuratury. Tym samym trzeba zdecydowanie podkreślić, że nadrzędnym celem prac Komisji powinno być uprawdopodobnienie, czy zarzuty podnoszone we wniosku wstępnym są uzasadnione⁶¹⁹.

Za niezasadne należy uznać oczekiwanie od KOK, że ta zbierze cały materiał dowodowy w sprawie oraz podda go wnikliwej ocenie, dążąc *de facto* do rozstrzygnięcia czy dana osoba dopuściła się czynu zarzucanego we wniosku wstępnym. Dostarczenie oraz wyznaczenie kierunku, w którym przeprowadzone powinno być postępowanie dowodowe, m.in. wskazanie świadków, których należy przesłuchać oraz określenie niezbędnych dowodów do uzyskania od organów władzy publicznej, spoczywać powinno w głównej mierze na wnioskodawcach. Natomiast funkcja szczegółowej oceny dowodów i rozstrzygnięcia czy dana osoba dopuściła się naruszenia Konstytucji lub ustawy, powinna spoczywać w przeważającym stopniu na Trybunale Stanu⁶²⁰. Ponadto w związku ze wcześniej wyrażonym postulatem o rozdzieleniu odpowiedzialności konstytucyjnej od odpowiedzialności karnej, należałoby odejść od traktowania postępowania przed KOK jako odpowiednika postępowania przygotowawczego. Oczywiście wykorzystywanie, w zakresie nieuregulowanym przepisami Ustawy, przepisów procedury karnej, należy uznać za właściwe, w szczególności co do wymagań formalnych wniosku wstępnego. Jednakże, zdecydowana większość przepisów dotyczących postępowania w ramach procedury odpowiedzialności konstytucyjnej powinna być uregulowana w ustawie o Trybunale Stanu oraz Konstytucji RP.

W doktrynie często zwraca się uwagę na przewlekłość postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, słusznie wskazując na konieczność wprowadzenia terminów, zarówno na poziomie etapu parlamentarnego, jak i tego realizowanego przed Trybunałem Stanu⁶²¹. Nadmierna przewlekłość postępowania, szczególnie na etapie prac Komisji nad wnioskiem wstępnym, nie realizuje dyrektywy wyrażonej w art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. Przywołany przepis dotyczy celów procesu karnego, które obejmują m.in. rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie. Ponadto również Konstytucja wskazuje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd⁶²². Wskazany przepis

⁶¹⁹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa...*, *op. cit.*, s. 63.

⁶²⁰ *Ibidem*, s. 62-63.

⁶²¹ Por. W. Skrzydło, *Sądy i Trybunały* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: raport końcowy z badań*, K. Działocha (red.), Warszawa 2006, s. 92; D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna...*, *op. cit.*, s. 106; Z. Gromek, *O niektórych problemach na styku konstytucji...*, *op. cit.*, s. 836.

⁶²² Art. 45 Konstytucji RP.

Konstytucji jest odpowiednikiem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej również jako EKPC)⁶²³, z tym zastrzeżeniem, że norma konstytucyjna ujmuje to zagadnienie od strony negatywnej, tj. nakazuje rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Natomiast rozwiązanie Konwencji przyjmuje postać pozytywną, bowiem rozpoznanie sprawy ma nastąpić w rozsądnym terminie.

W literaturze przyjmuje się również, że gwarancja rozsądnego terminu obejmuje takie aspekty jak: sprawność, efektywność i szybkość postępowania⁶²⁴. Ponadto wskazuje się, że postulat rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie zostanie zrealizowany wtedy, gdy organy procesowe przy rozstrzyganiu sprawy nie dopuściły się zwłoki, której można było uniknąć, przy uwzględnieniu realiów sprawy. Należy również zwrócić uwagę na pojęcie długotrwałości (przewlekłości) postępowania, które zachodzi wtedy, gdy prowadzone jest ono rozwlekłe i trwa ponad konieczność wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, niezbędnych do końcowego rozstrzygnięcia, będących w związku przyczynowym z działaniem lub bezczynnością sądu⁶²⁵. Przyjmuje się również, że gwarancje rozsądnego terminu należy rozciągnąć także na postępowanie przygotowawcze⁶²⁶. Odnosząc powyższe do realiów postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, oczywiście podzielić warto pogląd Z. Gromka, że postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie należy traktować jako pełne utożsamienie z postępowaniem przygotowawczym z procedury karnej⁶²⁷. Jednak w związku z odpowiednim stosowaniem przepisów k.p.k., prace w niej toczone powinny realizować zasadę rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie.

W procesie sądowym szybkie uzyskanie rozstrzygnięcia leży zarówno w interesie jednostki, ale również w interesie publicznym. Realizacja zadań wymiaru sprawiedliwości nie może być bowiem sprawowana z opóźnieniem, gdyż prowadzi to do osłabienia skuteczności sądów i zaufania do nich, a tym samym również do obniżenia zaufania względem państwa⁶²⁸. Powyższe przełożyć należy na postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Niewątpliwie dla osoby objętej wnioskiem wstępnym istotne jest, aby sprawa ta została przeprowadzona bez zbędnej zwłoki. Wynika to przede wszystkim z tego, że osoby

⁶²³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

⁶²⁴ P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1146.

⁶²⁵ J. Skorupka, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, J. Skorupka (red.), Warszawa 2023, s. 11-12.

⁶²⁶ C. Kulesza, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, K. Dudka (red.), Warszawa 2023, s. 27.

⁶²⁷ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa...*, *op. cit.*, s. 61.

⁶²⁸ P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 1146.

objęte wnioskiem wstępnym swoją aktywność zawodową wiążą z działalnością publiczną. Tym samym przeciągające się postępowanie oznacza dla nich utratę zaufania i trwanie w swoim zawieszeniu, gdyż ciążą na nich publicznie sformułowane zarzuty, które nie doczekały się rozstrzygnięcia. Ponadto przedłużające się postępowanie może uniemożliwiać im zajmowanie wysokich stanowisk państwowych⁶²⁹. Długie procedowanie nad wnioskiem wstępnym negatywnie wpływa również na postrzeganie Sejmu w kontekście jego zadań kontrolnych. Taka sytuacja prowadzić może do obniżenia postrzegania instytucji państwowych oraz przedstawicieli wybranych do parlamentu, w kontekście ich skuteczności do rozliczania naruszeń Konstytucji lub ustaw.

Biorąc powyższe po uwagę, należy rozważyć wprowadzenie regulacji, która wyznaczy Komisji termin na przygotowanie sprawozdania wraz z wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności albo o umorzenie postępowania w sprawie. Angelika Ciżyńska w tym zakresie zaproponowała termin 6 miesięcy⁶³⁰. Wydaje się, że jest on racjonalny, uwzględniając, że zadaniem Komisji powinno być przede wszystkim przesłuchanie świadków oraz ocena materiału dowodowego dostarczonego przez wnioskodawców. Odnosząc się do analizowanych regulacji funkcjonujących w innych państwach, wskazać należy, że rozwiązania greckie przewidują termin nie dłuższy niż dwa miesiące, z możliwością jego przedłużenia o jeden miesiąc, w drodze stosownej uchwały podjętej przez Parlament. Natomiast w Republice Włoskiej przewidziano prowadzenie postępowania w komisji maksymalnie przez pięć miesięcy, jednakże gdy rozpatrywana materia uznana zostanie za skomplikowaną, komisja może podjąć decyzję o jednorazowym przedłużeniu prac o trzy miesiące.

Zatem korzystając z dorobku innych państw w rozpatrywanej materii, można zaproponować polskiemu ustawodawcy aby Komisja rozpatrująca wniosek wstępny miała maksymalnie 5-6 miesięcy od momentu skierowania do niej przez Marszałka Sejmu wniosku wstępnego na przygotowanie sprawozdania i odpowiednich wniosków. Zasadnym byłoby również przyjęcie rozwiązania przewidującego możliwość przedłużenia tego terminu chociażby o 2-3 miesiące, z uwagi na skomplikowaną materię sprawy. Skomplikowana materia sprawy wiązać się bowiem może z koniecznością przesłuchania bardzo dużej liczby świadków, w tym przeprowadzania ich konfrontacji, uzupełnienia opinii biegłych lub gdy Komisja zleci Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli wykonanie

⁶²⁹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa...*, op. cit., s. 73-74.

⁶³⁰ A. Ciżyńska, *Zasadność istnienia Trybunału Stanu w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2018, nr 43, s. 26.

określonych czynności niezbędnych do wyjaśnienia okoliczności sprawy, a te niemożliwe będą do uzyskania i przeanalizowania w pierwotnym terminie. W zakresie przedłużenia prac Komisji należałoby również przyjąć, że powinno być ono dokonywane na podstawie jej uchwały podjętej bezwzględną większością głosów, ewentualnie większością kwalifikowaną np. 2/3 członków Komisji. Za niewłaściwe należałoby uznać wyrażanie zgodny na przedłużenie prac Komisji przez Sejm albo Zgromadzenie Narodowe gdy wniosek wstępny dotyczy Prezydenta.

W kontekście prac sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej zauważyć należy, że jest ona również właściwa dla prac nad wnioskiem wstępnym o pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Zbigniew Gromek wskazuje, że rozwiązanie to nie koresponduje z art. 145 ust. 2 Konstytucji⁶³¹. Zgodnie bowiem z przyjętym modelem pociągania Prezydenta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, właściwym do tego organem jest Zgromadzenie Narodowe. Zatem przepisy powinny przewidywać możliwość udziału nie tylko posłów, ale również senatorów w każdym stadium parlamentarnego etapu procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP. Na wadliwość przyjętych w omawianym zakresie rozwiązań wskazuje również E. Gierach, określając, że te mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją⁶³². Robert Kropiwnicki jako postulat *de lege ferenda* wskazuje na konieczność powstania Komisji Zgromadzenia Narodowego, której pełnoprawnymi członkami będą również senatorowie w sytuacji, gdy ZN zleci rozpatrzenie wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezydenta RP⁶³³. Wydaje się również, że obecne regulacje wkraczają w materię zastrzeżoną dla regulaminu Zgromadzenia Narodowego⁶³⁴. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na to, że pomimo przyznania ZN kompetencji do uchwalenia własnego regulaminu⁶³⁵, takowy do dnia dzisiejszego nie został przyjęty. Praktyka parlamentarna wskazuje na to, że Zgromadzenie Narodowe uchwała dla każdej ze swoich kompetencji odrębny regulamin⁶³⁶. Ponadto regulaminy te uchwalane są dopiero przed posiedzeniem, na którym ma być zrealizowana dana kompetencja ZN. Słusznie zatem

⁶³¹ Z. Gromek, *O niektórych problemach na styku konstytucji...*, op. cit., s. 830.

⁶³² E. Gierach, *Opinia prawna w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1 (162), s. 174.

⁶³³ R. Kropiwnicki, *Komisyjna faza prac nad wnioskiem...*, op. cit., s. 161.

⁶³⁴ Z. Gromek, *O niektórych problemach na styku konstytucji...*, op. cit., s. 830.

⁶³⁵ Zob. art. 114 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶³⁶ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 40 poz. 774). Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 397).

B. Banaszak postulował o konieczności uchwalenia jednego regulaminu Zgromadzenia Narodowego obejmującego tryb działania we wszystkich przypadkach określonych w Konstytucji⁶³⁷. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy należy pilnie rozstrzygnąć daną kwestię, jak chociażby uznanie trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia⁶³⁸. To zatem w regulaminie ZN powinny zostać uregulowane kwestie proceduralne związane z m.in. z utworzeniem organu wewnętrznego w postaci komisji do rozpoznania wniosku wstępnego o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, o ile przepisy ustawy o Trybunale Stanu nie stanowiąc będą inaczej. Oczywiście nie ma przeszkód prawnych, aby realizując art. 114 ust. 2 Konstytucji, przyjąć w regulaminie ZN zasadę subsydiarnego stosowania regulaminu Sejmu albo Senatu⁶³⁹. Jednakże nie zmienia to konieczności przyjęcia jednego regulaminu, uwzględniającego przepisy proceduralne, służące realizacji przyznanych Zgromadzeniu Narodowemu przez Konstytucję kompetencji.

W świetle poczynionych ustaleń nad funkcjonowaniem sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej należy rozważyć postulat Z. Gromka o zmianie charakteru KOK na komisję nadzwyczajną, powoływaną *ad hoc* w celu rozpatrzenia określonego wniosku wstępnego⁶⁴⁰. Niewątpliwie takie rozwiązanie pozytywnie wpłynęłoby na tempo procedowania nad wnioskiem wstępnym, szczególnie w sytuacji przyjęcia postulowanych terminów na przygotowanie sprawozdania wraz ze stosownymi wnioskami, gdyż zabezpieczałoby członków komisji przed sytuacją pracy nad kilkoma wnioskami wstępnymi jednocześnie. Zbliżonym do tego rozwiązaniem byłoby przeniesienie kompetencji KOK na komisję śledczą, szczególnie przy uwzględnieniu postulowanej zmiany o odebraniu jej kompetencji do występowania z wnioskiem wstępnym. Jednakże obie te propozycje nie rozwiązują problemu braku udziału senatorów w pracach nad wnioskiem wstępnym dotyczącym Prezydenta.

Zatem przepisy ustawy o Trybunale Stanu powinny określać, że w przypadku wpłynięcia do Marszałka Sejmu wniosku wstępnego, który spełnia warunki wymagane przez przepisy k.p.k. w stosunku do aktu oskarżenia, na najbliższym posiedzeniu Sejmu powinna zostać podjęta uchwała o utworzeniu komisji do rozpoznania danego wniosku wstępnego. W przypadku jeżeli wniosek wstępny dotyczy Prezydenta, Marszałek Sejmu po

⁶³⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 660-661.

⁶³⁸ Zob. art. 131 ust. 2 pkt 4 Konstytucji RP.

⁶³⁹ E. Gierach, *Komentarz do art. 114 Konstytucji RP [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 429.

⁶⁴⁰ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 107; Z. Gromek, *O niektórych problemach na styku konstytucji...*, op. cit., s. 837.

przeprowadzeniu jego kontroli formalnej, powinien niezwłocznie zwołać posiedzenie Zgromadzenia Narodowego celem wybrania członków komisji do rozpoznania wniosku wstępnego dotyczącego Prezydenta. Stosowna uchwała Sejmu albo Zgromadzenia Narodowego o utworzeniu i powołaniu jej składu osobowego powinna być podjęta większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów/członków Zgromadzenia Narodowego. Podobnie przedmiotową kwestię regulowała ustawa o Trybunale Stanu z 1936 r. Zgodnie z art. 12 przywołanej ustawy, z uwagi na to, że wnioski o pociągnięcie członków rządu oraz Prezesa NIK rozpatrywane były przez Izby Połączone, celem wyłącznym wstępnego posiedzenia Izb był wybór komisji, której zadaniem było zbadanie zasadności wniosku oraz złożenie sprawozdania wraz z projektem uchwały.

Znowelizowana ustawa o Trybunale Stanu powinna również określać skład komisji właściwej do pracy nad wnioskiem wstępnym. W tym zakresie zasadnym wydaje się powielić regulacje z ustawy o sejmowej komisji śledczej. Zatem komisja, której zadaniem będzie praca nad wnioskiem wstępnym, powinna liczyć do 11 członków⁶⁴¹. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. W zakresie komisji Zgromadzenia Narodowego skład ten powinien odzwierciedlać podział partii politycznych, odpowiednio do ich liczebności w ZN oraz przy założeniu, że posiadają one swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów w Sejmie lub w Senacie. Ponadto aby zapewnić proporcjonalny udział posłów i senatorów w pracach komisji mającej zająć się sprawą Prezydenta, należałoby wprowadzić regulację, że senatorowie muszą stanowić co najmniej 1/4 składu komisji. Zatem przy założeniu powołania komisji w jej pełnej, 11-osobowej obsadzie, w jej skład powinno wchodzić co najmniej 3 senatorów. W związku z brakiem uregulowania w Ustawie kwestii podejmowania uchwał przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zastosowanie znajdują zasady ogólne z regulaminu Sejmu. Zatem decyzje w Komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji⁶⁴². W ewentualnym wprowadzeniu proponowanej zmiany w zakresie funkcjonowania komisji powołanej do prac nad wnioskiem wstępnym, należy rozważyć uregulowanie kwestii podejmowania przez nią uchwał na poziomie ustawowym. Decyzje mogłyby zapadać wówczas większością głosów w obecności co najmniej połowy składu komisji albo bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu komisji.

⁶⁴¹ Również ustawa o Trybunale Stanu z 1936 r. przewidywała w art. 12 ust. 3, 11-osobowy skład komisji. Z tą różnicą, że Izby Połączone wybierały jej przewodniczącego i 10 członków.

⁶⁴² Zob. art. 163a ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Oczywiście zaproponowane wyżej rozwiązanie oraz to przedstawione przez Z. Gromka, nie jest rozwiązaniem idealnym. Istnieje bowiem możliwość blokowania przez aktualną większość w Sejmie lub Zgromadzeniu Narodowym powołania wskazanych komisji, tym samym doprowadzając do braku możliwości dalszego procedowania nad złożonym przez wnioskodawców wnioskiem wstępnym. Większości niezbędne do złożenia wniosku wstępnego, a więc co najmniej 115 posłów lub 140 członków Zgromadzenia Narodowego, są wielkościami możliwymi do samodzielnego osiągnięcia przez największą partię opozycyjną, licząc od wyborów parlamentarnych z 2005 r. Jednakże proponowane rozwiązanie przyjmuje, że komisja powoływana jest w obecności co najmniej połowy składu Sejmu/Zgromadzenia Narodowego, zatem celowe zrywanie kworum przez większość rządową mogłoby doprowadzić do chwilowego braku egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Wydaje się, że w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej niemożliwym jest pełne oddzielenie czynnika politycznego od prawnych aspektów dotyczących zbadania czy dana osoba dopuściła się naruszenia konstytucji lub ustawy.

Przedstawiając ewentualny kierunek zmian w przedmiocie prac nad wnioskiem wstępnym i badaniem jego zasadności, niewątpliwie należy przyjąć regulacje wyznaczające ramy czasowe tych prac. Kluczowym jest również zmiana postrzegania prac komisji, gdyż obecnie, w związku z utożsamianiem jej prac z postępowaniem przygotowawczym z postępowania karnego, oczekuje się aby komisja przeprowadziła postępowania dowodowe oraz poddała wnikliwej ocenie cały zgromadzony materiał w sprawie i rozstrzygnęła czy doszło do naruszenia Konstytucji lub ustawy. Raz jeszcze należy podkreślić, że celem postępowania w komisji jest przede wszystkim zbadanie, w obliczu przeprowadzonych czynności, zasadności złożonego wniosku wstępnego. Przyjęte w ustawie o Trybunale Stanu rozwiązania dotyczące prowadzenia postępowania co do zasady nie budzą wątpliwości. Jednakże zasadnym wydaje się ogólna zmiana podmiotowa, ze stałej komisji sejmowej na tworzoną *ad hoc* komisję. Proponowane rozwiązanie zapewni przede wszystkim spójność rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych, w szczególności w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. Ponadto stanowić to będzie kolejne, po objęciu wniosku wstępnego zasadą dyskontynuacji prac parlamentu oraz wprowadzeniu ram czasowych w pracach komisji, rozwiązanie pozytywnie wpływające na szybkość postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej.

4.4 Uchwała Parlamentu

Etapem poprzedzającym podjęcie przez Sejm albo Zgromadzenie Narodowe uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo umorzeniu postępowania w sprawie, jest uchwalenie przez Komisję stosownego sprawozdania z prac wraz z wnioskami. Na tym tle, wątpliwość dla dalszych losów postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, budzą wnioski mniejszości. Zgodnie z doktryną wnioski mniejszości są instytucją prawa parlamentarnego i stanowią jedno z istotnych uprawnień opozycji parlamentarnej⁶⁴³. Wydaje się jednak, że ich umieszczenie w ustawie o Trybunale Stanu wiązało się z brakiem pogłębionej refleksji i stanowiło kalkę z procedury parlamentarnej. O ile w toku standardowej pracy Parlamentu, tj. pracy nad projektem ustawy (uchwały), pełnią one istotną rolę, tak w pracach w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej wydają się zbędne. Zgodnie z art. 43 ust. 3 regulaminu Sejmu, wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu; wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki. Jeżeli jednak komisje przedstawiają w sprawozdaniu wnioski o odrzucenie projektu, w sprawozdaniu nie zamieszcza się wniosków mniejszości.

Przekładając powyższe na realia procedury w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, wnioskiem mniejszości będzie wniosek o umorzenie postępowania w sytuacji, gdy większość członków komisji opowie się za wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności oraz sytuacja odwrotna. Należy jednak zwrócić uwagę na art. 13 ust. 2b oraz ust. 3b ustawy o Trybunale Stanu. Zgodnie z którym, jeżeli Sejm albo Zgromadzenie Narodowe podjęło uchwałę o pociągnięciu osób objętych wnioskiem wstępnym do odpowiedzialności, a Komisja wnosiła o umorzenie postępowania wobec tych osób, to aktem oskarżenia w sprawie staje się uchwała Sejmu albo Zgromadzenia Narodowego o pociągnięciu do odpowiedzialności wraz z wnioskiem wstępnym. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że w sytuacji gdy Komisja wnosiła o pociągnięcie do odpowiedzialności, a Sejm albo Zgromadzenie Narodowe nie poparło takiego wniosku, to *de facto* zgodziło się z mniejszością członków komisji, którzy również byli przeciwko takiemu wnioskowi.

⁶⁴³ K. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 9g ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 206-207.

Oczywiście zgodnie z art. 10 ust. 3 oraz art. 11 ust. 3 ustawy, w sytuacji podjęcia decyzji o skierowaniu sprawy do TS, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 2b i 3b ustawy, aktem oskarżenia może być również wniosek mniejszości. Jednak w tym zakresie należy podzielić dosadne stanowisko M. Pietrzaka, który taką sytuację uznawał za co najmniej nieporozumienie⁶⁴⁴. Tym samym zasadnym wydaje się wnosić o wykreślenie z Ustawy przepisów dotyczących wniosków mniejszości⁶⁴⁵.

Odnosząc się również do redakcji art. 9g ustawy, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z ust. 3, wniosek o postawienie w stan oskarżenia albo o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia. Tym samym ustawodawca wyższe wymagania stawia wnioskowi wstępnemu, który musi spełniać wymagania co do aktu oskarżenia⁶⁴⁶. Natomiast wniosek Komisji jedynie powinien je spełniać. Podzielić należy w tym zakresie stanowisko J. Zaleśnego, który wskazuje, że wniosek Komisji powinien podlegać większemu rygorowi formalnemu niż wniosek wstępny. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na to, że Komisja dysponuje szerszym aparatem sił i środków, aby sporządzić pismo zgodne z wymogami dla aktu oskarżenia⁶⁴⁷.

Rozwiązaniem, które również wymaga rozważenia, jest przyznanie odpowiednio przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego oraz Marszałkowi Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, prawa do wzywania wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, jeżeli te nie spełniają warunków wymaganych przez przepisy k.p.k. dla aktu oskarżenia, wskazując jednocześnie niezbędny zakres uzupełnienia wniosku. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak terminu w jakim przewodniczący Zgromadzenia Narodowego albo Marszałek Sejmu mieliby dokonać kontroli formalnej otrzymanego wniosku. Ponadto wnioskodawcom wyznaczono 14-dniowy termin na uzupełnienie wniosku pod rygorem braku jego rozpatrzenia⁶⁴⁸. Niewątpliwie względem wniosku wstępnego przed jego skierowaniem do prac w komisji powinna istnieć kontrola wstępna, wykonywana przez uprawniony organ.

⁶⁴⁴ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej...*, op. cit., s. 202.

⁶⁴⁵ Jerzy Wiatr przedstawia odmienne stanowisko w analizowanym zakresie. Wskazuje on na niecelowość zastrzeżenia dla Sejmu (Zgromadzenia Narodowego) ostatecznej decyzji, gdy Komisja wnosiła o umorzenie postępowania. Wątpliwości wskazanego autora budziła kwestia podmiotu uprawnionego w takiej sytuacji do sporządzenia aktu oskarżenia. Proponowanym przez niego rozwiązaniem było przyjęcie charakteru ostatecznego dla wniosku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej o umorzenie postępowania. Natomiast zatwierdzeniu podlegałyby jedynie wnioski o postawienie w stan oskarżenia. Ponadto autor wskazuje, że takie wzmocnienie roli Komisji czyniłoby z niej odpowiednik prokuratora. - J. J. Wiatr, *Odpowiedzialność konstytucyjna w polskiej teorii i praktyce lat 1990-1996* [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, J. Malarczyk (red.), Lublin 1996, s. 318.

⁶⁴⁶ Art. 6 ust. 5 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶⁴⁷ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 236.

⁶⁴⁸ Art. 9g ust. 7 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

Jednakże wątpliwości może budzić to względem wniosku o postawienie w stan oskarżenia albo o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, będącego wynikiem prac Komisji. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że wynikiem prac Komisji będzie wniosek niespełniający warunków określonych w k.p.k. dla aktu oskarżenia, w sytuacji gdy wymagania te spełniał już wniosek wstępny. Ponadto wskazany mechanizm może również powodować przeciąganie postępowania w sprawie pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej przedstawicieli władzy. Zasadnym wydaje się zatem wnosić o uchylenie wskazanych przepisów.

W kontekście mechanizmów mogących potencjalnie wpływać na wydłużenie podjęcia przez Parlament decyzji o skierowaniu sprawy do Trybunału Stanu albo umorzeniu postępowania, jest przyznanie organowi, do którego wpływa sprawozdanie z prac KOK, uprawnienia do zwrócenia przedłożonego mu sprawozdania celem jego uzupełnienia. Organ zwracając sprawozdanie określa przy tym kierunek i zakres dalszego postępowania Komisji⁶⁴⁹. Decyzja o zwrocie sprawozdania jest podejmowana w formie uchwały. Konstrukcja art. 12 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu nie wyklucza wielokrotnego zwracania Komisji sprawozdania, celem dalszego uzupełnienia postępowania. Agnieszka Gajda przyjmuje, że instytucja przekazania do uzupełnienia sprawozdania jest uzasadniona, z tego względu, że na etapie postępowania przed Trybunałem Stanu nie prowadzi się już postępowania przygotowawczego, które to mieści się w kompetencjach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej⁶⁵⁰. Możliwość zwrócenia sprawozdania z prac Komisji celem jego uzupełnienia, przewidują również przepisy włoskie, szerzej opisane w rozdziale 2.3.

Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, że Zgromadzenie Narodowe oraz Sejm nie są związane wnioskiem Komisji w przedmiocie pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej, czy też umorzenia względem niej postępowania. Ponadto celem prac Komisji jest przeprowadzenie postępowania dowodowego i zbadanie zasadności wniosku wstępnego, następnie przygotowanie stosownych wniosków dla organu decydującego o skierowaniu sprawy do TS albo o jej umorzeniu. Tym samym parlamentarzyści podejmujący decyzję, będą ją opierać na podstawie sporządzonego sprawozdania, wniosku przygotowanego przez Komisję oraz złożonego przez wnioskodawców wniosku wstępnego. Zatem za niecelowe należy uznać możliwość podjęcia uchwały o uzupełnieniu sprawozdania Komisji, skoro organ

⁶⁴⁹ Art. 12 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶⁵⁰ A. Gajda, *Komentarz do art. 12 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 255.

ten, powołany jako wyspecjalizowany do oceny wniosku wstępnego, przyjął konkretne ustalenia i przedstawił je Zgromadzeniu Narodowemu albo Sejmowi. Odnosząc to również do przedstawionej propozycji zmiany formy pracy nad wnioskiem wstępnym oraz przyjęcia w zakresie powoływanej *ad hoc* komisji ram czasowych jej pracy, funkcjonujące na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy rozwiązanie, jedynie wydłużałoby całą procedurę na etapie parlamentarnym.

Rozważyć natomiast należy rozwiązanie funkcjonujące w Republice Grecji, które to przewiduje, że w sytuacji gdy komisja specjalna nie przedstawi raportu w wyznaczonym terminie, parlament może powołać nową komisję specjalną albo przystąpić do debaty nad wnioskiem o przedstawieniu zarzutów bez przedmiotowego sprawozdania. Nowelizacja przepisów funkcjonujących w Polsce mogłaby przewidywać, w sytuacji gdy powołana do rozpoznania wniosku wstępnego komisja nie przygotuje w ustawowym terminie sprawozdania wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności albo umorzenie postępowania w sprawie, możliwość podjęcia decyzji przez Zgromadzenie Narodowe oraz Sejm, jednie na podstawie wniesionego wniosku wstępnego. Szczególnie, jak już zostało to wykazane powyżej, obecnie Parlament nie jest związany wnioskiem Komisji i może podjąć odmienną decyzję. Co równie istotne, procedura podejmowania decyzji przez Zgromadzenie Narodowe oraz Sejm, przewiduje, że niezależnie od treści wniosku złożonego przez Komisję, głosowanie dotyczy postawienia Prezydenta w stan oskarżenia⁶⁵¹ albo pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2-7 i ust. 2 ustawy⁶⁵². Tym samym nawet jeżeli Komisja przedstawi sprawozdanie, w którym stanie na stanowisku, że w obliczu przeprowadzonego postępowania, skierowany do niej wniosek wstępny uzna za niezasadny, w wyniku czego przygotuje wniosek o umorzenie postępowania w sprawie, ZN albo Sejm może podjąć decyzję, w jedynym przeprowadzanym w tym zakresie głosowaniu, o skierowaniu sprawy do TS. Aktem oskarżenia staną się wtedy wniosek wstępny oraz uchwała organu, który ją podjął.

Pozytywnie natomiast należy ocenić regulację przewidującą okres nie krótszy niż 21 dni na zapoznanie się członków Zgromadzenia Narodowego albo posłów ze sprawozdaniem i wnioskami z prac Komisji⁶⁵³, choć trzeba zwrócić przy tym uwagę, iż regulacja ta nie wskazuje maksymalnego terminu. Uznać jednak należy, że z uwagi na wagę sprawy, przepis ten nie będzie nadużywany i przewodniczący Zgromadzenia Narodowego albo Marszałek

⁶⁵¹ Art. 13 ust. 2a ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶⁵² Art. 13 ust. 3a ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶⁵³ Art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

Sejmu, w zależności od osoby przeciwko, której skierowany został wniosek wstępny, wyznaczą możliwie w najszybszym terminie posiedzenie organu władnego podjąć decyzję w rozpatrywanej procedurze. Termin minimum 21 dni na zapoznanie się przez parlamentarzystów z dokumentami w sprawie wydaje się wystarczający, aby każdy zainteresowany, mógł przed głosowaniem wyrobić sobie własną opinię i dokonać własnej analizy.

Szerszemu omówieniu należy poddać kwestię podejmowania uchwały w przedmiocie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia oraz uchwały w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2-7 ustawy⁶⁵⁴. Zgodnie z art. 145 ust. 2 Konstytucji oraz art. 13 ust. 1 ustawy, postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków ZN, czyli do oskarżenia niezbędne jest uzyskanie poparcia wynoszącego co najmniej 374 głosów. Nie ulega wątpliwości, że wymóg ten jest niezwykle trudny do spełnienia, jednak biorąc pod uwagę szczególną pozycję głowy państwa, jest to wymóg jednocześnie zabezpieczający go przed partykularnym wykorzystywaniem instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej⁶⁵⁵. Określona przez Konstytucję ułamkowa większość, zdolna do podjęcia decyzji w przedmiocie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia, pozostaje w zgodzie z innymi postanowieniami odnoszącymi się do sytuacji tego organu. Tożsamą większością podejmowana jest bowiem decyzja o uznaniu przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia⁶⁵⁶.

Uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów, podejmowana jest przez Sejm większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Zatem w celu skierowania sprawy do Trybunału niezbędne jest aby uchwałą poparło co najmniej 276 posłów. Podstawę dla powyższego stanowi art. 156 ust. 2 Konstytucji oraz art. 13 ust. 1b ustawy o Trybunale Stanu. Doktryna w zakresie przyjętego progu większości wysuwa wnioski krytyczne oraz przedstawia postulaty o konieczności jego obniżenia⁶⁵⁷. Przedstawiane argumenty dotyczą tego, że opozycja parlamentarna nie jest w stanie postawić w stan oskarżenia aktualnie rządzących. Tym samym stworzona została

⁶⁵⁴ W związku z postulatem wyłączenia spod odpowiedzialności konstytucyjnej posłów i senatorów pominięte zostało odesłanie do art. 1 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶⁵⁵ A. Gajda, *Komentarz do art. 13 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 258-259.

⁶⁵⁶ Zob. art. 131 ust. 2 pkt 4 Konstytucji RP.

⁶⁵⁷ Z. Gromek uznający za zasadne rozważenie obniżenia progu większości do podjęcia uchwały, kieruje to również w stosunku do uchwały w przedmiocie oskarżenia Prezydenta. Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 108.

bariera chroniąca większość przed odpowiedzialnością konstytucyjną. Ponadto rozliczenie naruszeń Konstytucji, z uwagi na wskazany próg większości 3/5, odkładane jest do momentu zmiany władzy, co przybierać może formę odwetu politycznego⁶⁵⁸. Z powyższymi głosami nie sposób się zgodzić. Ustrojodawca przyjmując wskazane progi większości, niezbędne do osiągnięcia w stosunku do Prezydenta oraz członków Rady Ministrów aby skierować przeciwko nim akty oskarżenia za naruszenie Konstytucji lub ustaw, zapewnił równowagę między władzą wykonawczą a ustawodawczą w zakresie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. To właśnie postulowane obniżenie progu większości, warunkującego skierowanie oskarżenia do TS, doprowadziłoby do wytworzenia przeświadczenia, że instytucja ta stanowi swoisty mechanizm odwetu po zmianie władzy. Należy przede wszystkim podkreślić, że instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej jest szczególną formą odpowiedzialności prawnej, a parlamentarzyści mogą skorzystać z innych mechanizmów do rozliczenia politycznego i prawnego względem członków RM. W tym zakresie należy wspomnieć o instytucji wotum nieufności, które przegłosowywane jest większością głosów ustawowej liczby posłów⁶⁵⁹, czy też o możliwości wyrażenia przez Sejm lub Senat zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej, która to uchwała w tym przedmiocie podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów⁶⁶⁰. Należy bowiem wskazać, że większość członków Rady Ministrów pełni jednocześnie funkcję posła, czy senatora. Tym samym szczególna większość potrzebna do osiągnięcia w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, wymaga od parlamentarzystów większej rozwagi przy wzajemnych oskarżeniach o naruszenie Konstytucji i składaniu wniosków wstępnych, ale nie ogranicza innych form egzekwowania naruszenia prawa. Ponadto naruszenie Konstytucji lub ustawy musi być na tyle oczywiste i szkodliwe w swoich skutkach, aby powstała ponadpartyjna zgoda co do pociągnięcia danej osoby również do odpowiedzialności konstytucyjnej⁶⁶¹. Zatem należy nie zgodzić się ze stanowiskiem o tym, że odpowiedzialność konstytucyjna przybiera charakter odwetowy, gdyż od momentu uchwalenia Konstytucji RP z 1997, żadna formacja rządząca nie osiągnęła samodzielnie rozpatrywanego progu większości.

Należy również zwrócić uwagę na to, że obniżając wymogi co do większości niezbędnej do przekazania sprawy do Trybunału Stanu, szczególnie w odniesieniu do

⁶⁵⁸ W. Skrzydło, *Sądy i Trybunały...*, *op. cit.*, s. 91-92.

⁶⁵⁹ Zob. art. 158 i 159 Konstytucji RP.

⁶⁶⁰ Art. 7c ust. 6 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. nr 73 poz. 350 ze zm.).

⁶⁶¹ Należy podkreślić, że możliwym jest równoległe egzekwowanie odpowiedzialności karnej, która ze względu na chociażby katalog kar również o charakterze wolnościowym, jest niewątpliwie bardziej dotkliwa.

Prezydenta, mogłoby to wywołać potencjalny kryzys konstytucyjny. Pamiętać bowiem należy, że skutkiem podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Narodowe czy Sejm, jest automatyczne zawieszenie osoby objętej uchwałą w wykonywanej funkcji. Tym samym doszłoby do sytuacji, w której większość rządząca mogłaby z o wiele większą łatwością wpływać na Prezydenta, dysponując mechanizmem umożliwiającym jej zawieszenie głowy państwa w sprawowaniu urzędu, które przy obniżeniu wymaganego progu, byłoby mechanizmem realnym.

Natomiast uchwałę dotyczącą podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 3-7 ustawy, Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W zakresie wskazanych podmiotów, ustrojodawca szczegóły ich odpowiedzialności, odmiennie niż Prezydenta RP i członków RM, przekazał ustawodawcy zwykłemu. Jest to istotne zastrzeżenie, bowiem zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r. o sygn. akt K 23/23, przepisy ustawy o Trybunale Stanu dotyczące m.in. większości głosów niezbędnych do uzyskania celem pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunał Stanu Prezesa NBP uznane zostały za niezgodne z Konstytucją⁶⁶². Ponadto TK uznał, że w stosunku do Prezesa NBP zastosowanie powinna mieć większość 3/5, tak jak w przypadku członków Rady Ministrów. W zakresie tego orzeczenia należy wskazać na to, że zostało wydane z naruszeniem zasady określającej zakaz orzekania ponad żądanie. W zdaniach odrębnych zwrócili na to uwagę sędziowie B. Sochański i R. Wojciechowski, jasno wskazując, że wnioskodawcy (grupa posłów) nie wnosili o określenie większości wymaganej dla odwołania Prezesa NBP w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej. Tym samym naruszenie wskazanej zasady nastąpiło poprzez określenie przez TK minimalnej większości 3/5 głosów jako wymaganej dla pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego⁶⁶³. Słusznie również zwraca uwagę M. Radajewski, że TK jako ustawodawca negatywny *de facto* doprowadził do powstania luki prawnej w postaci uniemożliwienia Sejmowi pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP. Jednakże autor wskazuje, że luka może być uzupełniona poprzez zastosowanie art. 120 Konstytucji, która przewiduje, że Sejm podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tym samym skutkiem orzeczenia TK jest obniżenie progu

⁶⁶² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23 (M.P. poz. 95).

⁶⁶³ Szerzej o wskazanym wyroku zob. A. Młynarska-Sobczewska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 2; J. Łacny, *Pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu a ochrona jego niezależności w prawie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 6.

większości niezbędnego do uzyskania, aby pociągnąć Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu⁶⁶⁴.

Odnosząc się jednak do przyjętej większości, niezbędnej do skierowania sprawy do TS w zakresie odpowiedzialności m.in. Prezesa NBP czy Prezesa NIK, to podkreślić należy, że jej określenie było i jest zadaniem ustawodawcy zwykłego. Nawet w ramach większej nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu, dokonywanej w 2001 roku, odrzucił on poprawkę o zmianie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na większość 3/5 ustawowej liczby posłów⁶⁶⁵. Za przyjęciem poprawki głosowało 149 posłów - wszyscy obecni posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz posłowie Polskiego Stronnictwa Ludowego. Natomiast przeciwko proponowanej zmianie było 194 posłów, wywodzących się z pozostałych ugrupowań parlamentarnych, m.in. Unii Wolności oraz Akcji Wyborczej Solidarność⁶⁶⁶. Oczywiście w ramach nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu można szerszej debacie poddać kwestie ewentualnego zwiększenia progu głosów niezbędnych do uzyskania aby pociągnąć do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osoby wymienione w art. 1 ust. 1 pkt 3-7 ustawy. Obowiązującą obecnie regulację należy jednak uznać za właściwą.

W zakresie osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną (z wyłączeniem parlamentarzystów), ustawodawstwo międzywojenne przewidywało, że uchwała stawiająca ich w stan oskarżenia musi być podjęta większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁶⁶⁷ albo Izb Połączonych⁶⁶⁸. Należy również zwrócić uwagę na to, że ustawodawca przyjmując ustawę o Trybunale Stanu z 1982 r. nie wskazał jaką większością ma być podejmowana uchwała o pociąganiu do odpowiedzialności konstytucyjnej. Michał Pietrzak wskazywał, że tym samym dokonywane to było zwykłą większością głosów w obecności o najmniej 1/3 ogólnej liczby posłów, zgodnie z regulacjami wynikającymi z ówczesnie obowiązującego regulaminu Sejmu. Autor ten zwrócił tym samym uwagę, że brak większości kwalifikowanej stanowiło w tym zakresie przeoczenie twórców

⁶⁶⁴ M. Radajewski, *Podejmowanie przez Sejm uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Glosa do wyroku TK z 11.01.2024 r., K 23/23*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 10, s. 141.

⁶⁶⁵ Zob. dodatkowe sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 18 lipca 2001 r., druk nr 3028-A (druki sejmowe III kadencji).

⁶⁶⁶ Zob. głosowanie nr 123 na posiedzeniu Sejmu nr 114 dnia 25 lipca 2001 r. <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&114&123> (dostęp 01.12.2024 r.).

⁶⁶⁷ Art. 7 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁶⁶⁸ Art. 13 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

ustawy. Dodatkowo zajął on stanowisko, że decydowanie zwykłą większością głosów obniża znaczenie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej⁶⁶⁹.

Za właściwe należy uznać przepisy dotyczące zawieszenia w czynnościach osoby, w stosunku do której uprawniony organ podjął decyzję o pociągnięciu jej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu⁶⁷⁰. Brak takiej regulacji powodowałby realne problemy w funkcjonowaniu organów konstytucyjnych, gdyż osoba przeciwko której Sejm albo Zgromadzenie Narodowe podjęło uchwałę o skierowaniu do Trybunału Stanu aktu oskarżenia, mogłaby wykorzystywać swoje stanowisko (urząd) lub kierowaną przez siebie instytucję do własnej obrony. Należy jednocześnie podkreślić, że zwieszenie nie jest równoznaczne z pozbawieniem danej osoby pełnionej funkcji. Osobie oskarżonej dalej przysługuje status np. Prezydenta RP, jednak jest ona objęta zakazem wykonywania praw i obowiązków posiadanych w związku z piastowanym urzędem. Ponadto zawieszenie dotyczy sprawowania urzędu, tym samym nie powoduje ono przedłużenia kadencji⁶⁷¹. Jednakże trzeba postulować o przyjęcie przepisów odnoszących się do terminów pracy Trybunału Stanu nad przesłanym mu aktem oskarżenia tak, aby osoba zawieszona mogła mieć pewność, że jej sprawa zostanie rozpatrzona w jak najszybszym terminie, co w przypadku uniewinnienia przez Trybunał Stanu oznaczać będzie powrót do pełnionych obowiązków oraz - w wymiarze nie tylko prawnym, ale również społecznym i politycznym - oczyszczenie z zarzutów naruszenia Konstytucji lub ustaw.

Po podjęciu uchwały przez Zgromadzenie Narodowe albo Sejm, ostatnim elementem parlamentarnego etapu procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej jest wybór oskarżycieli, których głównym zadaniem jest popieranie aktu oskarżenia oraz reprezentowanie organu, który podjął decyzję o skierowaniu aktu oskarżenia do Trybunału Stanu. Jednakże ustawodawca przyjął odmienne regulacje w przedmiocie oskarżycieli w odniesieniu do sprawy Prezydenta a pozostałych podmiotów podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy, Zgromadzenie Narodowe podejmując uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia wybiera spośród członków Zgromadzenia dwóch oskarżycieli, z których każdy powinien spełniać warunki wymagane przez ustawę do powołania na stanowisko sędziego. Natomiast po podjęciu przez Sejm

⁶⁶⁹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 119-120.

⁶⁷⁰ Podobnie uważa M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 120. Odmienne stanowisko prezentował Feliks Siemieński - zob. F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce* [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego w Polsce*, L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, M. Granat (red.), Lublin 1985, s. 89.

⁶⁷¹ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 10 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 216.

uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, Sejm wybiera spośród posłów, w terminie 3 miesięcy, oskarżyciela, który posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. W razie utraty uprawnień przez oskarżyciela jego obowiązki do czasu wyboru nowego oskarżyciela wykonuje Marszałek Sejmu⁶⁷². Należy również podkreślić, że Marszałek Sejmu przesyła przewodniczącemu Trybunału Stanu uchwałę Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed TS wraz z uchwałą Komisji, dopiero po wyborze oskarżyciela⁶⁷³. Ponadto regulamin Sejmu przewiduje, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej wraz ze sprawozdaniem przedstawia Sejmowi wnioski w sprawie wyboru przez Sejm oskarżycieli⁶⁷⁴. Podkreślić należy, że Sejm nie jest związany przedstawionym mu wnioskiem z kandydaturą na oskarżyciela przed Trybunałem Stanu.

Zasadnym byłoby zatem wnosić o przyjęcie spójnych regulacji w przedmiocie wyboru oskarżyciela lub oskarżycieli w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. W pierwszej kolejności należy krytycznie ocenić wskazany w art. 11 ust. 2 ustawy trzymiesięczny termin na wybór przez Sejm oskarżyciela. Za właściwą natomiast warto uznać regulację przewidującą, że wybór oskarżyciela lub oskarżycieli następuje bezpośrednio po podjęciu uchwały o pociągnięciu określonej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, tak jak to uczyniono w art. 10 ust. 2 ustawy. Ponadto w związku z proponowaną zmianą funkcjonowania komisji, mającej za zadanie pracę nad wnioskiem wstępnym, za zasadne należy uznać, aby na poziomie ustawowym przyjąć regulację, która określałaby, że wraz z przygotowaniem przez nią sprawozdania z prac oraz wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed TS, przedstawiałaby Zgromadzeniu Narodowemu albo Sejmowi wniosek w sprawie wyboru oskarżyciela lub oskarżycieli. Podzielić w tym zakresie należy stanowisko, iż najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby dokonywanie wyboru oskarżyciela lub oskarżycieli spośród członków komisji, z uwagi na ich największą wiedzę o danej sprawie, o ile oczywiście posiadać będą kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego⁶⁷⁵. W kontekście rozpatrywanego terminu na wybór oskarżycieli podkreślić należy, że w momencie przegłosowania uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed TS, osoba objęta uchwałą zostaje zawieszona w wykonywaniu swoich obowiązków. Zatem zwłoka w wyborze oskarżycieli jest niepożądana, co wydaje się być argumentem za

⁶⁷² Art. 11 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶⁷³ Art. 11 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu 1982 r.

⁶⁷⁴ Art. 129 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁶⁷⁵ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 11 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 244.

odmienną regulacją w przedmiocie Prezydenta RP⁶⁷⁶, ale nie zostało rozszerzone na pozostałe podmioty.

Pozytywnie należy ocenić regulację przewidującą, że w razie utraty uprawnień przez oskarżyciela jego obowiązki do czasu wyboru nowego wykonuje Marszałek Sejmu⁶⁷⁷. Stanowi to zabezpieczenie ciągłości i prawidłowości postępowania przed Trybunałem Stanu⁶⁷⁸. Trzeba natomiast rozważyć rozszerzenie tego rozwiązania również w odniesieniu do Prezydenta RP, w którego to sprawie wybieranych jest co prawda dwóch oskarżycieli, jednak niewykluczone, że oboje oni mogą utracić uprawnienia. Jednakże z uwagi na to, że w związku z zawieszeniem Prezydenta jego obowiązki tymczasowo wykonuje Marszałek Sejmu, to właściwym byłoby przyjęcie, że do czasu wyboru nowych oskarżycieli przez Zgromadzenie Narodowe, ich obowiązki przejmuje Marszałek Senatu. Argumentem za powyższym rozwiązaniem może być sytuacja, na którą uwagę zwracają A. Gajda i S. Steinborn w komentarzu do art. 10 ustawy. Wskazują oni bowiem, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sytuacji gdy w składzie Zgromadzenia Narodowego nie będzie co najmniej 2 osób spełniających warunki ustawowe do powołania na stanowisko sędziego, lub któraś z tych osób nie wyrazi zgody na pełnienie funkcji oskarżyciela, to wówczas ZN nie może postawić Prezydenta w stan oskarżenia⁶⁷⁹. Odmienne stanowisko w zakresie niedopuszczalności postawienia Prezydenta w stan oskarżenia z następczym wyborem oskarżycieli prezentują G. Pastuszko i M. Klejnowska⁶⁸⁰. Przedstawiona rozbieżność w doktrynie, wynika z brzmienia art. 10 ust. 2 ustawy, który to określa, że ZN podejmując uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia wybiera również dwóch oskarżycieli. Tym samym przyjmuje się, że czynność ta ma być dokonana jednocześnie. Niewątpliwie przepis ten skonstruowany został nieprecyzyjnie⁶⁸¹. Za zasadne należy uznać

⁶⁷⁶ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 10...*, *op. cit.*, s. 232-233.

⁶⁷⁷ Art. 11 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁶⁷⁸ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 11 ustawy...*, *op. cit.*, s. 246.

⁶⁷⁹ A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 10...*, *op. cit.*, s. 232.

⁶⁸⁰ G. Pastuszko, M. Klejnowska, *Komentarz do art. 10 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, M. Klejnowska (red.), Warszawa 2013, LEX.

⁶⁸¹ Wskazać należy, że przepis art. 10 ust. 2 ustawy jest tożsamy z art. 7 ust. 2 pierwotnego brzmienia ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. Ponadto zgodnie z praktyką w zakresie zastosowania art. 7 ust. 2, w sprawie wyboru oskarżycieli do sprawy Piotra Jaroszewicza i Tadeusza Wrzaszczyka, wybór oskarżycieli nastąpił po przegłosowaniu uchwał o pociągnięcie wskazanych osób oraz po umorzeniu postępowania w stosunku do Tadeusza Pyki i Jana Mariana Szydłaka. Zgodnie ze stenogramem z posiedzenia Sejmu, na którym rozstrzygano przytoczoną sprawę, Przewodniczący wprost wskazał, że po przegłosowaniu uchwał o pociągnięcie do odpowiedzialności przed TS nastąpi głosowanie nad wnioskiem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w sprawie wyboru oskarżycieli. Tym samym nie nastąpiło to jednocześnie, a następczo po przegłosowaniu uchwał o pociągnięciu do odpowiedzialności. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 13 lutego 1984 r. Dostępne pod następującym linkiem: <https://sejm-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo->

przyjęcie, że wybór oskarżycieli następuje po podjęciu uchwały, na podstawie odrębnego wniosku poddanego pod głosowanie na tym samym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego albo Sejmu. Trzeba również rozważyć ustawowe określenie, jaką większością ZN albo Sejm podejmowałby decyzje o wyborze oskarżycieli. Wydaje się, że właściwym byłoby dokonywanie tego zwykłą większością głosów.

Oceniając również przyjętą liczbę oskarżycieli, koniecznych do wybrania dla reprezentowania Zgromadzenia Narodowego oraz Sejmu, należy przytoczyć różne jej kształtowanie się w polskiej tradycji ustrojowej. Na gruncie ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r. Sejm wybierał trzech posłów celem popierania oskarżenia przed TS. Ustawa ta przewidywała również, że posłowie ci mieli, zarówno łącznie, jak i każdy z osobna, prawa członków urzędu prokuratorskiego w sądach karnych, lecz bez możliwości odstąpienia od oskarżenia⁶⁸². Zauważalnym, względem obecnych regulacji, jest brak wymogów co do posiadania odpowiednich kwalifikacji do bycia powołanym na stanowisko sędziego. Z kolei ustawa o TS z 1936 r. przyjęła rozwiązanie, że po podjęciu uchwały o oddaniu oskarżonego pod Sąd Trybunału Stanu następował wybór oskarżyciela publicznego⁶⁸³. Warunkiem było aby oskarżyciel spełniał wymagania do objęcia stanowiska sędziego⁶⁸⁴. Co równie istotne, odmiennie od poprzedniej ustawy, nie ograniczono kręgu oskarżycieli jedynie do parlamentarzystów⁶⁸⁵. Inaczej kwestie oskarżycieli regulowała również ustawa o Trybunale Stanu w pierwotnym brzmieniu. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 przywołanej ustawy, Sejm wybierał spośród posłów dwóch oskarżycieli, z których przynajmniej jeden powinien odpowiadać warunkom wymaganym do powołania na stanowisko sędziego. Trudno nie dostrzec, że każdy z ustawodawców starał się na swój sposób uregulować kwestie oskarżycieli w postępowaniu przed Trybunałem Stanu. Niemniej obowiązujące regulacje pod względem liczby oskarżycieli, zarówno w postępowaniu dot. Prezydenta, jak i pozostałych podmiotów oraz wymaganych co do nich kwalifikacji należy uznać za właściwe. Ewentualnie pod rozagę warto poddać zwiększenie liczby oskarżycieli wybieranych przez Sejm do dwóch.

Za podsumowanie rozważań dotyczących uchwały parlamentu posłużyć mogą, wciąż aktualne słowa H. Liebermana, który to pełnił m.in. funkcję sprawozdawcy Komisji

explore/fulldisplay?docid=48SEJM_ARS01000029414&context=L&vid=48SEJM_VIEW&lang=pl_PL&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,Sprawozdanie%20stenograficzne%20z%2047%20posiedzenia%20Sejmu%20Rzeczypospolitej%20Ludowej%20z%20dnia%2013%20lutego%201984%20r.&mode=basic (dostęp 04.12.2024 r.).

⁶⁸² Art. 7 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁶⁸³ Art. 13 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

⁶⁸⁴ Art. 8 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

⁶⁸⁵ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej..., op. cit.*, s. 155.

Konstytucyjnej, która pracowała nad ustawą o Trybunale Stanu z 1923 r. Wskazywał on, że: „Sejm raz powziąwszy uchwałę, oskarżającą ministra, nie ma już prawa odstąpić od oskarżenia, musi być przeprowadzona rozprawa i musi zapisać wyrok. Z tą bowiem chwilą, kiedy Sejm powziął uchwałę oskarżającą ministra, sprawa przestaje być wyłącznie własnością Sejmu, a staje się także sprawą oskarżonego ministra i w jego interesie może właśnie leżeć, ażeby nastąpiła publiczna rozprawa i postępowanie sądowe, przeprowadzone przez bezstronną instytucję, któraby wydała sąd o tem, czy on popełnił zarzucane mu przestępstwo, czy nie. Dlatego wyraźnie trzeba tu powiedzieć, że o ile Sejm raz powziął uchwałę oskarżenia, to nie ma prawa odstępować od oskarżenia i w tym wypadku Trybunał musi wydać wyrok, sprawa musi być zakończona wyrokiem”⁶⁸⁶. Dodać również należy, że zarówno dla osoby oskarżonej, jak i dla Sejmu oraz Zgromadzenia Narodowego, istotnym jest aby sprawa została rozstrzygnięta w rozsądnym terminie, a postępowanie nie zawierało mechanizmów służących jego nadmiernemu przeciąganiu.

4.5 Praktyka ustrojowa w przedmiocie zainicjowania procedury odpowiedzialności konstytucyjnej

Niewątpliwie polska praktyka ustrojowa w przedmiocie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej cechuje się ogromną wstrzemięźliwością w zakresie inicjowania tej procedury. Ponadto na ogólne postrzeganie opisywanej instytucji wpływa znikoma liczba spraw rozpatrywanych przez sam Trybunał Stanu⁶⁸⁷. Jednakże prób, a tym samym i złożonych wniosków wstępnych, szczególnie na początku lat 90. XX wieku było, w porównaniu z praktyką ustrojową państwa opisywanych w rozdziale II, niezwykle sporo.

W okresie międzywojennym dwukrotnie pod głosowanie poddawano wniosek wstępny w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Pierwsza ze spraw dotyczyła Władysława Kucharskiego, ministra przemysłu i handlu, a następnie skarbu w rządzie Wincentego Witosa. Zarzucano mu wyrządzenie interesom państwa poważnej szkody poprzez wydanie decyzji zwrotu właścicielom Żyrardowskiej Fabryki Wyrobów Lnianych „Hille i Dietrich”. Sprawa ta nazywana była aferą żyrardowską lub panamą żyrardowską. Wniosek wstępny złożyła grupa przeszło 100 posłów należących do Polskiej Partii Socjalistycznej. Powołana komisja do zbadania skierowanej do niej sprawy pracowała

⁶⁸⁶ Cytat za J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej..., op. cit.*, s. 59-60.

⁶⁸⁷ Trybunał Stanu od początku powołania tego organu w II Rzeczypospolitej zajął się czterema sprawami: 1) sprawą G. Czechowicza; 2) sprawą P. Jaroszewicza i T. Wrzaszczyka 3) sprawą dotyczącą tzw. afery alkoholowej oraz 4) sprawą E. Wąsacza. Co również istotne, jedynie w sprawie tzw. afery alkoholowej zapadł wyrok skazujący dot. J. Ćwieka i D. Jastrzębskiego.

od kwietnia do listopada 1924 r. i większością 6 do 3 opowiedziała się za pociągnięciem ministra Kucharskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu⁶⁸⁸. Jednakże w głosowaniu podczas posiedzenia Sejmu wniosek nie uzyskał wymaganej większości 3/5 głosów. Za oskarżeniem głosowało 175 posłów, 138 było przeciw. W głosowaniu oddano także 33 białe kartki, co do których stosowany był art. 56 regulaminu obrad Sejmu⁶⁸⁹, tym samym były one liczone jako głosy nieważne⁶⁹⁰. Zatem w przedmiotowej sprawie zadecydowały osoby, które oddały białe kartki. Zakładając bowiem, że wszystkie te osoby poparłyby oskarżenie, to wniosek przeciwko ministrowi Kucharskiemu osiągnąłby wymaganą większość.

Druga ze spraw dotyczyła ministra skarbu Gabriela Czechowicza, któremu posłowie zarzucali wielokrotne dopuszczenie się przekroczeń budżetowych. Odmienne niż w sprawie W. Kucharskiego, wniosek wstępny przeciwko ministrowi skarbu poparło 103 posłów wywodzących się z różnych środowisk, nie tylko lewicowych (Polskiej Partii Socjalistycznej) ale również centrum (Chrześcijańskiej Demokracji) i prawicy (Związku Ludowo-Narodowego). Dodać jednocześnie należy, że sprawa ta wynikała również ze sporu na linii Rząd – Sejm, w którym to Sejm starał się bronić swoich praw do m.in. do kontroli gospodarki budżetowej⁶⁹¹. Uchwała w przedmiotowej sprawie została podjęta 20 marca 1929 r. Zgodnie ze sprawozdaniem stenograficznym, za uchwałą o pociągnięciu G. Czechowicza do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu opowiedziało się 239 posłów, przeciwko było 126 oraz oddano 5 białych kartek, liczonych jako głosy nieważne⁶⁹². Tym samym Sejm zadecydował o postawieniu G. Czechowicza w stan oskarżenia. Jednakże ze względów politycznych sprawa ta nie zakończyła się wyrokiem Trybunału Stanu. Organ ten z uwagi na obawy przed J. Piłsudskim postanowił zawiesić postępowanie do czasu dokonania przez Sejm merytorycznej oceny wydatkowanych poza

⁶⁸⁸ Szerzej zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 64-67; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983, s. 154-155; J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej...*, op. cit., s. 74-97.

⁶⁸⁹ Zob. sprawozdanie stenograficzne z 171 posiedzenia Sejmu II RP z dnia 17 grudnia 1924 r. Dostępne pod następującym linkiem: https://sejm-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=48SEJM_ARS01000021478&context=L&vid=48SEJM_VIEW&lang=pl_PL&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,171.%20posiedzenie%20Sejmu%20RP&offset=0 (dostęp 05.12.2024 r.).

⁶⁹⁰ Regulamin Sejmu z 1923 r. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2 (2), s. 146.

⁶⁹¹ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 67-72 oraz J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej...*, op. cit., s. 97-107.

⁶⁹² Zob. sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu II RP z dnia 20 marca 1929 r. Dostępne pod następującym linkiem: https://sejm-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=48SEJM_ARS01000021705&context=L&vid=48SEJM_VIEW&lang=pl_PL&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,59%20posiedzenie%20sejmu%20rp&offset=0 (dostęp 06.12.2024 r.).

budżetem kwot, tym samym wychodząc poza żądanie objęte aktem oskarżenia. Ocena ta z uwagi na zmianę władzy po tzw. wyborach brzeskich i przejęciu władzy przez obóz sanacji nigdy nie nastąpiła. Wręcz przeciwnie, wydatki dokonane przez ministra Czechowicza zostały zalegalizowane przez Sejm, co skutkowało uznaniem wznowienia postępowania przed Trybunałem Stanu za bezprzedmiotowe⁶⁹³.

Należy również odnotować próbę pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej winnych klęski kampanii wrześniowej z 1939 r. W okolicznościach funkcjonowania rządu na uchodźstwie jeden z ministrów, tj. Jan Stańczak, wystąpił na Radzie Ministrów z formalnym wnioskiem o oddanie pod sąd Trybunału Stanu gen. Tadeusza Kasprzyckiego, gen. Felicjana Sławoja Składkowskiego i płk. Józefa Becka. Powołana została również komisja pod przewodnictwem Stanisława Kota do zbadania w jakiej formie możliwe jest przeprowadzenie postępowania w warunkach emigracyjnych⁶⁹⁴. Ostatecznie jednak, powołana Komisja oraz Władysław Sikorski będący ówczesnie Prezesem Rady Ministrów stanęli na stanowisku, że w czasie wojny i na obcym terytorium nie sposób dokonać sądowej oceny błędów i zaniechań przedstawicieli władzy sanacyjnej⁶⁹⁵.

Pierwszą ze spraw rozpatrywanych na gruncie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r. była ta dotycząca Prezesa Rady Ministrów Piotra Jaroszewicza i wiceprezesów RM Tadeusza Wrzaszczyka, Jana Szydlaka oraz Tadeusza Pyki. Co istotne, osoby te pełniły funkcję w Radzie Ministrów przed wejściem w życie Ustawy o Trybunale Stanu, jednak zgodnie z art. 22 ust. 1 pierwotnego brzmienia Ustawy, TS właściwy był również do spraw czynów popełnionych przed dniem jej wejścia w życie. W przedmiotowej sprawie wniosek wstępny przeciwko wskazanym osobom złożony został przez grupę 125 posłów reprezentujących wszystkie ugrupowania polityczne⁶⁹⁶. We wniosku wstępnym sformułowano zarzuty pod postacią dopuszczania się przez wskazane osoby m.in. naruszenia zasad i proporcji narodowych planów społeczno-gospodarczych przez nieuzasadnione wprowadzenie i realizację szeregu zadań inwestycyjnych poza planami w zakresie przekraczającym możliwości gospodarcze kraju, czy też przekroczenia granic bezpiecznego zadłużenia zagranicznego⁶⁹⁷. W toku prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej jednomyślnie przyjęto uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej

⁶⁹³ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 80. Zob. szerzej Z. Landau, B. Skrzyszewska, *Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu. Wybór dokumentów*, Warszawa 1961.

⁶⁹⁴ D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939-1990*, Warszawa 2002, s. 30-32.

⁶⁹⁵ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej...*, op. cit., s. 159-160.

⁶⁹⁶ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 132.

⁶⁹⁷ *Ibidem*, s. 133.

P. Jaroszewicza oraz T. Wrzaszczyka oraz uchwały o umorzeniu postępowania w sprawie J. Szydłaka i T. Pyki⁶⁹⁸. Decyzja Sejmu podjęta została 13 lutego 1984 r., a zatem po ponad roku od momentu złożenia wniosku wstępnego⁶⁹⁹. Posłowie podzielili stanowisko Komisji i w stan oskarżenia postawili P. Jaroszewicza i T. Wrzaszczyka. Na posła oskarżyciela wybrany został przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Zdzisław Czeszejko-Sochacki, który pełnił również rolę sprawozdawcy na posiedzeniu Sejmu z prac Komisji oraz Zygmunt Surowiec⁷⁰⁰. Postępowanie to, podobnie jak w sprawie G. Czechowicza, nie doczekało się decyzji Trybunału Stanu. Sejm dnia 21 lipca 1984 r. przyjął bowiem ustawę o amnestii, która swoim zakresem objęła również postępowania toczące się przed TS w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej o czyny popełnione przed wejście w życie ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.⁷⁰¹. Formalnie zatem, wykonując postanowienia ustawy, Trybunał Stanu umorzył postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej byłego premiera P. Jaroszewicza i byłego wicepremiera T. Wrzaszczyka dnia 10 sierpnia 1984. Decyzja ta miała charakter ostateczny, od której nie przysługiwał środek odwoławczy⁷⁰².

Od momentu przeprowadzenia w Polsce w 1989 r. transformacji ustrojowej, w Sejmie złożono ponad dwadzieścia wniosków wstępnych o pociągnięcie przedstawicieli władzy do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Z uwagi na to, że większość wniosków złożona została w okresie od 1989 do 2003 r. oraz obszernego monograficznego opracowania tych spraw przez J. Zaleśnego⁷⁰³, dalsze rozważania dotyczyć będą jedynie wybranych postępowań. Należy zaznaczyć, że pomimo dość dużej liczby złożonych wniosków wstępnych, Trybunał Stanu orzekał jedynie w dwóch procesach, z czego jedna sprawa zakończyła się wydaniem wyroku skazującego względem dwóch osób, a druga ze spraw, z uwagi na przedawnienie, została umorzona.

Jedyna sprawa, w której zapadł prawomocny wyrok skazujący dotyczy tzw. afery alkoholowej. Określenie to związane jest ze zjawiskiem wzmożonego importu alkoholu do Polski mającym miejsce w latach 1989-1990. Sejm 26 lipca 1990 r. powołał komisję nadzwyczajną do zbadania sprawy importu alkoholu. W wyniku jej prac przygotowane zostały wnioski wstępne dotyczące Leszka Balcerowicza, Jerzego Cwika, Czesława

⁶⁹⁸ *Ibidem*, s. 138.

⁶⁹⁹ Wniesiony został 26 października 1982 r.

⁷⁰⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 13 lutego 1984 r.

⁷⁰¹ Art. 15 ustawy z dnia 21 lipca 1984 r. o amnestii (Dz.U. nr 36 poz. 192).

⁷⁰² M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, *op. cit.*, s. 170. Szerzej o sprawie zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, *op. cit.*, s. 132-176.

⁷⁰³ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.

Kiszcza oraz Krzysztofa Kozłowskiego. W związku z samorozwiązaniem Sejmu, pracę nad złożonymi wnioskami wstępnymi rozpoczęła Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu I kadencji. Po wstępnym zapoznaniu się z dokumentacją, Komisja wystąpiła do Prezydium Sejmu z wnioskami wstępnymi o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przed Trybunałem Stanu kolejnych sześciu osób. Byli to Ireneusz Sekuła, Andrzej Wróblewski, Dominik Jastrzębski, Marcin Świąćicki, Aleksander Mackiewicz oraz Andrzej Kosiniak-Kamysz. Sejm na podstawie uchwał z dnia 19 września 1992 r. i 5 marca 1993 r. podjął decyzję o skierowaniu spraw do Trybunału Stanu w zakresie: J. Ćwieka, Cz. Kiszcza, D. Jastrzębskiego, A. Wróblewskiego i A. Mackiewicza. Parlamentarny etap zakończył się 2 grudnia 1994 r. wraz z wyborem oskarżycieli. Wyrokiem z dnia 18 czerwca 1997 r. Trybunał Stanu uznał, że D. Jastrzębski i J. Ćwiek przyczynili się do niekontrolowanego importu alkoholu, jego nadmiernej podaży i załamania zasad dystrybucji, zbytu i obrotu alkoholem. Konsekwencją zachowań decydentów były niewymierne szkody społeczne i ekonomiczne, których zaistnienie powinni przewidzieć. Trybunał winę obu polityków uznał za winę nieumyślną w postaci niedbalstwa i orzekł w stosunku nich karę utraty biernego prawa wyborczego na urząd prezydenta oraz do Sejmu, Senatu i rad gmin na okres 5 lat oraz karę zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk i pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i organizacjach społecznych na okres 5 lat. Pozostałych trzech oskarżonych Trybunał uniewinnił od stawianych im zarzutów. W związku z wniesionymi apelacjami od wyroku I instancji, dnia 21 października 1998 r. Trybunał Stanu w II instancji ogłosił wyrok w całej rozciągłości utrzymujący w mocy zaskarżony wyrok⁷⁰⁴.

Za najdłużej prowadzoną oraz obnażającą niedoskonałości przyjętych rozwiązań prawnych w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, należy uznać sprawę dotyczącą Emila Wąsacza – ministra skarbu państwa w rządzie Jerzego Buzka. Wniosek wstępny przeciwko ministrowi złożony został 5 kwietnia 2002 r. Był on podpisany przez 197 posłów i obejmował 3 zarzuty. Dotyczyły one niedopełnienia obowiązków w zakresie nadzoru nad prywatyzacją dużych spółek państwowych tj. spółki Domy Towarowe S.A., spółki Telekomunikacja Polska S.A. oraz Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. W toku prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przesłuchano 23 świadków oraz przeanalizowano dowody dostarczone przez Najwyższą Izbę Kontroli, która to przeprowadzała kontrolę m.in. w zakresie procesu restrukturyzacji i prywatyzacji

⁷⁰⁴ *Ibidem*, s. 59-145. Zob. również A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019, s. 186-194.

PZU S.A. Sprawozdanie Komisji o przyjęciu wniosku o zarekomendowanie Sejmowi postawienie przed Trybunałem Stanu ministra Emila Wąsacza, zgodnie z zarzutami zawartymi we wniosku wstępnym nastąpiło przy poparciu 14 członków Komisji oraz braku głosów przeciwnych i wstrzymujących się⁷⁰⁵. Sejm podjął decyzję 27 lipca 2005 r. opowiadając się za pociągnięciem E. Wąsacza do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu stosunkiem głosów 363 za, przy 8 głosach przeciwnych i 15 wstrzymanych⁷⁰⁶. Podczas pierwszej rozprawy w sprawie E. Wąsacza w 2006 r. TS uznał, że dokumenty Sejmu nie spełniały warunków prawnych aktu oskarżenia. Jednak w II instancji w 2007 r. TS zwrócił sprawę do I instancji. Wobec wygaśnięcia ówczesnej kadencji Sejmu, proces E. Wąsacza formalnie się nie zaczął, a Sejm przez wiele lat nie wyłączał swojego oskarżyciela⁷⁰⁷. W sprawie kierowane były ponaglenia do Sejmu przez I prezesa SN, będącego jednocześnie przewodniczącym TS. Ostatecznie podczas VIII kadencji Sejmu, w lipcu 2016 r. jako oskarżyciela wybrano posła Halinę Szydełko⁷⁰⁸. W 2017 r. odbyła się pierwsza rozprawa, od momentu ponownego przekazania sprawy do I instancji, podczas której pochyłono się nad kwestią ewentualnego przedawnienia. W lutym 2017 r. obrońca ministra wnosił o umorzenie postępowanie z uwagi na przedawnienie, które miało nastąpić w 2012 r. Skład rozpoznający sprawę podjął decyzję o zadaniu pytania prawnego w tym zakresie, które miał rozpoznać Trybunał Stanu w pełnym składzie. Zagadnie prawne rozstrzygnięte zostało na podstawie uchwały z dnia 15 maja 2019 r., zgodnie z którą „W postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2016 r., poz. 2050 ze zm.) po przerwaniu biegu przedawnienia na podstawie art. 23 ust. 3 tejże ustawy, przedawnienie biegnie na nowo”⁷⁰⁹. Tym samym dnia 3 lipca 2019 r. Trybunał Stanu z uwagi na przedawnienie postanowił umorzyć sprawę⁷¹⁰. Zatem od momentu podjęcia przez Sejm uchwały, do ostatecznego zakończenia sprawy upłynęło 14 lat, a licząc od momentu złożenia wniosku wstępnego upłynęło ich aż 17.

⁷⁰⁵ Sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z przeprowadzonego postępowania w sprawie wniosku wstępnego z dnia 5 kwietnia 2002 r. o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu byłego Ministra Skarbu Państwa Emila Wąsacza. Sprawozdanie dostępne jest pod następującym linkiem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf> (dostęp 09.12.2024 r.).

⁷⁰⁶ Głosowanie nr 12 z dnia 27 lipca 2005 r. na 108 posiedzeniu Sejmu IV kadencji. <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&108&12> (dostęp 09.12.2024 r.).

⁷⁰⁷ Sejm VII kadencji nie wybrał żadnego posła oskarżyciela.

⁷⁰⁸ Głosowanie nr 106 z dnia 7 lipca 2016 r. na 22 posiedzeniu Sejmu VIII kadencji. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=22&NrGlosowania=106> (dostęp 09.12.2024 r.).

⁷⁰⁹ Uchwała Trybunału Stanu z dnia 15 maja 2019 r. sygn. akt TSZP 1/17.

⁷¹⁰ Postanowienie Trybunału Stanu z dnia 3 lipca 2019 r. sygn. akt TS 2/07.

Odnutować również należy złożenie dwóch wniosków wstępnych pod koniec 2012 r., dotyczących pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu odpowiednio Jarosława Kaczyńskiego i Zbigniewa Ziobro. Pod wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności byłego Prezesa Rady Ministrów podpisało się 148 posłów, natomiast pod wnioskiem wstępnym dotyczącym byłego ministra sprawiedliwości 152. W stosunku do J. Kaczyńskiego sformułowane zostały 3 zarzuty dotyczące m.in. wydania zarządzeń nadających Ministrowi Sprawiedliwości-Prokuratorowi Generalnemu uprawnień zwierzchnich względem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Natomiast względem Z. Ziobro wnioskodawcy sformułowali aż 8 zarzutów dotyczących m.in. prowadzenia działań w oparciu o zarządzenia wydane przez J. Kaczyńskiego; przekroczenia uprawnień funkcjonariusza publicznego, czy też wykorzystywania pełnionych funkcji w celu osiągnięcia korzyści politycznej przez partię polityczną Prawo i Sprawiedliwość⁷¹¹. Decyzja w przedmiocie wniosku wstępnego dotycząca Z. Ziobry podjęta została na 101 posiedzeniu Sejmu VII Kadencji. Za pociągnięciem do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu opowiedziało się 271 posłów, przeciw było 152 oraz 2 wstrzymało się od głosu. Podczas głosowania nieobecnych było 35 posłów. Tym samym, w związku z nieosiągnięciem ustawowej większości głosów 3/5, sprawa została umorzona⁷¹². Natomiast z uwagi na upływ kadencji Sejmu sprawa wniosku wstępnego dotycząca J. Kaczyńskiego rozpoznana została przez Sejm VIII kadencji. Znamienym w tej sprawie jest również ponad roczne opóźnienie w przekazaniu przez Marszałka Sejmu wniosku wstępnego do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Rozpoznanie tej sprawy nastąpiło podczas 43 posiedzenia Sejmu VIII kadencji. Za pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej zagłosowało 167 posłów, przeciwko było 265, a 3 wstrzymało się od głosu⁷¹³. Tym samym po ponad 4,5 roku sprawa została umorzona. Zauważalnym w obydwu sprawach jest fakt, że nikt należący do tych samych ugrupowań co osoby objęte wnioskiem wstępnym nie zagłosował za ich pociągnięciem do odpowiedzialności.

⁷¹¹ Wnioski wstępne z dnia 19 listopada 2012 r. o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu byłego Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego oraz byłego Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro dostępne są pod następującym linkiem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/ts> (dostęp 10.12.2024 r.).

⁷¹² Głosowanie nr 73 z dnia 25 września 2015 r. na 101 posiedzeniu Sejmu VII kadencji. <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=101&NrGlosowania=73> (dostęp 10.12.2024 r.).

⁷¹³ Głosowanie nr 26 z dnia 8 czerwca 2017 r. na 43 posiedzeniu Sejmu VIII kadencji. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=43&NrGlosowania=26> (dostęp 10.12.2024 r.).

Obecnie Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu X kadencji pracuje nad dwoma wnioskami wstępnymi. Pierwszy z nich dotyczy pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego Adama Glapińskiego. Stosowny wniosek złożony został 26 marca 2024 r., pod którym podpisało się 191 posłów. Wnioskodawcy sformułowali 8 zarzutów, które dotyczą m.in. inicjowania, akceptowania i realizacji działań sprzecznych z ustalonymi założeniami polityki pieniężnej; utrudniania niektórym członkom Rady Polityki Pieniężnej oraz niektórym członkom zarządu NBP wykonywania obowiązków, czy też uchybienia nakazowi apolityczności Prezesa NBP⁷¹⁴. Druga ze spraw będąca przedmiotem prac KOK dotyczy wniosku wstępnego skierowanego przeciwko Prezesowi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Maciejowi Świrskiemu. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców, wniosek wstępny podpisany został przez 185 posłów i zawiera 11 zarzutów. Ponadto Piotr Adamowicz jako upoważniony poseł wskazał, że wniosek dotyczy trzech segmentów: blokowania ok. 300 mln zł z abonamentu dla publicznego radia i telewizji, blokowania koncesji dla nadawców prywatnych: TVN, TVN24, Radia Tok FM, Radia Zet. Trzecia grupa zarzutów dotyczy niewykonywania badań statystycznych dotyczących oglądalności stacji telewizyjnych w Polsce⁷¹⁵. W obydwu tych sprawach zauważalnym jest, że liczba podpisów złożonych pod wnioskami znacznie przekracza ustawowy wymóg uzyskania co najmniej 115 podpisów wnioskodawców.

Szczegółowa lektura spraw dotyczących pociągania przedstawicieli władzy publicznej do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu wymaga szerszego odniesienia się do kultury politycznej i prawnej, w szczególności wśród przedstawicieli klasy politycznej. Słusznie wskazuje J. Wiatr, że konieczne jest ukształtowanie się normy kulturowej wyraźnie zakazującej używania trybu odpowiedzialności konstytucyjnej do rozprawy z przeciwnikami politycznymi⁷¹⁶. Ponadto przytoczony autor zwraca również uwagę, że polska kultura prawna wciąż nie przyswoiła wyraźnego rozgraniczenia między tym, co powinno podlegać odpowiedzialności karnej/prawnej, a tym co zasługuje jedynie na ocenę polityczną⁷¹⁷.

Czesław Mojsiewicz pisał, że „elementem kultury politycznej jest wiedza, nauka. Nie da się powiedzieć, że politycy stale się uczą. Częściej uważają, że są już tak mądrzy,

⁷¹⁴ <https://www.pap.pl/aktualnosci/do-sejmu-trafil-wstepny-wniosek-o-postawienie-prezesa-nbp-przed-trybunalem-stanu> (dostęp 10.12.2024 r.).

⁷¹⁵ <https://www.pap.pl/aktualnosci/jest-wniosek-o-postawienie-szefa-krrit-przed-trybunalem-stanu> (dostęp 10.12.2024 r.).

⁷¹⁶ J. J. Wiatr, *Odpowiedzialność konstytucyjna w polskiej teorii...*, op. cit., s. 318.

⁷¹⁷ J. J. Wiatr, *Prawo i polityka: z dziejów odpowiedzialności konstytucyjnej III Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo–Władza–Społeczeństwo–Polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Paleckiego*, M. Borucka-Arctowa (red.), Toruń 2006, s. 398.

że nie muszą nikogo się radzić i pytać. Ciała doradcze jakże często są ozdobnikami, dekoracjami, bo to należy do dobrego tonu”⁷¹⁸. Ponadto cytowany autor wskazywał na istotność wzorcowej roli elit politycznych, gdyż to na nich wzorują się obywatele. Jako kierunek zmian w sferze funkcjonowania klasy politycznej przytoczono atmosferę i samą postawę polityków, „nie może być bowiem tolerancji, fałszywie pojmowanego koleżeństwa wobec nieuczciwości i działań sprzecznych z prawem i zasadami moralności”⁷¹⁹.

Odnosząc się do pojęcia kultury prawnej należy wskazać za W. Wołpiukiem, że „na kulturę prawną składa się zespolona wiedza o systemie prawa, sposobach jego tworzenia, stosowania i kontroli oraz dane o ogóle czynników cywilizacyjnych i kulturowych, które w przeszłości i obecnie kształtują powstawanie i wykonywanie prawa”⁷²⁰. Z kolei S. Wronkowska wyrażeniu „kultura prawna” nadaje znaczenie, w którym „odnosi się do powszechnie podzielanego w danej społeczności, w szczególności we wspólnocie prawniczej, zbioru przekonań, jakie prawo być powinno, jakim celom ma służyć, i dalej - jak powinno być tworzone, interpretowane i stosowane”⁷²¹. W ujęciu socjologicznym istnienie w danym społeczeństwie zjawiska określanego jako kultura prawna, świadomość prawna czy też poczucie prawne, definiowane jest poprzez wskazanie na to, że „(...) każde społeczeństwo posiada jakąś społeczną praktykę realizacji ogólnych zasad prawnych, jakiś stopień posłuchu dla prawa, jego prestiżu, jakieś ogólne nawarstwienie rozmaitych ocen, postaw moralnych, obyczajowych, społecznych, które wspierają lub osłabiają funkcjonowanie całości systemu prawnego. Ów ogół nawyków i wartości związanych z akceptacją, oceną, krytyką i realizacją obowiązującego systemu prawnego można określić jako ogólną kulturę prawną danego społeczeństwa”⁷²². Ponadto należy podkreślić, że „kultura prawna chroni prawo przed arbitralnymi aktami władzy politycznej. Wskazuje bowiem standardy, których władza nie może naruszyć bez narażenia się na zarzut, że sprzeniewierza się powszechnie podzielanym wyobrażeniom o prawie i wartościach, którym ono służy. Owe standardy pełnią rolę wzorca dla prawodawcy, ale zarazem rolę kryteriów krytycznego osądu treści i sposobu, w jaki prawo jest tworzone”⁷²³.

⁷¹⁸ C. Mojsiewicz, *Kultura polityczna elity politycznej w Polsce* [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, J. Malarczyk (red.), Lublin 1996, s. 177.

⁷¹⁹ *Ibidem*, s. 179.

⁷²⁰ W. J. Wołpiuk, *Prawo. Kultura prawna. Zaufanie do prawa*, Wrocław 2016, s. 134.

⁷²¹ S. Wronkowska, *O stosowaniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 4, s. 9.

⁷²² A. Podgórecki, *Prestiż prawa*, Warszawa 1966, s. 179-180.

⁷²³ S. Wronkowska, *O stosowaniu i ogłaszaniu prawa...*, *op. cit.*, s. 10.

Łącząc powyższe z prowadzonymi badaniami w zakresie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, należy przyjąć, że definicją kultury prawnej, która koresponduje z omawianym zagadnieniem jest ta przedstawiona przez K. Pałęckiego. Autor wskazuje, że pojęcie to używane dla scharakteryzowania działalności osób profesjonalnie zajmujących się prawem stosowane może być jako „miernik sprawności funkcjonowania organów stosujących prawo – w tym znaczeniu mówi się o kulturze prawnej wówczas, gdy proces stosowania prawa przebiega szybko i gdy prowadzi do efektów prawnie pożądanych”⁷²⁴. Tym samym wykazane przewlekłości w prowadzeniu postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej przedstawicieli władzy państwowej skłaniać powinno do refleksji, że obecnie poziom kultury prawnej w tym zakresie jest raczej na niskim poziomie. Ponadto jako, że poziom kultury prawnej związany jest z poziomem kultury politycznej⁷²⁵, to również i ona wśród przedstawicieli władzy nie znajduje się na wysokim poziomie. Zatem niezbędne są zmiany nie tylko w zakresie regulacji prawnych, ale i wśród samej klasy politycznej, której zachowania przekładają się na ogół społeczeństwa i jego pojmowania prawa.

Podsumowując, zaprezentowana praktyka ustrojowa dostarcza raczej krytycznych wniosków co do funkcjonowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Na pierwszy plan niewątpliwie wysuwa się zagadnienie przewlekłości parlamentarnego etapu procedury pociągania przedstawicieli władzy do odpowiedzialności. Doświadczenia historyczne wskazują również na niedające się oddzielić od tej instytucji kwestie polityczne. Było to szczególnie widoczne w sprawie G. Czechowicza oraz P. Jaroszewicza i T. Wrzaszczyka, w których to przypadkach zdecydowano się na przyjęcie ustawy o amnestii, aby nie doprowadzić do skazania wysokich funkcjonariuszy publicznych. Kwestie polityczne po transformacji ustrojowej były z kolei widoczne m.in. w głosowaniach, kiedy to nikt z ugrupowania, którego członek został objęty wnioskiem wstępnym nie głosował za pociągnięciem tej osoby do odpowiedzialności. Dodatkowo przed nowelizacją ustawy o TS z 1982 r., która dotyczyła m.in. zwiększenia wymaganej liczby wnioskodawców do złożenia wniosku wstępnego, kwestia odpowiedzialności konstytucyjnej wykorzystywana była do bieżących celów politycznych, a nie do faktycznego rozliczenia ewentualnego naruszenia Konstytucji lub ustawy. Tym samym należy podzielić zadanie C. Mojsiewicza o tym, że „wzrost wymagalności kultury ogólnej i kultury politycznej, w szczególności przez

⁷²⁴ K. Pałęcki, *O użyteczności pojęcia kultura prawna*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 2, s. 73.

⁷²⁵ J. Oniszcuk, *Kultura i wartości państwa i prawa* [w:] *Współczesne państwo w teorii i praktyce*, J. Oniszcuk (red.), Warszawa 2011, s. 501.

obywateli, wobec członków elit politycznych jest słuszną drogą, którą trzeba podążać”⁷²⁶. Doprowadzi to również do wzrostu kultury prawnej, której odpowiedni poziom, nie tylko wśród przedstawicieli władzy, niezbędny jest do zagwarantowania sprawności państwa, w tym sprawności jego mechanizmów do rozliczania wszelkich naruszeń prawa.

4.6 Wnioski

W przyjętym modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, parlamentarny etap procedury należy uznać za najważniejszy i wymagający szerokiej nowelizacji. Przede wszystkim wynika to z faktu, że etap ten obejmuje zagadnienie od zainicjowania postępowania aż do przyjęcia uchwały będącej aktem oskarżenia. Tym samym działania podczas niego podjęte wpływają na prawidłowość etapu sądowego, który odbywa się przed Trybunałem Stanu. Ewentualne popełnione błędy przez Sejm albo Zgromadzenie Narodowe doprowadzić mogą do uchylenia się osoby oskarżonej od odpowiedzialności.

Nie ulega jednak wątpliwości, że przy realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej, istotnym zagadnieniem jest kwestia wszczynania postępowania. W doktrynie zwraca się szczególną uwagę na to, aby wymogi do inicjowania postępowania nie były ustanowione zbyt nisko. W tym zakresie należy podzielić pogląd Z. Gromka, że próg większości obowiązujący w Polsce w latach 1982-1992, przewidujący uprawnienie do składania wniosku wstępnego grupie 50 posłów, uznać powinno się za zbyt niski, niosący ryzyko nadużywania kompetencji⁷²⁷. Wspomnieć również należy, że w toku przygotowywania ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. odrzucono propozycję przyznającą prawa składania wniosku wstępnego grupie 15 posłów oraz określonej grupie obywateli⁷²⁸. Za adekwatny dla procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej próg większości niezbędny do złożenia wniosku wstępnego trzeba uznać ten funkcjonujący obecnie, który określony został na poziomie 1/4 osobowego składu organu inicjującego postępowanie. Krytycznie natomiast należy odnieść się do regulacji oraz propozycji nowelizacji przepisów, które przewidują przyznanie kompetencji do składania wniosku wstępnego innym podmiotom niż parlamentarzysty. Poza opisanymi w rozdziale 4.2. podmiotami, w literaturze przedmiotu znaleźć można propozycję przyznania tej kompetencji Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Jednakże autor tej propozycji sam wskazuje, że takie rozszerzenie kompetencji NIK

⁷²⁶ C. Mojsiewicz, *Kultura polityczna elity politycznej...*, op. cit., s. 185.

⁷²⁷ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 104.

⁷²⁸ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 2 (76), s. 85-86.

stanowiłoby zagrożenie dla jej niezależności i zbyt blisko włączyłoby ten organ w sferę polityki⁷²⁹.

Za stadium postępowania w opisanym etapie, które ma największy wpływ na dominujący pogląd o jego przewlekłości oraz nieefektywności, należy uznać ten obejmujący pracę nad wnioskiem wstępnym w powołanej do tego komisji. Oczywiście postępowanie mające na celu ocenę zasadności wniosku wstępnego w sprawie o naruszenie Konstytucji lub ustaw, wymaga odpowiedniego czasu do rzetelnego zbadania stawianych zarzutów. Za Z. Gromkiem przytoczyć należy statystyki działalności Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Wskazuje on bowiem, że „w sytuacji gdy KOK planuje przesłuchać kilkunastu świadków, konieczne staje się przeprowadzenie ok. 25-30 posiedzeń. Zakładając, że komisja pracuje z częstotliwością 15-25 posiedzeń na rok, oznacza to, że średni czas rozpatrywania wniosku przekraczać będzie dwa lata”⁷³⁰. Jednakże na przestrzeni lat 2000-2010 średnia długość postępowania w Komisji wynosiła nie mniej niż 2-4 lata, przy czym w większości wypadków postępowanie nie kończyło się w ramach tej samej kadencji Sejmu, w której wniesiony został wniosek wstępny⁷³¹. Dalsza praktyka ustrojowa jedynie potwierdza ustalenia przytoczonego autora. W tym zakresie można wskazać na sprawę wniosku wstępnego dotyczącego Z. Ziobry oraz J. Kaczyńskiego. Tym samym za zasadne należy uznać przedstawione argumenty za wprowadzeniem przepisów limitujących czas pracy komisji nad wnioskiem wstępnym. Ponadto zmiany dotyczyć powinny generalnego charakteru jej funkcjonowania.

Podjęcie przez Sejm albo Zgromadzenie Narodowe uchwały o skierowaniu sprawy do Trybunału Stanu jest jednym z ostatnich stadiów parlamentarnego etapu procedury. Utrzymując, że tylko do władzy ustawodawczej powinno należeć uprawnienie do występowania o pociągnięcie przedstawicieli władzy do odpowiedzialności konstytucyjnej, należy krytycznie ocenić propozycję Z. Gromka, który za uzasadniony znajduje postulat o przyznaniu prawa do wnoszenia aktów oskarżenia również Prezydentowi za zgodą Senatu⁷³². W funkcjonującym modelu problematycznym, co pokazała sprawa E. Wąsacza, jest wybór oskarżycieli, szczególnie jeżeli sprawa toczy się przez kilka kadencji Sejmu. Jednakże w tym zakresie wiele zależy od woli parlamentarzystów. Odnosząc się również do kwestii zawieszenia osoby, w stosunku do której podjęta została uchwała o przekazaniu sprawy do Trybunału Stanu, w związku z orzeczeniem TK dotyczącym Prezesa NBP, należy

⁷²⁹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 105.

⁷³⁰ *Ibidem*, s. 106.

⁷³¹ *Ibidem*.

⁷³² *Ibidem*, s. 118.

stanąć na stanowisku, że takie zawieszenie jest w pełni zasadne. Trudno bowiem oczekiwać, że osoba oskarżona nie będzie wykorzystywać swojego urzędu do własnej obrony, a to z kolei generować może niepotrzebne spory konstytucyjne. Podkreślić jednak należy, że postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej powinno zostać przeprowadzone w możliwie jak najkrótszym terminie tak, aby zawieszenie nie stało się elementem rozgrywek politycznych.

Przedstawione w niniejszym rozdziale kierunki zmian w parlamentarnym etapie procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce mogą znacząco wpłynąć na poprawę efektywności funkcjonowania tej instytucji oraz co istotne pozostają one w zgodzie z zasadą podziału i równowagi władz. Doprowadzają bowiem do przyznania jedynie władzy ustawodawczej prawa do inicjowania postępowania i rozliczania przedstawicieli władzy z ewentualnych naruszeń Konstytucji. Oczywiście poza samą zmianą przepisów prawa, niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do podniesienia poziomu kultury prawnej i politycznej wśród klasy politycznej, a tym samym i wśród ogółu społeczeństwa. Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej nie powinna być stosowana do bieżących celów politycznych, a do rozliczania oczywistych naruszeń Konstytucji i ustaw, których egzekwowanie poza procedurą karną i parlamentarną wydawać się będzie niewystarczające.

Rozdział V

Trybunał Stanu – szczególny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej

5.1 Wprowadzenie

Z wcześniejszych ustaleń wynika, że realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej przybiera postać procesu dającego się podzielić na co najmniej dwa etapy. Pierwszym jest etap parlamentarny, omówiony szczegółowo w rozdziale IV, natomiast drugi stanowi etap jurysdykcyjny (rozpoznawczy) realizowany przed Trybunałem Stanu. Swój początek rozpoczyna on w momencie przekazania przewodniczącemu Trybunału Stanu przez Marszałka Sejmu albo przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego aktu oskarżenia⁷³³, a kończy go wydanie wyroku.

W ramach wprowadzania warto zwrócić uwagę na nadzieje i wątpliwości jakie pojawiły się w związku z przywróceniem w 1982 r. Trybunału Stanu, które przedstawiła Z. Świda-Łagiewska. „Powołanie Trybunału wywołuje nadzieje na sprawiedliwe rozliczenie osób sprawujących władzę za przewinienia i nieprawości, które doprowadziły państwo do kryzysu. Cel powołania Trybunału oraz zadania, jakie zostały postawione przed nim jako formą instytucjonalnej gwarancji praworządności powodują, że nie można tej instytucji traktować czysto doraźnie, koniunkturalnie, a więc nie należy sądzić, że spełni ona swe zadania, jeśli rozliczy kilku czy kilkunastu prominentów. Ważne jest przede wszystkim wprowadzenie do naszego życia politycznego i społecznego na stałe odpowiednich mechanizmów gwarancyjnych, które mają chronić społeczeństwo przed sytuacjami, jakie zaistniały w niedawnej przeszłości”⁷³⁴.

Tym samym za zasadne należy przyjąć, że analiza etapu jurysdykcyjnego powinna objąć - poza kwestią postępowania przed organem - również takie zagadnienia jak sposób jego powoływania, gwarancje niezawisłości jego członków oraz sankcje przez niego orzekane. Nie sposób również pominąć poczynionych już ustaleń w zakresie funkcjonowania w innych państwach tożsamego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, w którym to orzeczenia w sprawie wydaje specjalnie powołany do tego organ.

⁷³³ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, op. cit., s. 246.

⁷³⁴ Z. Świda-Łagiewska, *Nadzieje i wątpliwości* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983, s. 217-218.

5.2 Powoływanie członków Trybunału Stanu

W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że ustrojodawca posługuje się pojęciem „członek Trybunału Stanu”, a nie jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego terminem „sędziego”. W tym zakresie należy podzielić stanowisko J. Zaleśnego o tym, że brak jest niepodważalnych racji faktycznych dla przyjętego przez ustrojodawcę rozstrzygnięcia o nazewnictwie osób wchodzących w skład Trybunału Stanu „członkami Trybunału Stanu”, a nie „sędziami Trybunału Stanu”⁷³⁵. Charakterystyczna w tym zakresie jest również niekonsekwencja ustawodawcy, przykładowo w art. 16 ustawy o TS posługuje się on terminem „członkowie Trybunału Stanu”, a w art. 17 ustawy wymienia przesłanki do utraty stanowiska „sędziego Trybunału Stanu”. Wskazać również należy na to, że osoby wybrane w skład TS składają przed Marszałkiem Sejmu przyrzeczenie sędziowskie⁷³⁶. Brak jest zatem przeciwwskazań do tego aby osób wchodzących w skład tego organu nie nazywać sędziami⁷³⁷. Jednak dla zachowania jednolitej terminologii w dalszej części pracy wykorzystywane będzie określenie przyjęte przez ustrojodawcę. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w ramach przyszłej nowelizacji ustawy zasadniczej właściwym byłoby określanie osób wchodzących w skład Trybunału Stanu, tak jak ma to miejsce w stosunku do osób wchodzących w skład Trybunału Konstytucyjnego, sędziami.

Skład Trybunału Stanu wybierany jest przez Sejm na pierwszym posiedzeniu jego kadencji. W doktrynie zauważalne są głosy krytyczne względem przyznania wyłącznej kompetencji powoływania członków TS tylko pierwszej z izb Parlamentu, tj. Sejmowi. Jednym z argumentów jest ten wskazujący na fakt, że Trybunał władny jest do rozstrzygania o odpowiedzialności konstytucyjnej również podmiotów powoływanych przez Senat, czy też przy jego współudziale⁷³⁸. Ponadto TS wyrokuje w sprawie Prezydenta RP w stosunku do którego senatorowie uprawnieni są do podejmowania uchwały o postawienie go w stan oskarżenia. Jednakże funkcjonujące rozwiązanie należy uznać za właściwe. Przede wszystkim ustawa zasadnicza przewiduje, że również sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybiera wyłącznie Sejm. Ponadto zgodnie z przyjętą praktyką parlamentarną w przedmiocie wyboru

⁷³⁵ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu* [w:] *Trzecia władza - Sądy i trybunały w Polsce: materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 530-531.

⁷³⁶ Art. 15 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁷³⁷ Odmienny pogląd prezentuje P. Kuczma, *Członek czy sędzia Trybunału Stanu? Uwagi na temat statusu prawnego osób zasiadających w Trybunale Stanu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 3, rok LXXXII, s. 58.

⁷³⁸ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 199 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1344; J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, *op. cit.*, s. 531.

członków Trybunału Stanu, rekomendacje co do konkretnych kandydatów przedstawiane są proporcjonalnie do układu sił w Sejmie. Co do zasady ustalenia zapadają w drodze konsensusu na Konwencie Seniorów. W związku z przyjętą w regulaminie Sejmu zasadą łącznego głosowania nad wyborem członków i zastępców przewodniczącego Trybunału Stanu⁷³⁹, jego wynik każdorazowo wskazuje na aprobatę całego składu osobowego TS. Poza wyborami z 1997 r. zasada proporcjonalnego wyboru członków TS nie uległa złamaniu⁷⁴⁰. W obecnej kadencji Sejmu w następujący sposób przeprowadzono podział przysługujących klubom poselskim rekomendacji do zgłaszania kandydatów na członków TS. Prawo i Sprawiedliwość przedstawiło 1 kandydaturę na zastępcę przewodniczącego TS oraz 6 kandydatur na członka TS, Koalicja Obywatelska przedstawiła 1 kandydaturę na zastępcę przewodniczącego TS oraz 5 kandydatur na członka TS, Polskie Stronnictwo Ludowe przedstawiło 2 kandydatury na członka TS, a pozostałe kluby poselskie tj. Polska2050, Lewica i Konfederacja po 1 kandydaturze na członka TS⁷⁴¹. Wybór składu osobowego Trybunału Stanu został zatwierdzony większością 431 głosów za, przy 1 głosie przeciw i 4 wstrzymujących się⁷⁴². W stosunku do Senatu, w związku z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, nie zawsze w jego skład wchodzi przedstawiciele partii politycznych mających swoje kluby poselskie. Przykładem może być obecna kadencja Senatu, w skład którego nie wchodzi żaden z przedstawicieli Konfederacji. W latach ubiegłych również można odnotować podobne przypadki. I tak w skład Senatu VI kadencji nie wchodził żaden przedstawiciel Sojuszu Lewicy Demokratycznej, która to partia stanowiła czwarte pod względem liczby posłów ugrupowanie w Sejmie. Z kolei w kolejnej kadencji Senatu skład obejmował jedynie dwie największe partie tj. Platformę Obywatelską oraz Prawo i Sprawiedliwość. Ponadto partycypacja Senatu w wyborze członków TS mogłaby wydłużyć procedurę pełnego obsadzenia tego organu.

Zaznaczyć jednak należy, że w polskiej tradycji ustrojowej funkcjonowały rozwiązania przewidujące zaangażowanie Senatu w proces wyboru składu osobowego Trybunału Stanu. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r. Sejm i Senat przedstawiały Prezydentowi po 6 kandydatów na stanowisko sędziego TS oraz 6 kandydatów na stanowisko

⁷³⁹ Art. 26 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Podkreślić jednak należy, że możliwym jest postanowienie przez Sejm o innym sposobie wyboru.

⁷⁴⁰ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, op. cit., s. 536.

⁷⁴¹ Zaznaczyć należy, że część kandydatur popierana była przez kilka środowisk, jednak kluczowym dla przedstawionego podziału była osoba wybrana na przedstawiciela wnioskodawców.

⁷⁴² Głosowanie nr 22 z dnia 21 listopada 2023 r. na 1 posiedzeniu Sejmu X kadencji. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=10&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=22> (dostęp 03.01.2025 r.).

zastępcy sędziego TS⁷⁴³. Prezydent przy powoływaniu sędziów Trybunału Stanu musiał uwzględnić równomiernie kandydatów z każdej z Izb Ustawodawczych i powołać łącznie 6 sędziów TS i 6 zastępców sędziów TS. Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić rozwiązanie przewidujące partycypację władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w wyborze składu osobowego organu należącego do władzy sądowniczej. Zauważalnym w prezentowanym rozwiązaniu jest również zmiana, względem regulacji prawnych obowiązujących na gruncie Konstytucji marcowej, dotycząca stosowania pojęcia sędziego Trybunału Stanu, a nie „członka Trybunału Stanu”. Związane było to w głównej mierze z faktem, iż ustawa o TS z 1936 przewidywała, że w skład Trybunału powoływani mogą być wyłącznie sędziowie sądu powszechnego pozostający w służbie czynnej⁷⁴⁴. Zdaniem J. Zaleśnego „sędziowie jako składowe Trybunału Stanu zbliżali ten organ do sądów”⁷⁴⁵.

Odnosząc się do liczby osób powoływanych do Trybunału Stanu należy wskazać, że w polskiej tradycji ustrojowej liczba ta ulegała zmianom. Obecnie skład osobowy Trybunału Stanu składa się z Przewodniczącego, którym jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków. Zatem łącznie organ ten liczy 19 osób. W pierwotnym brzmieniu obowiązującej ustawy o TS z 1982 r., organ ten składał się z 22 członków i 5 zastępców⁷⁴⁶. Liczba ta na mocy nowelizacji z 1993 r. uległa zmniejszeniu do 21 członków i 5 zastępców⁷⁴⁷. Natomiast względem rozwiązań obowiązujących w okresie międzywojennym zauważalnym jest znaczne zwiększenie składu osobowego Trybunału Stanu. Związane to było z wprowadzeniem dwuinstancyjności postępowania w ramach procedury odpowiedzialności konstytucyjnej⁷⁴⁸. Precyzując, na podstawie ustawy o TS z 1923 roku organ ten składał się z 12 członków. Na gruncie ustawy o TS z 1936 r. Trybunał składał się z 6 sędziów i 6 zastępców sędziów. Podkreślić należy, że we wszystkich rozwiązaniach prawnych organowi temu przewodniczył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Tym samym obecne rozwiązania prawne odnoszące się do liczby osób zasiadających w Trybunale Stanu, z uwagi na dwuinstancyjność postępowania, należy uznać za prawidłowe. Brak jest również konieczności rozszerzania składu osobowego Trybunału o funkcję zastępców członków.

Krytycznie należy odnieść się do postulatu zmiany składu Trybunału Stanu na model obowiązujący w Republice Islandii. Zgodnie z propozycją A. Ciżyńskiej TS w Polsce mieliby

⁷⁴³ Na gruncie ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r., Sejm wybierał 8 członków TS a Senat 4 członków. - art. 11 ustawy.

⁷⁴⁴ Art. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

⁷⁴⁵ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej..., op. cit.*, s. 140.

⁷⁴⁶ Art. 9 ust. 1 pierwotnego brzmienia ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁷⁴⁷ Zob. art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 12 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 5 poz. 22).

⁷⁴⁸ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce..., op. cit.*, s. 110.

tworzyć Prezes Sądu Najwyższego, pięciu sędziów Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, profesor prawa konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego (jako najstarszej w Polsce uczelni) i 8 członków wybieralnych przez parlament. Dodatkowo propozycja przewiduje, że połowa z wybieranych przez parlament członków TS powinna wyróżniać się wiedzą prawniczą⁷⁴⁹. Przede wszystkim rozwiązanie to zmieniłoby wytworzoną w Polsce tradycję ustrojową co do tego, że skład organu jakim jest Trybunał Stanu wybierany jest praktycznie w całości przez władzę ustawodawczą. Taki sposób wyboru wynika również z początków kształtowania się w Polsce instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, która realizowana była za pośrednictwem Sądu Sejmowego. Ponadto w przedstawionej propozycji zmiany, znacznie zwiększyłby się udział osób z wykształceniem prawniczym, które musiałyby wchodzić w skład tego organu⁷⁵⁰. Z jednej strony można uznać to za zaletę, jednak w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej, z uwagi na charakter tego typu odpowiedzialności, kluczowym jest również udział ekspertów reprezentujących inne dyscypliny. Szczególnie jeżeli z opisywanej procedury wyłączona zostanie możliwość egzekwowania przez Trybunał Stanu odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej.

Odnosząc się wyłącznie do procedowania przez Trybunał Stanu spraw z tytułu odpowiedzialności konstytucyjnej, za słuszne należy uznać przyjęte rozwiązania umożliwiające wybór w skład tego organu również tzw. czynnika społecznego. Charakter mieszany, prawno-społeczny⁷⁵¹ Trybunału Stanu umożliwia Sejmowi wybór osób cieszących się wysokim autorytetem w społeczeństwie, niekoniecznie posiadających kwalifikacje sędziowskie⁷⁵². Osoby te swoją wiedzą specjalistyczną z innych dyscyplin niż nauki prawne oraz doświadczeniem życiowym dają rękojmię rzetelności postępowania i wyrokowania. Jednakże regulacje gwarantujące przewagę czynnika prawniczego zapewniają zdolność TS do właściwego merytorycznie rozpoznania zawisłych spraw⁷⁵³.

Szerszej analizie należy poddać zagadnienie kadencji Trybunału Stanu. Zgodnie z art. 199 ust. 1 Konstytucji, zastępcy przewodniczącego i członkowie TS wybierani są na

⁷⁴⁹ A. Ciżyńska, *Zasadność istnienia Trybunału Stanu...*, *op. cit.*, s. 26.

⁷⁵⁰ Oczywiście należy podkreślić, że w czasie przygotowywania rozprawy doktorskiej w skład Trybunału Stanu wchodziły tylko osoby posiadające wykształcenie prawnicze. Jednak zgodnie z przepisami możliwym jest wybór 8 osób spoza grona prawników. Uważam, że wystarczającym dla zapewnienia sprawności postępowania i poprawności jego przebiegu pod względem prawnym jest sytuacja, gdy prawnicy stanowią nieznacznie ponad połowę składu osobowego organu, a reszta miejsc możliwa jest do obsadzenia przez osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego.

⁷⁵¹ H. Groszyk, *Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP)*[w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, A. Jankiewicz, T. Dębowska-Romanowska (red.)*, Warszawa 1999, s. 73.

⁷⁵² A. Gubiński, *Trybunał Stanu*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 5-6, s. 9.

⁷⁵³ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, *op. cit.*, s. 132.

czas kadencji Sejmu. Regulacja ta powielona została w art. 14 ustawy, z tym doprecyzowaniem, że zachowują oni swoje kompetencje do czasu wyboru nowego składu Trybunału Stanu. W doktrynie wskazuje się, że organ ten można uznać za kadencyjny. Odmienne niż w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, kadencja członków TS nie jest kadencją samoistną. W związku z powiązaniem jej z Sejmem, ich kadencja może ulec wydłużeniu lub skróceniu⁷⁵⁴. Przyjmuje się, że obecny sposób ukształtowania kadencji Trybunału Stanu ma swoje uzasadnienie historyczne poprzez odwołanie się do Sądu Sejmowego⁷⁵⁵. Ponadto tożsamą regulację kadencji członków TS przewidywała również ustawa o Trybunale Stanu z 1923 r.⁷⁵⁶. Należy również zwrócić uwagę, że opróżnienie miejsca w składzie TS wiąże się z koniecznością dokonania wyboru uzupełniającego na okres pozostały do zakończenia kadencji Sejmu, w której to wybór ten został dokonany.

Podzielić należy wątpliwości A. Sakowicza i S. Steinborna co do zgodności art. 14 ustawy z normą konstytucyjną wyrażoną w art. 199 ust. 1 Konstytucji. Norma konstytucyjna wskazuje bowiem, że kadencja członków TS upływa wraz z końcem kadencji Sejmu. Zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji kadencja Sejmu upływa w dniu poprzedzającym dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Natomiast art. 14 ustawy przewiduje wydłużenie kadencji członków TS do czasu wyboru nowego składu tego organu, co najczęściej następuje po kilku lub kilkunastu dniach od rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu⁷⁵⁷. Poza argumentami związanymi z ewentualną niekonstytucyjnością przepisów ustawy, w doktrynie spotkać można również argumenty odnoszące się do tego, że takie powiązanie kadencyjne może podważać niezależność organu. Paweł Kuczma słusznie wskazuje, że z podobnych względów nie zdecydowano się na połączenie kadencji organów kontroli i ochrony prawa takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz sędziów TK z kadencją Sejmu⁷⁵⁸. Ponadto autor ten wskazuje, że przy takim wyborze składu TS, podjęcie uchwały o postawienie w stan oskarżenia można przy braku dobrej woli odczytać jako „instrukcję” skierowaną do składu orzekającego⁷⁵⁹. Na ten charakter zwracano również uwagę w II RP. W tym miejscu przytoczyć wypada wypowiedź Z. Sitnickiego, który wskazywał,

⁷⁵⁴ A. Gajda, *Komentarz do art. 14 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 279-280.

⁷⁵⁵ A. Bień-Kacała, *Trybunał Stanu* [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2013, s. 530.

⁷⁵⁶ Zob. art. 11 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁷⁵⁷ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 199 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 1346.

⁷⁵⁸ P. Kuczma, *Krytyczna analiza modelu...*, *op. cit.*, s. 658.

⁷⁵⁹ *Ibidem*.

że „Sejm oskarżał przed instytucją przez siebie w większości wybraną i której istnienie uzależnione jest od istnienia samego Sejmu”⁷⁶⁰.

Zdecydowanym przeciwnikiem funkcjonujących rozwiązań w zakresie kadencji TS jest D. Wajda, który wskazuje, że „rozwiązanie to poddać należy stanowczej krytyce. Poza względami historycznymi nie ma żadnych uzasadnionych racjonalnych argumentów, które przemawiałyby za utrzymaniem takiego rozwiązania ustrojowego, zważywszy na okoliczność, że w ustroju demokratycznym powinien istnieć rozdział pomiędzy odpowiedzialnością konstytucyjną, w sprawach której właściwe są niezależne organy o takim charakterze, jak Trybunał Stanu, a odpowiedzialnością polityczną, egzekwowaną przez parlament wobec przedstawicieli władzy wykonawczej. Nie ma zatem powodów, by wskutek nowego rozkładu sił politycznych w Sejmie po wyborach parlamentarnych, wyłonieni w poprzedniej kadencji Sejmu niezawisli i niezależni (także od Sejmu) członkowie Trybunału Stanu tracili swe funkcje tylko dlatego, że zmianie uległa wola większości politycznej. Takie rozwiązanie może utrudnić, jeśli w ogóle nie unicestwić, prawomocne zakończenie sprawy zawisłej przed Trybunałem Stanu w poprzedniej kadencji Sejmu”⁷⁶¹. Należy zgodzić się z zaprezentowanymi przez cytowanego autora argumentami. Ponadto obecnie przyjęty model wyboru może rodzić wątpliwości co do politycznych powiązań między aktualną większością w Sejmie a wybranymi członkami TS.

Wartą odnotowania jest również propozycja prezentowana przez B. Banaszaka, który wskazywał, że „TS składać się więc powinien - podobnie jak TK - z 15 członków wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat. Ze względu na funkcje, które miałyby sprawować, można by utrzymać dotychczasową zasadę, głoszącą, że jego prezes oraz co najmniej połowa członków powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Umożliwi to włączenie do jego składu osób niebędących prawnikami, ale cieszących się dużym autorytetem moralnym, co jest szczególnie ważne w sprawach dotyczących rozstrzygania o naruszenie godności urzędu i gwarantować powinno wzięcie pod uwagę przesłanek nie tylko *stricte* prawniczych. W zapewnieniu tego autorytetu powinien pomóc wprowadzony w stosunku do wszystkich członków TS wymóg posiadania wyższego wykształcenia, nieskazitelnego charakteru oraz wyróżniających się osiągnięć zawodowych. Konsekwencją upodabniania obu trybunałów powinien być też sposób powoływania prezesa

⁷⁶⁰ Cytat za J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej..., op. cit.*, s. 26.

⁷⁶¹ D. Wajda, *Uwagi o potrzebie reformy..., op. cit.*, s. 120.

i wiceprezesa TS. Dokonywać tego powinien Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Stanu”⁷⁶².

Tym samym należy postulować o zmianę obowiązujących przepisów w przedmiocie kadencji TS. Wydaje się, że właściwym byłoby wprowadzenie wyboru indywidualnego na kadencję o określonej długości. Rozważyć należy przyjęcie regulacji funkcjonujących w zakresie Trybunału Konstytucyjnego, tj. dziewięcioletniej kadencji z brakiem możliwości ponownego wyboru albo krótszą kadencję, jak chociażby w przypadku Prezesa NIK, z zastrzeżeniem możliwości jednokrotnego ponownego powołania⁷⁶³. Z uwagi na specyfikę odpowiedzialności konstytucyjnej i doświadczenia historyczne związane z liczbą spraw rozpatrywanych przez Trybunał Stanu wydaje się, że właściwym byłoby dokonanie zmiany poprzez wprowadzenie indywidualnych wyborów na 6-letnie kadencje z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru na stanowisko zastępców przewodniczącego oraz członków TS. Rozwiązanie to częściowo uwzględniałoby aktualną praktykę ustrojową. Obecnie bowiem przepisy prawne nie odnoszą się do możliwości wielokrotnego pełnienia funkcji członka TS, jednak w doktrynie przyjmuje się, że jest to dozwolone⁷⁶⁴. Ponadto taka jest również praktyka postępowania. W tym zakresie można wskazać na to, że J. Dubois i P. Andrzejewski pełnią już czwartą kadencję w TS, z kolei trzykrotnie do składu Trybunału zostali powołani chociażby M. Czeszkiewicz czy P. Śliwa.

Należy również zwrócić uwagę na to, że odmiennie niż w przypadku sędziów TK, pełnienie funkcji w Trybunale Stanu nie jest związane z wypłatą stałych wynagrodzeń. Sprawowanie funkcji w Trybunale Stanu traktowane jest honorowo⁷⁶⁵, bowiem ewentualne diety czy zwroty kosztów przysługują jedynie za udział w pracach TS⁷⁶⁶. Tym samym rozwiązanie przewidujące możliwość jednokrotnego ponownego wyboru nie wpłynęłoby negatywnie na stan finansów państwa. Ponadto doprowadziłoby to do wyeliminowania możliwości „wiecznego” pełnienia funkcji w Trybunale Stanu. Rozwiązanie to daje również szansę na większe uwzględnienie osób niekoniecznie z wykształceniem prawniczym.

Dokonując zmiany w kadencji członków Trybunału Stanu należy wprowadzić stosowną regulację, która uniemożliwi monopolizację wpływu na składy Trybunału przez większość parlamentarną sprawującą władzę w momencie dokonywania wskazanej zmiany. Wartym rozważenia jest pomysł zaprezentowany w senackim projekcie zmiany Konstytucji

⁷⁶² B. Banaszak, *Trybunał Stanu - stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1, s. 21.

⁷⁶³ Zob. art. 205 ust. 1 Konstytucji RP.

⁷⁶⁴ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, *op. cit.*, s. 135.

⁷⁶⁵ Wprost wskazywał na to art. 14 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁷⁶⁶ Art. 16 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

Rzeczypospolitej Polskiej odnoszący się do zmian w Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tym projektem, w związku z proponowanym wygaszeniem kadencji dotychczasowych sędziów TK i koniecznością dokonania nowego wyboru, wybór ten nastąpi przy zastosowaniu tzw. „schodkowej” procedury. Art. 3 ust. 2 Projektu przewiduje, że 1/3 składu TK wybrana zostanie na 3-letnie kadencje, 1/3 na 6-letnie kadencje i 1/3 na 9-letnie kadencje. W uzasadnieniu projektu ustawy można przeczytać, że jest to nawiązanie do rozwiązań prawnych zawartych w pierwszej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., która w art. 15 ust. 4 przewidywała, że połowa sędziów zostanie wybrana na 4 lata, a połowa na 8 lat. Zastosowanie w ustawie trzech długości kadencji dla sędziów pierwszego składu Trybunału Konstytucyjnego pozwoli na wymianę 1/3 składu Trybunału w kolejnych kadencjach Sejmu RP⁷⁶⁷. Zgodnie z zamieszczonymi na stronie Senatu opiniami prawnymi na temat analizowanego projektu ustawy, wskazać należy, że co do zasady eksperci pozytywnie recenzują opisaną procedurę wyboru pierwszego składu Trybunału. Marcin Matczak w swojej opinii słusznie wskazuje, że „Mechanizm („schodkowej” procedury wyboru - uzupełnienie MP) prowadzi również do odpowiedniego zróżnicowania momentów, w których kończyć będą się w przyszłości kadencje sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym utrzymanie balansu pomiędzy różnymi siłami politycznymi, które będą miały wpływ na kształtowanie składu osobowego Trybunału”⁷⁶⁸. Sławomir Patyra zwraca uwagę na istotny mankament proponowanych zmian tj. „Inicjatorzy nie wskazują, czy długość kadencji uzależniona będzie, np. od większości, którą wybrany został konkretny sędzia (sędziowie wybrani większością kwalifikowaną, tj. w oparciu o docelowy konsensus ponadpartyjny pełniliby urząd przez 9 lat, a wybrani bezwzględną większością głosów krócej), tudzież od losowania publicznego (wszyscy wybrani sędziowie poddani są procedurze losowania i obejmują urząd na 3, 6 lub 9 lat, niezależnie od liczby uzyskanych głosów poparcia)”⁷⁶⁹.

⁷⁶⁷ Zob. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r., nr druku 55.

⁷⁶⁸ M. Matczak, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 55), jego zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne/wskazane niezgodności usunąć*, Warszawa 2024, s. 10 - opinia dostępna pod następującym linkiem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,236,2,komisja-ustawodawcza.html> (dostęp 10.01.2025 r.).

⁷⁶⁹ S. Patyra, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 55), jego zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne/wskazane niezgodności usunąć*, Warszawa 2024, s. 14 - opinia dostępna pod następującym linkiem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,236,2,komisja-ustawodawcza.html> (dostęp 10.01.2025 r.).

Odnosząc powyższe rozważania na grunt propozycji zmiany kadencji osób powoływanych do Trybunału Stanu przy założeniu wyboru 6-letniej kadencji zastępców i członków TS, wybór „schodkowej” procedury pierwszej kadencji Trybunału przewidywałby kadencje 2, 4 i 6 letnie. Wybór podobnie jak obecnie odbywałby się bezwzględną większością głosów przy poszanowaniu praktyki, że kandydaci przedstawiani są proporcjonalnie do układu sił w Sejmie. Rozwiązanie „schodkowej” procedury minimalizuje ewentualne złamanie powyższej praktyki przez daną większość parlamentarną, która dokonywać będzie wyboru pierwszego składu Trybunału Stanu. Za opinią S. Patyry należałoby przyjąć procedurę losowania publicznego, zgodnie z którą zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz członkowie TS w drodze losowania objęliby urzędy na 2, 4 lub 6 lat. W zakresie uzupełniania składu Trybunału zwrócić będzie trzeba uwagę na zapewnienie w jego składzie odpowiedniej liczby osób posiadających kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Obecne regulacje przewidujące, że takowymi kwalifikacjami powinni się odznaczać zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej połowa członków TS należy uznać za właściwe. Wydaje się, że w przypadku takiego rozwiązania nie ma konieczności do zwiększania progu poparcia dla kandydatów do TS z bezwzględnej większości do chociażby 3/5 składu Sejmu, tak aby „zademonstrować” ponadpartyjne poparcie dla danej kandydatury. W procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej niemożliwym jest oddzielenie czynnika politycznego, co wynika z przytoczonej praktyki ustrojowej w Polsce i wybranych państwach. Tym samym przyjęcie większości kwalifikowanej do wyboru składu osobowego Trybunału, w przypadku sporów politycznych, mogłoby jedynie doprowadzić do kryzysu konstytucyjnego i wywołać paraliż w funkcjonowaniu organu uprawnionego do egzekwowania naruszeń Konstytucji i ustaw. Powyższe wynika przede wszystkim z raczej niskiej kultury politycznej w Polsce.

Podsumowując funkcjonujące obecnie rozwiązania w przedmiocie składu osobowego Trybunału Stanu oraz kwalifikacji jakie muszą spełniać kandydaci do tego organu należy uznać za właściwe. Przyjąć również należy, że wybór składu osobowego Trybunału Stanu, podobnie jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, powinien nadal odbywać się wyłącznie za pośrednictwem Sejmu. Dążąc jednak do rozerwania związków kadencyjnych między Sejmem a TS należałoby szerszej dyskusji poddać zgłoszoną propozycję o 6-letniej kadencji zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przy realizacji instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, powiązań między oskarżycielami a sędziami powinno być jak najmniej. W analizowanym aspekcie docenić należy wypracowaną praktykę w przedmiocie proporcjonalnego przedstawiania kandydatów na stanowiska do TS w zależności od siły politycznej danego ugrupowania w Sejmie.

Jednakże przedstawiając propozycję zmiany z wyboru *en bloc* na wybory indywidualne na stanowiska w Trybunale, pozostaje jedynie postulować o kierowanie się przez klasę polityczną przede wszystkim kwalifikacjami merytorycznymi i zawodowymi kandydatów.

5.3 Gwarancje niezawisłości członków Trybunału Stanu

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, za najważniejsze ustrojowe gwarancje niezawisłości członków Trybunału Stanu uznaje się:

- 1) podległość tylko Konstytucji oraz ustawom;
- 2) kształt zasady wybieralności do organu;
- 3) nieodwołalność;
- 4) immunitet procesowy (formalny) oraz nietykalność;
- 5) organizacyjne warunki sprawowania urzędu;
- 6) dieta⁷⁷⁰.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych gwarancji, zgodnie z art. 199 ust. 3 Konstytucji RP członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że ustrojodawca stosuje konsekwentnie termin „członek” TS, mowa jest jedynie o sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału. Przyjmuje się, że podstawą tego jest przyjęte obecnie ukształtowanie Trybunału, który nie jest organem działającym w sposób permanentny. W literaturze zwraca się również uwagę na to, iż pełnienie funkcji w Trybunale Stanu przyrównać można do działalności o honorowym znaczeniu. W związku z czym w doktrynie podkreśla się, że osoby wchodzące w skład TS nie są sędziami w takim samym ujęciu jak sędziowie sądów określonych w art. 175 Konstytucji⁷⁷¹. Podkreślić jednak należy, że odmienne stanowisko prezentuje J. Zaleśny, co wykazane zostało w rozdziale 5.2.

Przyjmuje się, że podporządkowanie członków Trybunału Konstytucji RP ma charakter absolutny. Ponadto również do członków tego organu adresowana jest zasada bezpośredniego stosowania jej przepisów. W zakresie ustawodawstwa zwykłego charakter podległości nie przybiera formy absolutnej. Podzielając stanowisko komentatorów, wskazać należy, że przy sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu niezbędnym jest dysponowanie uprawnieniem do badania czy stosowany przepis ustawy jest zgodny z normami konstytucyjnymi⁷⁷². Gwarancja podporządkowania wyłącznie Konstytucji i ustawom wpływa

⁷⁷⁰ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, op. cit., s. 543.

⁷⁷¹ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 199 Konstytucji RP...*, op. cit., s. 1348.

⁷⁷² *Ibidem*, s. 1349.

na to, że decyzje podejmowane przez ten organ opierać się będą wyłącznie o obiektywne kryteria⁷⁷³.

Wymogi stawiane członkom Trybunału Stanu uregulowane zostały na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym. Zgodnie z art. 199 ust. 1 Konstytucji osoby wybierane przez Sejm do Trybunału muszą pochodzić spoza grona posłów i senatorów oraz zastępcy przewodniczącego Trybunału i co najmniej połowa członków TS powinna posiadać kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Ponadto ustawodawca w art. 15 ustawy o TS z 1982 r. wskazuje, że w skład Trybunału mogą być wybrani jedynie obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych, niekarani sędawnie oraz niezatrudnieni w organach administracji rządowej. Większość z wymagań stawianych członkom TS nie budzi wątpliwości, jednak szerzej należy odnieść się do braku możliwości wyboru w sytuacji zatrudnienia w organach administracji rządowej. Zgodnie z doktryną za organy administracji rządowej uznaje się te wchodzące w zakres centralnej administracji rządowej oraz administracji rządowej w terenie. „Administrację rządową stanowią jako organy naczelne - Rada Ministrów (...), jej Prezes oraz ministrowie, jak również organy działające na szczeblu centralnym i wykonujące zadania administracyjne zgodnie z polityką rządu i podlegające im urzędy administracyjne, takie jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, ponadto organy tzw. inspekcji specjalnych, dozorów, nadzorów oraz podległy im aparat pracy, jak np. Główny Inspektor Ochrony Środowiska”⁷⁷⁴. Natomiast „terenowe organy administracji rządowej to przede wszystkim wojewoda wraz z urzędem wojewódzkim oraz rządowa administracja zespolona i niezespolona administracja rządowa”⁷⁷⁵. Podzielić należy również stanowisko A. Gajdy w zakresie tego, że art. 15 ustawy trzeba rozumieć szerzej, i zakaz zatrudnienia w organach administracji rządowej oznacza także zakaz wykonywania obowiązków z zakresu kompetencji tych organów⁷⁷⁶.

Słusznie również J. Zaleśny postuluje, aby zakresem zasady *incompatibilitas* członków Trybunału Stanu objąć także zatrudnienie w Kancelarii Prezydenta, Narodowym Banku Polskim, Najwyższej Izbie Kontroli, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji⁷⁷⁷. Wartym rozważenia byłoby również wprowadzenie karencji w możliwości powołania do Trybunału Stanu osób, które były czynnymi politykami. Za niekorzystne należy uznać zjawisko „przesiadania się” z funkcji posła/senatora do organów takich jak Trybunał Konstytucyjny,

⁷⁷³ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, op. cit., s. 543.

⁷⁷⁴ A. Gajda, *Komentarz do art. 15 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 289.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, s. 290.

⁷⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷⁷ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, op. cit., s. 543.

czy Trybunał Stanu. Ponadto realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej przez osoby, które do niedawna były czynnymi politykami jest niepożądana. Osoba, której zadaniem jest sprawowanie funkcji sędziego musi być osobą apolityczną, gdyż jest to niezbędne do prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego⁷⁷⁸. Wychodząc zatem z propozycją zmian w tym zakresie, ponownie wartym wykorzystania wydaje się rozwiązanie z senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Wnioskodawcy w projekcie zawarli rozwiązanie przewidujące, że osoba, która sprawowała mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub wchodziła w skład Rady Ministrów, może zostać wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli od wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji w Radzie Ministrów upłynęły co najmniej 4 lata⁷⁷⁹.

Za zasadne wydaje się wnosić aby podobna karencja została wprowadzona względem osób powoływanych do Trybunału Stanu. Opierając się również na opiniach ekspertów przedłożonych do ww. senackiego projektu ustawy, wartym poddania szerszej dyskusji jest postulat K. Urbaniaka, aby rozszerzyć katalog stanowisk podlegających wyłączeniu od możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego Trybunału przez okres 4 lat od zakończenia pełnienia danej funkcji. Podzielić należy zaprezentowany pogląd, że „w zakresie władzy wykonawczej powinien on dotyczyć także wysokich politycznych stanowisk w administracji rządowej, tj. sekretarza i podsekretarza stanu (tzw. wiceministrów) oraz stanowisk politycznych w Kancelarii Prezydenta: Szefa i Zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu”⁷⁸⁰.

Analizując szerzej kwestie apolityczności, należy podzielić stanowisko P. Kuczmy, który wskazuje, że przepisy Konstytucji oraz ustawy o TS nie przewidują zakazu łączenia funkcji trybunalskich z członkostwem w partii politycznej, czy związku zawodowym⁷⁸¹. Za właściwe należałoby uznać wprowadzenie tożsamyh regulacji jak w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustrojodawca w art. 195 ust. 3 przyjął, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej,

⁷⁷⁸ A. Gajda, K. Grajewski, *Podstawowe bariery w realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej we współczesnej Polsce* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja - Sądownictwo - Samorząd terytorialny*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 133.

⁷⁷⁹ Zob. art. 1 pkt 2 projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r., nr druku 55.

⁷⁸⁰ K. Urbaniak, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 55), jego zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne/wskazane niezgodności usunąć*, Warszawa 2024, s. 8 - opinia dostępna pod następującym linkiem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,236,1,10538,komisja-ustawodawcza.html> (dostęp 15.01.2025 r.).

⁷⁸¹ P. Kuczma, *Krytyczna analiza modelu...*, op. cit., s. 662.

związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Oczywiście jest to rozwiązanie analogiczne, jak w stosunku do sędziów sądów powszechnych⁷⁸². Jednakże powyższy zakaz nie został rozszerzony również na Trybunał Stanu. Tym samym należy wnosić o uregulowanie tej kwestii również na poziomie konstytucyjnym. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem doktryny „ponieważ obydwie zakazy (przynależności do partii politycznych oraz związków zawodowych – dopisek MP) ingerują w istotę wolności zrzeszania się w partiach politycznych (art. 11 ust. 1) i wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1) w rozumieniu art. 31 ust. 3, konieczne było ich wyrażenie w samej Konstytucji RP”⁷⁸³. Słusznie również w tym zakresie wskazuje się, że przepisy nie wyłączają możliwości zrzeszania się w ramach stowarzyszeń lub fundacji. Zaangażowanie sędziego nie powinno jednak negatywnie oddziaływać na jego ogólny odbiór w społeczeństwie⁷⁸⁴.

Jedną z gwarancji niezawisłości jest kwestia nieodwołalności. Gwarancja ta została zapewniona członkom Trybunału Stanu. Ewentualna utrata stanowiska może zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o TS nastąpić wskutek zrzeczenia się funkcji, trwałej niezdolności do wykonywania czynności albo skazania prawomocnym wyrokiem sądu. Należy również zwrócić uwagę na ust. 2 tegoż artykułu, który przewiduje możliwość wygaśnięcia mandatu. Ustawodawca nie wyjaśnia jednak w jakich okolicznościach owo wygaśnięcie następuje. Zgodnie z doktryną przyjąć należy, że wygaśnięcie mandatu nastąpi z chwilą śmierci, utraty obywatelstwa polskiego, utraty pełni praw publicznych oraz w sytuacji podjęcia zatrudnienia w organach administracji rządowej⁷⁸⁵. Odnosząc się również do przesłanki utraty stanowiska wskutek trwałej niezdolności do wykonywania czynności, z uwagi na ogólność przyjętej regulacji, należy uznać, że decyzja w takiej sytuacji zapadać będzie na podstawie właściwej dokumentacji medycznej. Dokumenty medyczne powinny w sposób jednoznaczny wskazywać na brak możliwości ustania przyczyny skutkującej niemożnością wykonywania czynności w Trybunale Stanu⁷⁸⁶. Słusznie P. Kuczma zwraca uwagę, że ustawodawca możliwość dokonania wyboru uzupełniającego przewidział jedynie w sytuacji wygaśnięcia mandatu⁷⁸⁷. Jednakże należy uznać to za niekonsekwencję lub błąd redakcyjny. Zgodnie bowiem z wykładnią systemową i funkcjonalną uzupełnienie wakatu odbywać się powinno

⁷⁸² Zob. art. 178 ust. 3 Konstytucji RP.

⁷⁸³ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 195 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1299.

⁷⁸⁴ *Ibidem*.

⁷⁸⁵ A. Gajda, *Komentarz do art. 17 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 306.

⁷⁸⁶ *Ibidem*, s. 307.

⁷⁸⁷ P. Kuczma, *Krytyczna analiza modelu...*, *op. cit.*, s. 662-663.

również w sytuacji utraty stanowiska sędziego. Ponadto regulamin Sejmu przewiduje, że w razie opróżnienia poszczególnych stanowisk w Trybunale Stanu, Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego, stosując odpowiednio przepisy o Trybunale Stanu⁷⁸⁸. Podzielić tym samym należy postulat *de lege ferenda* przedstawiony przez P. Kuczmę, aby sytuację związaną z wygaśnięciem mandatu uregulować w sposób jednoznaczny, posługując się wyłącznie zwrotem „wygaśnięcie mandatu”⁷⁸⁹.

Przepisy Konstytucji ani Ustawy nie przewidują regulacji dotyczących ponoszenia przez członków Trybunału Stanu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ponadto przepisy nie przewidują sankcji za popełnienie przewinienia służbowego lub uchybienia godności w związku ze sprawowaniem funkcji sędziego Trybunału Stanu. Brak jest tym samym możliwości wyciągania konsekwencji za sprzeniewierzenie się złożonemu przez członków Trybunału Stanu przyrzeczeniu sędziowskiemu⁷⁹⁰. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu w zw. z art. 34 § 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym⁷⁹¹ jego treść brzmi następująco: „Ślubuję uroczyście jako sędzia Trybunału Stanu służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa i praworządności, obowiązki sędziego wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa i zasadami słuszności, bezstronnie, według mego sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości”. Składający ślubowanie może dodać na końcu zwrot: „Tak mi dopomóż Bóg”. W kwestiach odpowiedzialności dyscyplinarnej niedopuszczalnym jest wywodzenie norm prawnych przez analogię do odpowiedzialności m.in. sędziów sądów powszechnych. Również uregulowanie tej kwestii w regulaminie czynności Trybunału Stanu należy uznać za niewłaściwe. Tym samym obecnie odpowiedzialność dyscyplinarną ponosi Przewodniczący TS, ale jedynie w ramach reżimu Sądu Najwyższego jako Pierwszy Prezes SN oraz członkowie TS, którzy jednocześnie prowadzą inną działalność i mogą odpowiadać dyscyplinarnie z tego tytułu. W tym zakresie można wskazać adwokatów oraz radców prawnych⁷⁹². Zasadnym zatem jest wnosić o uregulowanie kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej osób zasiadających w Trybunale Stanu na poziomie ustawowym.

Zgodnie z art. 200 Konstytucji RP członek Trybunału Stanu nie może być bez uprzedniej zgody Trybunału Stanu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony

⁷⁸⁸ Zob. art. 26 ust. 3 regulaminu Sejmu.

⁷⁸⁹ P. Kuczma, *Krytyczna analiza modelu...*, *op. cit.*, s. 663.

⁷⁹⁰ Trafniejszym byłoby przyjęcie przez ustawodawcę terminu „ślubowanie”, podobnie jak czyni to ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98 poz. 1070 ze zm.).

⁷⁹¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5 ze zm.).

⁷⁹² J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, *op. cit.*, s. 543.

wolności. Członek Trybunału Stanu nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przewodniczącego Trybunału Stanu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Zatem osoby wybrane do TS uzyskują immunitet procesowy oraz przywilej nietykalności. W doktrynie wskazuje się, że charakter immunitetu jest zupełny, tj. „warunkuje wszczęcie postępowania karnego w odniesieniu do każdego czynu, niezależnie od jego związku z działalnością TS i działalnością jego członków jako sędziów TS”⁷⁹³. Immunitet ten ma oczywiście charakter czasowy. Objęcie ochroną immunitetową następuje z chwilą wyboru do TS i trwa aż do upływu kadencji albo utraty stanowiska. W tym kontekście należy dodać, że w związku z brakiem instytucji stanu spoczynku, po upływie kadencji ustaje ochrona immunitetowa⁷⁹⁴.

Ustawodawca w art. 15a ustawy o TS z 1982 r. uregulował właściwą procedurę zniesienia ochrony immunitetowej. Wyrażenie zgody na pociągnięcie członka do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie wolności następuje w drodze uchwały Trybunału Stanu, która podejmowana jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 członków Trybunału⁷⁹⁵. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w przepisach nie przewidziano możliwości zrzeczenia się immunitetu przez członka TS. Jediną możliwością samodzielnego pozbawienia się ochrony immunitetowej jest zrzeczenie się pełnienia funkcji w Trybunale⁷⁹⁶.

Nieco odmiennie kwestie immunitetu ujmowała ustawa o Trybunale Stanu z 1923 r. Zgodnie bowiem z art. 13 ustawy ochrona immunitetowa przysługiwała jedynie od dnia postawienia ministra w stan oskarżenia do dnia wydania wyroku przez Trybunał Stanu. Takie ograniczenie temporalne ochrony immunitetowej, jedynie do czasu podejmowania czynności orzeczniczych należy uznać za niewystarczające w kontekście rozpatrywanych gwarancji niezawisłości członków TS. Tym samym obecne regulacje prawne w przedmiocie immunitetu procesowego oraz przywileju nietykalności członków Trybunału Stanu należy uznać za właściwe.

Ostatnim z elementów uznawanych za najważniejsze gwarancje ustrojowe niezawisłości jest dieta. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, Członkowie Trybunału Stanu w związku

⁷⁹³ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 200 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1352.

⁷⁹⁴ *Ibidem*, s. 1354.

⁷⁹⁵ Zob. art. 15a ust.1 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁷⁹⁶ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, *op. cit.*, s. 549.

z pełnieniem swoich funkcji otrzymują: 1) diety w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanego na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za każdy dzień udziału w pracach Trybunału Stanu; 2) zwrot poniesionych kosztów podróży i zakwaterowania. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny takie rozwiązanie jest w pełni uzasadnione, głównie biorąc po uwagę to, że członkowie Trybunału pełnią swoje funkcje *ad hoc*⁷⁹⁷.

Wspomnieć należy, że przyjęta regulacja nawiązuje do rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy o TS z 1923 r. Zgodnie bowiem z art. 14 przywołanej ustawy „w razie sprawowania czynności urzędowych poza miejscem zamieszkania, Skarb zwraca członkom Trybunału Stanu koszty podróży i wypłaca dietyienne według norm dla urzędników II stopnia służbowego”. Ustawa o TS z 1982 r. w pierwotnym brzmieniu przewidywała, że „sędziowie Trybunału Stanu sprawują swe funkcje nieodpłatnie, z tym że zachowują prawo do diet i zwrotu poniesionych kosztów”⁷⁹⁸. Z uwagi na niedookreślenie kwestii związanej z wypłacaną dietą, na mocy uchwały Prezydium Sejmu z dnia 16 grudnia 1994 r. członkowie TS w związku z pełnioną funkcją otrzymywali dietę w wysokości 10% diety poselskiej za każdy dzień udziału w pracach Trybunału⁷⁹⁹. Kwestie związane z dietą członków TS zmienione zostały w ramach nowelizacji ustawy z 2003 r. Zatem obecnie przyjęte regulacje w przedmiocie diety członków Trybunału Stanu należy uznać za odpowiednie oraz zgodne z polską tradycją ustrojową.

Marek Zubik zwraca uwagę na brak regulacji dotyczących stanu spoczynku osób wybieranych do Trybunału Stanu⁸⁰⁰. Jednakże z uwagi na przyjęty charakter funkcjonowania Trybunału oraz brak stałego wynagrodzenia jego członków, wprowadzenie tego rozwiązania nie jest konieczne. Ponadto pełnienie funkcji w tym organie jest jedynie zadaniem dodatkowym obok dotychczasowej działalności zawodowej wykonywanej przez jej członków. Trybunał Stanu nie stanowi dla osób w nim zasiadających stałego miejsca pracy, gdyż w ogóle trudno w tym przypadku mówić o zawiązaniu stosunku pracy. Jako działalność poboczna, podejmowana *ad hoc*, nie stanowi ona również dla członków TS źródła utrzymania⁸⁰¹.

⁷⁹⁷ M. Grzesik-Kulesza, *Komentarz do art. 16 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, M. Klejnowska (red.), Warszawa 2013, LEX.

⁷⁹⁸ Zob. art. 10 ust. 2 pierwotnego brzmienia ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁷⁹⁹ Wskazanie za J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, *op. cit.*, s. 551.

⁸⁰⁰ M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału...*, *op. cit.*, s. 52.

⁸⁰¹ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu...*, *op. cit.*, s. 551.

Odnosić jednak należy, że w doktrynie prezentowany jest postulat aby dla członków TS wzorem Kodeksu wyborczego ustalić stałe, miesięczne wynagrodzenie w odpowiedniej, godnej do sprawowania funkcji wysokości. Zdaniem P. Kuczmy „wypłacanie diety wyłącznie za czas orzekania nie spełnia bowiem wymogu zapewnienia funkcjonalnej gwarancji sędziowskiej w postaci materialnej niezależności sędziów. Dzięki pobieraniu wynagrodzenia członkowie TS staliby się również bardziej niezależni materialnie od dotychczasowego pracodawcy, co wzmocniłoby ich niezależność i niezawisłość”⁸⁰².

W związku z zaprezentowaną analizą, należy zgodzić się z M. Zubikiem, że sama ogólna formuła z art. 199 ust. 3 Konstytucji, która przewiduje, że członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, jest niewystarczająca. Wynika to z tego, iż „rozwiązaniu temu nie towarzyszy bowiem należyte wypełnienie rozwiązaniami gwarancyjnymi”. Cytowany autor jako szczególnie niebezpieczne dla zapewnienia gwarancji niezawisłości wskazuje krótki okres kadencji oraz możliwość reelekcji⁸⁰³. Jednakże w związku z przedstawieniem propozycji zmiany w wymiarze kadencji członków Trybunału Stanu na 6-letnie kadencje z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru, należy nie zgodzić się ze stanowiskiem, że każda możliwość reelekcji stanowi szczególne niebezpieczeństwo dla zapewnienia gwarancji niezawisłości. Należałoby również poddać szerszej dyskusji kwestie apolityczności kandydatów do TS oraz niepołączalności sprawowania funkcji w Trybunale Stanu z zatrudnieniem w organach administracji rządowej. W pozostałym zakresie przyjęte w ustawie o Trybunale Stanu rozwiązania dotyczące gwarancji niezawisłości należy uznać za poprawne.

5.4 Postępowanie przed Trybunałem Stanu

Analiza kwestii związanych z postępowaniem przed Trybunałem Stanu wymaga w pierwszej kolejności odniesienia się do dwuinstancyjności postępowania. Dwuinstancyjność postępowania przed Trybunałem wprowadzona została na mocy ustawy o TS z 1982 r. W okresie międzywojennym postępowanie zawsze było jednoinstancyjne. Różnice polegały na obsadzie składu orzekającego. Zgodnie z art. 18 ustawy o TS z 1923 r. na rozprawie głównej decydowali wszyscy niewyłączeni ze składu członkowie Trybunału. Natomiast w momencie obowiązywania konstytucji kwietniowej, orzeczenia Trybunału zgodnie z ustawą o TS z 1936 r. zapadały w składzie przewodniczącego i 6 sędziów. Michał

⁸⁰² P. Kuczma, *Członek czy sędzia Trybunału...*, op. cit., s. 56.

⁸⁰³ M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału...*, op. cit., s. 52.

Pietrzak oceniając wprowadzenie dwuinstancyjności w 1982 r. wskazywał, że „ustawa przewiduje, jako jedyna w świecie, dwuinstancyjne postępowanie przed Trybunałem Stanu. Przyjmując takie rozwiązanie twórcy ustawy kierowali się postanowieniami Paktu Praw Cywilnych i Politycznych, gwarantującymi dwuinstancyjność postępowania w sprawach karnych. W Trybunale Stanu widzieli bardziej sąd karny aniżeli trybunał konstytucyjny. Zastosowali do trybu postępowania przed Trybunałem Stanu te rozwiązania, które są uzasadnione w sądzie powszechnym, ale nie muszą dotyczyć sądów specjalnych, powoływanych przez Sejm spośród osób dających najwyższe gwarancje prawidłowego i bezstronnego orzekania. Zapomnieli o tym, że przecież podstawowym zadaniem Trybunału Stanu jest rozpatrywanie naruszeń ustawy zasadniczej i innych ustaw, a jedynie wyjątkowo kodeksu karnego”⁸⁰⁴. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o TS z 1982 r. przyjęto, że Trybunał Stanu orzeka jako sąd pierwszej instancji oraz jako sąd odwoławczy⁸⁰⁵. Feliks Siemieński wskazywał, że „dwuinstancyjność Trybunału Stanu niewątpliwie jest uzasadniona w przypadku toczącego się przed nim postępowania karnego. Nie widzę natomiast uzasadnienia dla niej w przypadku orzekania przez Trybunał Stanu w sprawach z zakresu wyłącznie odpowiedzialności konstytucyjnej, a więc przy wykonywaniu jego funkcji zasadniczej”⁸⁰⁶.

Po transformacji ustrojowej utrzymano funkcjonowanie dwuinstancyjności postępowania przed Trybunałem Stanu. Zdecydowanym przeciwnikiem takiego rozwiązania był M. Pietrzak, który w referacie wygłoszonym podczas posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w grudniu 1992 r., wskazał na konieczność wprowadzenia jednoinstancyjności postępowania, z orzeczeniami zapadającymi większością 2/3 głosów. W dyskusji nad przytoczonym referatem dotyczącym podstaw prawnych i zakresu odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, opowiedziano się za koniecznością istnienia dwuinstancyjności z zastrzeżeniem, że dwuinstancyjność polegałaby na odwołaniu się do tego samego organu tyle, że w innym składzie. Stanowisko to wyrazili W. Czachórski, L. Kubicki i A. Strzembosz⁸⁰⁷.

W obecnym brzmieniu ustawa o Trybunale Stanu przewiduje, że Trybunał jest sądem pierwszej instancji oraz sądem drugiej instancji⁸⁰⁸. Zachowana dwuinstancyjność tego organu koresponduje z zasadami przyjętymi w Konstytucji RP z 1997 r. W szczególności należy

⁸⁰⁴ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 2 (76), s. 86.

⁸⁰⁵ Zob. art. 12 ust. 1 pierwotnego brzmienia ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁸⁰⁶ F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących...*, *op. cit.*, s. 90.

⁸⁰⁷ J. Nowicki, *Podstawy prawne i zakres odpowiedzialności karnej...*, *op. cit.*, s. 100.

⁸⁰⁸ Zob. art. 18 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

zwrócić uwagę na art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa. Ponadto art. 176 ust. 1 określa, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Wymienione przepisy powiązane są z art. 45 Konstytucji, tj. umożliwiają realizację konstytucyjnego prawa do sądu⁸⁰⁹.

W postępowaniu przed Trybunałem Stanu, zgodnie z art. 20c ust. 3 ustawy o TS z 1982 r., od wyroku wydanego w drugiej instancji kasacja nie przysługuje. Powyższa regulacja wprowadzona została na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o TS. Nowelizacja w omawianym zakresie była wynikiem sprawy w tzw. aferze alkoholowej, w której to zrodziła się wątpliwość, czy istnieje możliwość wystąpienia z nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia w postaci kasacji. Brak możliwości zwrócenia się przez strony postępowania do pozatrybunalskiej instytucji odwoławczej, tłumaczony jest brakiem nadzoru judykacyjnego ze strony Sądu Najwyższego. Zgodnie bowiem z art. 183 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania⁸¹⁰. W doktrynie powyższa regulacja oceniana jest krytycznie. W szczególności związane jest to z tym, że osoba odpowiadająca jednocześnie konstytucyjnie i karnie powinna mieć takie same proceduralne środki dochodzenia niewinności. Tym samym spotkać można postulaty o przyznaniu prawa do złożenia kasacji od wyroku Trybunału w części, w jakiej orzekał w przedmiocie odpowiedzialności karnej⁸¹¹. Jednakże zasadniejszym byłoby wyłączenie spod kognicji TS kompetencji do orzekania w sprawach karnych i karnoskarbowych⁸¹².

Odnosząc się do przytoczonych przepisów Konstytucji, które wpływają na przyjętą dwuinstancyjność, w pierwszej kolejności należy omówić art. 78. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwem TK⁸¹³, gwarancja ustanowiona ww. artykule służy zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w I instancji. Wskazuje się również, że mechanizm instancyjny realizuje funkcję kontrolną, pozwalającą na korygowanie rozstrzygnięć. „W tym sensie art. 78, kreując gwarancję procesową, wzmacnia sądową ochronę materialnych gwarancji konstytucyjnych przez zwiększenie prawdopodobieństwa ich prawidłowej realizacji w postępowaniach przed organami państwa. Sprzyja on także realizacji prawa do sądu przez

⁸⁰⁹ M. Fingas, A. Gajda, *Komentarz do art. 18 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 312-313.

⁸¹⁰ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, *op. cit.*, s. 255.

⁸¹¹ M. Fingas, *Komentarz do art. 20c ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 355.

⁸¹² Podobnie J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, *op. cit.*, s. 255.

⁸¹³ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03 (M.P. nr 122, poz. 1288); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07 (M.P. nr 98, poz. 619).

to, że nakłada na ustawodawcę obowiązek powołania do życia unormowań, które umożliwiają wyeliminowanie uchybień popełnionych przez sąd I instancji. Przyczynia się w ten sposób do podwyższenia standardu rzetelności postępowań przed organami państwa⁸¹⁴. Co równie istotne „konstytucyjna gwarancja zaskarżalności, przez wymuszenie istnienia systemu kontroli rozstrzygnięć, pośrednio realizuje także inne cele, którym służy tego rodzaju system. Pozwala on stronom postępowania w większym stopniu zinternalizować niekorzystne dla nich rozstrzygnięcie, zwiększa zaufanie do aparatu państwowego oraz oddziałuje prewencyjnie i stymulująco na rozstrzyganie organów niższego szczebla. Komentowany przepis, co oczywiste, nie może jednak gwarantować prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego w następstwie rozpoznania środka zaskarżenia. Gwarancja taka nie wynika również z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”⁸¹⁵. Z kolei art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, wprost wskazujący na to, że postępowanie sądowe musi składać się z co najmniej dwóch instancji, w powiązaniu go z art. 78 Konstytucji RP, uznaje się za wzmocnienie prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie zaznaczyć należy, że instancyjny model postępowania określony w tym artykule, dotyczy postępowań w sprawach cywilnych, karnych oraz sprawach należących do kompetencji sądów administracyjnych. Tym samym nie obejmuje on, tak jak to czyni art. 78 Konstytucji RP, postępowań niesądowych⁸¹⁶. Należy również wskazać na spór w doktrynie odnośnie tego, czy instancyjność postępowania realizowana ma być w ramach tzw. instancji poziomej, czy pionowej. W przytaczanym komentarzu do art. 176 Konstytucji, autor opowiada się za stanowiskiem o wymogu hierarchicznego podporządkowania sądów działających na poszczególnych etapach postępowania⁸¹⁷.

Przenosząc powyższe na grunt postępowania w Trybunale Stanu, należy zgodzić się ze stanowiskiem B. Opalińskiego, który stwierdza, że przyjęty model dwuinstancyjności Trybunału nie narusza konstytucyjnej zasady z art. 176 ust. 1. Wziąć bowiem trzeba pod uwagę zakres kognicji TS oraz specyficzną konstrukcję organu, jako odrębnego i niezależnego od sądownictwa powszechnego⁸¹⁸. Oczywiście powyższe odnosić należy jedynie do działalności orzeczniczej w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Z kolei, w zakresie odpowiedzialności karnej, należy zgodzić się z A. Gajdą, która wskazuje,

⁸¹⁴ P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 78 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1788.

⁸¹⁵ *Ibidem*.

⁸¹⁶ P. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 176 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 989-990.

⁸¹⁷ *Ibidem*, s. 994.

⁸¹⁸ B. Opaliński, *Uwagi de lege ferenda w przedmiocie usytuowania modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 5, s. 58.

że rozwiązanie to jest niewystarczające. Autorka słusznie bowiem argumentuje, że „w sprawach karnych środek odwoławczy powinien mieć charakter dewolutywny. Wynika to ze specyfiki postępowania karnego, z samego pojęcia instancyjności, lecz także wyraźnych unormowań konwencyjnych. Dla przykładu można wskazać na treść art. 14 ust. 5 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, zgodnie z którym „każda osoba skazana za przestępstwo ma prawo odwołania się do sądu wyższej instancji w celu ponownego rozpatrzenia orzeczenia o winie i karze zgodnie z ustawą” czy art. 2 Protokołu nr 7 do EKPCz, który stanowi, że odwołanie od wyroku skazującego musi służyć do sądu wyższej instancji”⁸¹⁹. Powyższe stanowi kolejny z argumentów za pozbawieniem Trybunału Stanu kognicji do sądenia również w sprawach karnych i karnoskarbowych.

Zagadnieniem wymagającym szerszego omówienia jest kwestia wyznaczania składów orzekających w Trybunale. Zgodnie z regulacjami ustawowymi, w pierwszej instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący i 4 członków⁸²⁰. Natomiast w drugiej instancji orzeka w składzie: przewodniczący i 6 członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji⁸²¹. Poza rozprawą Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący i 2 członków⁸²². Na podstawie regulaminu Trybunału Stanu wprowadzono, że Przewodniczący wyznacza składy orzekające działające w pierwszej instancji oraz poza rozprawą główną, w tym przewodniczących tych składów⁸²³.

Wspomnieć należy, że dnia 13 czerwca 2024 r. wydane zostało zarządzenie Przewodniczącego Trybunału Stanu w sprawie czynności związanych z wyznaczeniem składu orzekającego, które wprowadza zasadę, iż składy orzekające w sprawach wnoszonych do Trybunału Stanu będą wyznaczane przez Przewodniczącego tego organu (którym jest z mocy prawa Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego) w oparciu o wyniki przeprowadzonego wcześniej losowania⁸²⁴. Powyższa decyzja Przewodniczącego TS wydana została w związku z apelami grupy członków Trybunału o wprowadzenie w Regulaminie Trybunału Stanu regulacji przewidujących losowanie składów orzekających. Przywołując treść powyższego zarządzenia

⁸¹⁹ A. Gajda, K. Grajewski, *Podstawowe bariery w realizacji...*, *op. cit.*, s. 137-138.

⁸²⁰ Art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁸²¹ Art. 19 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁸²² Art. 19 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁸²³ Zob. § 4 pkt 1 regulaminu Trybunału Stanu nadany uchwałą Trybunału Stanu z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie regulaminu Trybunału Stanu (M.P. poz. 309).

⁸²⁴ Zarządzenie nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału Stanu z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie czynności związanych z wyznaczeniem składu orzekającego wprowadza zasadę, iż składy orzekające w sprawach wnoszonych do Trybunału Stanu będą wyznaczane przez Przewodniczącego tego organu (którym jest z mocy prawa Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego) w oparciu o wyniki przeprowadzonego wcześniej losowania. Zarządzenie dostępne jest pod następującym linkiem: http://trybunalstanu.pl/SitePages/Aktualnosci.aspx?ItemID=27&ListName=TS_Wydarzenia (dostęp 30.01.2025 r.).

należy wskazać, że losowanie przeprowadza się spośród całego składu Trybunału Stanu, z zastrzeżeniem że w losowaniu poprzedzającym wyznaczanie składu orzekającego w drugiej instancji nie biorą udziału sędziowie, którzy uczestniczyli w rozpoznaniu sprawy w pierwszej instancji⁸²⁵. Losowanie przeprowadza się przy użyciu jednakowych kartek, z których każda zawiera imiona i nazwiska jednego członka TS. Kartki umieszcza się w nieprzezroczystym pojemniku, z którego Przewodniczący TS albo osoba przez niego wyznaczona kolejno losuje liczbę kartek odpowiadającą liczebności składu orzekającego, powiększoną o dwie kartki⁸²⁶. Przewodniczący Trybunału Stanu wyznacza w drodze zarządzenia skład orzekający na podstawie wyników losowania, przyjmując że: 1) sędzia wylosowany jako pierwszy jest sędzią sprawozdawcą; 2) sędzia wylosowany jako drugi jest przewodniczącym składu; 3) sędziowie, których imiona i nazwiska znajdowały się na kartkach wymienionych w § 4 ust. 1 zdanie 2 są sędziami zastępcami⁸²⁷. Dodatkowo wprowadzono, że jeżeli wylosowano Przewodniczącego Trybunału Stanu, to przewodniczy on składowi orzekającemu⁸²⁸. Jeżeli wylosowano zastępcę Przewodniczącego, to osoba ta jest przewodniczącym składu orzekającego, chyba że wylosowany został również Przewodniczący TS⁸²⁹. W sytuacji jeżeli wylosowano dwóch zastępców Przewodniczącego TS, przewodniczącym składu orzekającego wyznacza się pierwszego z wylosowanych zastępców, chyba że wylosowano również Przewodniczącego TS⁸³⁰.

Nie ulega wątpliwości, że obecnie przywiązuje się dużą wagę do tego, aby wyznaczanie składów orzekających odbywało się przy wykorzystaniu mechanizmów eliminujących podejrzenia o manipulacje. Wspomnieć w tym zakresie należy, że obecnie zasadą w sądownictwie powszechnym jest losowy przydział spraw⁸³¹. W doktrynie zwraca się również uwagę na uchylony już art. 351 k.p.k., który również przewidywał mechanizm losowania składów. W procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej, mechanizm losowania składów orzekających powinien być uregulowany na poziomie ustawowym, a nie aktem wewnętrznym Trybunału. Oczywiście należy docenić regulacje wprowadzone zarządzeniem Przewodniczącego Trybunału Stanu, jednak trzeba równocześnie zwrócić uwagę na brak trwałości wprowadzonej procedury. Może ona bowiem zostać zniesiona na podstawie

⁸²⁵ § 3 ust. 1-2 zarządzenia nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału stanu z dnia 13 czerwca 2024 r.

⁸²⁶ § 4 ust. 1 zarządzenia nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału stanu z dnia 13 czerwca 2024 r.

⁸²⁷ § 6 ust. 1 zarządzenia nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału stanu z dnia 13 czerwca 2024 r.

⁸²⁸ § 6 ust. 2 zarządzenia nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału stanu z dnia 13 czerwca 2024 r.

⁸²⁹ § 6 ust. 3 zarządzenia nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału stanu z dnia 13 czerwca 2024 r.

⁸³⁰ § 6 ust. 4 zarządzenia nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału stanu z dnia 13 czerwca 2024 r.

⁸³¹ Zob. art. 47a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98 poz. 1070 ze zm.).

kolejnego zarządzenia Przewodniczącego TS, zgodnie bowiem z § 4 pkt 5 regulaminu TS, jedynie Przewodniczący TS uprawniony jest do wydawania zarządzeń.

Dyskusja o wprowadzeniu mechanizmu losowego wyboru składu orzekającego toczy się od momentu uchwalenia ustawy o TS w 1982 r. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na stanowisko Z. Świdy-Łagiewskiej, która już w 1983 r. wskazywała, że „uwzględniając charakter orzecznictwa Trybunału Stanu należy zastanowić się, czy nie właściwszym byłoby rozwiązanie polegające na innym ustalaniu składów niż wyznaczanie przez przewodniczącego, np. przez losowanie, przy zachowaniu proporcji osób z kwalifikacjami sędziowskimi”⁸³². Również po transformacji ustrojowej zwracano uwagę na konieczność losowania składów orzekających. Przytoczyć należy w tym zakresie stanowisko E. Łętowskiej, A. Murzynowskiego i A. Strzembosza z posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN z dnia 15 grudnia 1992 r., na którym to posiedzeniu „uznano też za nieodzowne losowanie składu orzekającego, zwracając uwagę na to, iż ze względu na dobór sędziów spośród kandydatów mających poparcie konkretnych ugrupowań politycznych tylko takie rozwiązanie wyłączy zarzut braku bezstronności, a co za tym idzie - naruszenia prawa do sprawiedliwego sądu”⁸³³. Zauważalnym jest jednak brak zainteresowania ustawodawcy powyższą kwestią, pomimo kilkukrotnego nowelizowania ustawy o Trybunale Stanu. Znamiennym w tym zakresie jest również to, że przywoływany uprzednio regulamin Trybunału Stanu przyjęty został przez ten organ dopiero w 2022 r., czyli po 40 latach od uchwalenia ustawy. Do tego czasu funkcjonował regulamin czynności TS przyjęty na podstawie uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁸³⁴, co w kwestiach wewnętrznego funkcjonowania tego organu wiązało go z Sejmem.

W doktrynie zwraca się również uwagę na kwestie parytetu osób posiadających kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego do pozostałych członków TS w składach orzeczniczych. Wprowadzenie bowiem losowania spośród wszystkich osób zasiadających w Trybunale bez innych kryteriów spowodować może, że w danym składzie orzekającym znajdą się osoby bez przygotowania fachowego⁸³⁵. Z tego powodu postuluje się aby „przyjąć, że w przypadku wylosowania do składu dwóch członków nieposiadających kwalifikacji sędziowskich, dalsze losowanie ograniczać powinno się do osób,

⁸³² Z. Świda-Łagiewska, *Ustrój, organizacja i właściwości Trybunału Stanu* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983, s. 117.

⁸³³ J. Nowacki, *Podstawy prawne i zakres odpowiedzialności karnej...*, op. cit., s. 100.

⁸³⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu (M.P. nr 17 poz. 135).

⁸³⁵ M. Fingas, A. Gajda, *Komentarz do art. 19 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 334-335.

które kwalifikacje te posiadają”⁸³⁶. Warto rozważyć również konstrukcję losowania, która przewidywałaby, że przewodniczącym składu orzekającego mogliby być wyłącznie Przewodniczący Trybunału Stanu oraz zastępcy Przewodniczącego TS. Zgodnie bowiem z przyjętym modelem obsady Trybunału Stanu w skład tego organu mogą wchodzić również osoby bez kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska sędziego. Tym samym uznano, że do oceny naruszenia Konstytucji lub ustawy oraz określania wymiaru sankcji zasadnym jest dopuszczenie nie tylko prawników. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o TS z 1982 r. w zw. z art. 366 ust. 1 k.p.k., przewodniczący składu orzekającego kieruje rozprawą i czuwa nad jej prawidłowym przebiegiem, bacząc, aby zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy. Wydaje się zatem, że wprowadzenie dodatkowej regulacji w ogólny mechanizm losowania składu orzekającego, przewidujący obowiązek aby przewodniczącym składu orzekającego był Przewodniczący TS albo zastępca przewodniczącego TS, zapewni postulowaną w doktrynie fachowość składu orzekającego. Powyższe propozycje wymagają podjęcia szerszej dyskusji w kontekście postulowanych zmian ustrojowych w zakresie funkcjonowania Trybunału Stanu.

Odnosząc się do pozostałych regulacji w przedmiocie postępowania przed Trybunałem Stanu tj. określonych w art. 20-23 ustawy o TS z 1982 r. należy ocenić je pozytywnie. Pozytywna opinia dotyczy w szczególności koniecznego udziału obrońcy w postępowaniu oraz przyjętych terminów na wniesienie apelacji oraz zażalenia. Szerzej natomiast warto ustosunkować się do wprowadzonego terminu przedawnienia. Zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. 1 ustawy, ściganie przed Trybunałem Stanu jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. W związku z postulowanym rozdzieleniem odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej rozpatrywanej przez Trybunał Stanu analiza dotyczyć będzie jedynie 10-letniego terminu przedawnienia. Biorąc pod uwagę regulacje prawne przyjęte w okresie II Rzeczypospolitej, obecnie obowiązujący termin przedawnienia jest najdłuższy. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy o TS z 1923 r. termin przedawnienia wynosił 6 lat. Natomiast ustawa o Trybunale Stanu z 1936 r. skróciła termin przedawnienia ścigania do lat 5 od popełnienia czynu⁸³⁷. Wydaje się, że długość terminu przedawnienia powinna być rozpatrywana również w kontekście kadencji Parlamentu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej związana jest z koniecznością uzyskania

⁸³⁶ *Ibidem*, s. 335.

⁸³⁷ Zob. art. 18 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

odpowiedniej większości głosów w Sejmie albo Zgromadzeniu Narodowym⁸³⁸. Ponadto, co wykazała praktyka ustrojowa w przedmiocie inicjowania omawianej procedury, nie doszło do sytuacji, aby osoba wywodząca się z tego samego ugrupowania politycznego co osoba objęta wnioskiem wstępnym zagłosowała za jej oskarżeniem. Tym samym bez wykształcenia się odpowiedniej kultury politycznej i prawnej, inicjowanie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej na obecną chwilę możliwe jest jedynie przy zmianie większości rządzącej. Biorąc pod uwagę historię parlamentaryzmu w III RP, dotychczas nie zdarzyło się aby dana koalicja rządowa sprawowała władzę dłużej niż przez dwie kadencje. Tym samym w obecnych warunkach politycznych, których nie sposób oddzielić od instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, 10-letni termin przedawnienia dla rozliczenia popełnienia deliktu konstytucyjnego wydaje się w pełni uzasadniony. Zatem biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy odrzucić propozycję Z. Gromka o skróceniu terminu przedawnienia z 10 do 5 lat, co zdaniem przywołanego autora miałoby sprzyjać dyscyplinowaniu postępowania⁸³⁹.

Pozytywnie należy również ocenić regulację przewidującą, iż okoliczność, że sprawca popełnienia czynu nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania. Zasadność istnienia regulacji przewidującej możliwość prowadzenia postępowania w przedmiocie pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej pomimo rezygnacji przez nią z urzędu lub zrzeczenia się mandatu parlamentarnego dostarczyły doświadczenia amerykańskie oraz litewskie. W tym zakresie należy wskazać na chociażby sprawę R. Nixona, który w związku z brakiem regulacji odnoszących się do tzw. *late impeachment*, nie poniósł realnej odpowiedzialności za aferę „Watergate”. Na tle wskazanych państw docenić należy, że polski ustawodawca stosowne regulacje zabezpieczające możliwość prowadzenia postępowania pomimo utraty urzędu przewidywał również w ustawach obowiązujących w II RP⁸⁴⁰.

Podsumowując kwestie postępowania przed Trybunałem Stanu, należy zwrócić uwagę na to, że przyjęte przepisy wprowadzające dwuinstancyjność postępowania stwarzają gwarancje merytorycznej oceny przez organ drugiej instancji prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy. Powyższe odbywa się w ramach procedury poziomej, tj. w ramach tego samego

⁸³⁸ Podobnie S. Steinborn, *Komentarz do art. 23..., op. cit.*, s. 373.

⁸³⁹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy..., op. cit.*, s. 119. Oddać jednak należy, że autor poza wskazaniem postulatu o skrócenie terminu przedawnienia przedstawia również argumenty przeciwne temu rozwiązaniu słusznie wskazując, że w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej brak jest podmiotu, który byłby zobligowany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania w wypadku uzyskania wiedzy o możliwości popełnienia deliktu konstytucyjnego.

⁸⁴⁰ Zob. art. 8 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r. oraz art. 9 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

organu. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę funkcjonowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, rozwiązanie to należy uznać za wystarczające. Ponadto w odróżnieniu od przepisów islandzkich czy greckich, gdzie funkcjonuje ten sam model odpowiedzialności konstytucyjnej, polskie regulacje prawne zapewniają oskarżonemu możliwość odwołania się od decyzji. Tym samym, nawet po pozbawieniu Trybunału Stanu możliwości orzekania również w sprawach karnych i karnoskarbowych, należy odrzucić wielokrotnie prezentowany przez M. Pietrzaka postulat o zniesieniu dwuinstancyjności orzekania przez TS⁸⁴¹. Nie ulega również wątpliwości, że w postępowaniu przed Trybunałem Stanu na poziomie ustawowym powinien zostać wprowadzony mechanizm losowego doboru składów orzekających. W tym zakresie szerszej dyskusji należy poddać przedstawione rozwiązania przewidujące dobór do składów orzekających z uwzględnieniem posiadanych kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego⁸⁴².

5.5 Sankcje w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej

Zgodnie z literaturą przedmiotu, podstawowym zadaniem sankcji konstytucyjnych jest zmuszenie adresatów do przestrzegania ustawy zasadniczej. Sankcja jako wyraz przymusu normatywnego stanowi zasadniczy bodziec wymuszający zachowanie opisane w normie. W ramach funkcji sankcji konstytucyjnych można wyróżnić ich cztery rodzaje:

1) funkcja represyjna – przejawia się w karaniu za naruszenie ustawy zasadniczej. Stanowi dolegliwość i odwet za popełnienie deliktu konstytucyjnego i kara nakładana jest bez względu na skutek wynikający z naruszenia;

2) funkcja restytucyjna – skutkuje przywróceniem stanu zgodności z konstytucją. Zastosowanie sankcji realizujących tę funkcję skutkuje powstaniem zmian w porządku prawnym;

3) funkcja redystrybucyjna – jest odmianą sankcji restytucyjnej i ma na celu naprawienie szkody wyrządzonej deliktem;

4) funkcja prewencyjna – ma na celu zapobieganie naruszenia postanowień ustawy zasadniczej oraz zapewnienie poszanowania autorytetu konstytucyjnych organów i ich piastunów⁸⁴³.

Tym samym przenosząc powyższe na grunt niniejszej rozprawy, sankcje w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej pełnią funkcję represyjną oraz prewencyjną. Zgodnie

⁸⁴¹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej...*, *op. cit.*, s. 203.

⁸⁴² Podobnie D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna...*, *op. cit.*, s. 106.

⁸⁴³ M. Dąbrowski, *Sankcje konstytucyjne. Istota, funkcje oraz rodzaje*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5 (124), s. 25-27.

bowiem z art. 25 ustawy o TS z 1982 r. za czyny stanowiące wyłącznie delikt konstytucyjny Trybunał Stanu wymierza łącznie lub osobno następujące kary:

1) utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach Prezydenta, w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego;

2) zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych;

3) utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych.

Powyższe kary dotyczące utraty praw i zakazów mogą być orzekane na czas od 2 do 10 lat. W razie uznania przez Trybunał Stanu chociażby nieumyślnego popełnienia deliktu konstytucyjnego Trybunał orzeka odpowiednio do Prezydenta – złożenie z urzędu, a w odniesieniu do pozostałych osób utratę zajmowanego stanowiska, z którego pełnieniem związana jest odpowiedzialność przed TS. Ponadto z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności sprawy Trybunał może poprzestać na uznaniu winy oskarżonego. W stosunku do posłów i senatorów orzeczone może być jedynie pozbawienie mandatu parlamentarnego. Dodatkowo zgodnie z ustawą o uposażeniu byłego Prezydenta, Trybunał Stanu może orzec karę w postaci utraty uprawnień przewidzianych wskazaną ustawą⁸⁴⁴. Zgodnie z jej treścią na uprawnienia byłego Prezydenta składają się:

1) dożywotnie miesięczne uposażenie w wysokości odpowiadającej 75% kwot wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego ustalonych w przepisach o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴⁵;

2) środki finansowe na prowadzenie biura w wysokości i na zasadach określonych dla posłów otrzymujących środki finansowe na utworzenie, funkcjonowanie i finansowanie biura poselskiego⁸⁴⁶;

3) uprawnienie do ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴⁷;

4) świadczenia zdrowotne na zasadach określonych dla pracowników i członków ich rodzin oraz dożywotnio na warunkach określonych dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i członków ich rodzin⁸⁴⁸.

⁸⁴⁴ Art. 8 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 75 poz. 356).

⁸⁴⁵ Art. 2 ust. 1 ustawy o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁴⁶ Art. 4 ustawy o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁴⁷ Art. 5 ust. 1 ustawy o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie należy dodać, że zgodnie z ust. 2 wydatki związane z ochroną są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że ewentualne pozbawienie Prezydenta uprawnień przewidzianych powyższą ustawą nie rozszerza się na uprawnienia przysługujące członkom jego rodziny. W doktrynie znaleźć można dwie interpretacje dotyczące orzekania opisanej sankcji. Zdaniem M. Radajewskiego „ustawodawca nazywając ją karą pozbawienia uprawnień wynikających z ustawy, i nie określając, że może ona się odnosić tylko do części z nich, przesądził, że dotyczy ona zawsze wszystkich przywilejów przysługujących byłemu prezydentowi”⁸⁴⁹. Odmienne stanowisko prezentuje J. Zaleśny, którego zdaniem „Trybunał Stanu nie musi każdorazowo *en bloc* kary dodatkowej traktować, tj. albo w całości ją nałożyć albo w całości od niej odstąpić. Władny jest zastosować rozwiązanie pośrednie, adekwatne do popełnionego przez prezydenta czynu”⁸⁵⁰. Należy natomiast zgodzić się ze stanowiskiem M. Radajewskiego z uwagi na przyjętą konstrukcję art. 8 ustawy o uposażeniu byłego Prezydenta, która odnosi się do „uprawnień”, co powinno być traktowane łącznie. Jako wniosek *de lege ferenda* należy zgłosić zmianę ustawowego brzemienia wskazanego przepisu, tak aby obejmował możliwość łącznego lub osobnego pozbawienia byłego Prezydenta uprawnień objętych ustawą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że utrata uprawnień byłego Prezydenta, podobnie jak kary określone w art. 25 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r., powinny być orzekane proporcjonalnie do popełnionego czynu. Warto także rozważyć możliwość orzekania przez Trybunał Stanu poza całkowitą utratą uprawnień w postaci przysługującego uposażenia, również pozbawienie byłego Prezydenta tego świadczenia jedynie w części, podobnie jak przewidują to rozwiązania obowiązujące w Republice Federalnej Niemiec⁸⁵¹.

Odnosząc się do pierwszej z kar przewidzianych w ustawie o TS z 1982 r., tj. utraty czynnego i biernego prawa wyborczego do wymienionych organów należy wskazać, że ich katalog nie budzi wątpliwości. Należy jednak zwrócić uwagę, że orzeczona kara wpływa również na udział skazanego w referendum. Zgodnie bowiem z art. 62 Konstytucji prawo udziału w referendum nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały pozbawione praw publicznych albo wyborczych⁸⁵². Sankcja uregulowana w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o TS z 1982 r., ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem koniunkcji „i” decyduje o tym, że karę tę wymierzyć można jedynie w całości⁸⁵³.

⁸⁴⁸ Art. 6 ustawy o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁴⁹ M. Radajewski, *O karach orzekanych przez Trybunał Stanu za delikty konstytucyjne*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3 (134), s. 217.

⁸⁵⁰ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, *op. cit.*, s. 275.

⁸⁵¹ R. Balicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, *op. cit.*, s. 214.

⁸⁵² M. Radajewski, *O karach orzekanych...*, *op. cit.*, s. 211.

⁸⁵³ W. Patryas, *Elementy logiki dla prawników*, Poznań 2002, s. 16-17.

Brak jest zatem możliwości pozbawienia jedynie biernego bądź czynnego prawa wyborczego, czy też ograniczenie kary jedynie do określonych wyborów.

Odmienne uregulowano kwestię zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i organizacjach społecznych. Tutaj ustawodawca posłużył się dwoma spójnikami, „i” oraz „lub”. Tym samym w związku z użyciem alternatywy nierozłącznej, Trybunał może orzec zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk bez rozciągania kary również na pełnienie stanowisk związanych ze szczególną odpowiedzialnością. Zatem możliwym jest również sytuacja odwrotna. Odmienne kształtuje się sytuacja w kontekście odniesienia tej kary do organów państwowych i organizacji społecznych. Z uwagi na posłużenie się spójnikiem koniunkcji, orzeczona kara zawsze dotyczyć będzie instytucji państwowych, jak i organizacji społecznych⁸⁵⁴. W kontekście art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. należy podzielić negatywną ocenę M. Radajewskiego o redakcji tego przepisu. Ustawodawca zastosował w nim bowiem pojęcia nieostre. Tym samym trzeba zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, że pojęcia „kierowniczych stanowisk w organach państwowych” nie należy utożsamiać jedynie z „kierowniczymi stanowiskami państwowymi” wymienionymi w art. 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁸⁵⁵, czy też pełnieniem funkcji, które wiążą się z możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Wskazany zakaz trzeba interpretować w sposób możliwie szeroki⁸⁵⁶. Należy również przyjąć, że do „organizacji społecznych” zaliczają się organizacje funkcjonujące w społeczeństwie, takie jak: fundacje, stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe, spółki prawa handlowego, samorządy zawodowe czy jednostki samorządu terytorialnego⁸⁵⁷. Słusznie bowiem uznaje się, że *ratio legis* analizowanego przepisu, uniemożliwić ma w przyszłości nadużycie określonych stanowisk lub funkcji przez sprawcę, który dopuścił się popełnienia deliktu konstytucyjnego. „Chodzi tu m.in. o to, aby urealnić sankcję usunięcia takiej osoby ze stanowiska i przeciwdziałać ewentualnym nadużyciom związanym z jej ponownym powołaniem”⁸⁵⁸. Ma ona również charakter

⁸⁵⁴ M. Radajewski, *O karach orzekanych...*, *op. cit.*, s. 212-213.

⁸⁵⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. nr 20 poz. 101).

⁸⁵⁶ M. Fingas, K. Grajewski, *Komentarz do art. 25 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 393; M. Radajewski, *O karach orzekanych...*, *op. cit.*, s. 211-212.

⁸⁵⁷ M. Radajewski, *O karach orzekanych...*, *op. cit.*, s. 212.

⁸⁵⁸ M. Fingas, K. Grajewski, *Komentarz do art. 25 ustawy...*, *op. cit.*, s. 393.

piętnujący, gdyż do opinii publicznej trafia przekaz, iż osoba skazana nie jest godna korzystania z praw wyborczych⁸⁵⁹.

Ostatnią z kar możliwych do orzeczenia przez Trybunał Stanu jest utrata wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. Przede wszystkim dotyczy to orderów i odznaczeń nadawanych zgodnie z ustawą z 1992 r.⁸⁶⁰. Zgodnie z literaturą należy wskazać, że „tytułem honorowym jest tytuł przyznany przez powołaną do tego jednostkę organizacyjną, mającą charakter publiczny i nadawany przez państwo albo instytucje państwowe lub samorządu terytorialnego. Należą do nich np. tytuły honorowego obywatela miasta, *doctora honoris causa*, zasłużonego nauczyciela itp.”⁸⁶¹. Tym samym zastosowanie przez Trybunał opisanej kary oznaczać będzie, że osoba skazana stała się niegodna orderu lub odznaczenia w związku z popełnionym deliktem konstytucyjnym⁸⁶². Sankcja ta ma charakter jednorazowy, zatem skazany może ponownie uzyskać utracone odznaczenia i ordery. Kara zastosowana przez Trybunał nie wpływa w żaden sposób na zdolność skazanego do otrzymywania orderów, odznaczeń lub tytułów honorowych w przyszłości. Należy tym samym podzielić postulat M. Radajewskiego, „aby ponowne nadanie tego samego orderu, odznaczenia lub tytułu honorowego możliwe było wyłącznie za zasługi zdobyte po uzyskaniu pierwotnego wyróżnienia”⁸⁶³. W przeciwnym razie sankcja ta miałaby charakter iluzoryczny, o ile dany podmiot nadałby ponownie tożsame odznaczenie, które osoba wyróżniona utraciła w związku ze skazaniem przez Trybunał Stanu. Kara ta wydaje się również adekwatna, w związku z tym, że często przyznanie danego odznaczenia czy orderu związane było z pełnioną przez skazanego funkcją publiczną⁸⁶⁴. Należy również zwrócić uwagę na to, że opisywana kara dotyczyć może jedynie niektórych uzyskanych przez skazanego wyróżnień.

Obowiązujący obecnie katalog kar możliwych do zastosowania przez Trybunał Stanu za popełnienie deliktu konstytucyjnego pozostaje w większości tożsamy z regulacjami obowiązującymi w II Rzeczypospolitej. W zakresie różnic trzeba przede wszystkim wskazać na to, że zarówno na gruncie ustawy o TS z 1923 r., jak i ustawy z 1936 r., Trybunał Stanu władny był do pozbawienia praw publicznych również na stałe⁸⁶⁵. Ponadto możliwym było wymierzenie sankcji dotyczącej uposażenia emerytalnego. Ustawa z 1923 r. przewidywała,

⁸⁵⁹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle zasady określoności przepisów represyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2 (93), s. 27.

⁸⁶⁰ Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. nr 90 poz. 450).

⁸⁶¹ M. Fingas, K. Grajewski, *Komentarz do art. 25 ustawy...*, *op. cit.*, s. 394.

⁸⁶² Por. art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o orderach i odznaczeniach.

⁸⁶³ M. Radajewski, *O karach orzekanych...*, *op. cit.*, s. 214.

⁸⁶⁴ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle...*, *op. cit.*, s. 27.

⁸⁶⁵ Zob. art. 20 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r. oraz art. 16 i 17 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

że w razie wymierzenia sankcji w postaci stałego pozbawienia prawa piastowania urzędów publicznych, z czym łączyło się przeniesienie na emeryturę, Trybunał mógł zmniejszyć uposażenie emerytalne najwyżej do połowy⁸⁶⁶. Natomiast ustawa z 1936 r. przewidywała zmniejszenie lub pozbawienie uposażenia emerytalnego⁸⁶⁷. Warto również wskazać, że propozycja zespołu ekspertów pracujących nad przywróceniem Trybunału Stanu w okresie PRL przewidywała szerszy katalog kar. Poza ostatecznie uchwalonymi rozwiązaniami⁸⁶⁸ propozycja ekspertów zakładała również utratę prawa do udziału w wymiarze sprawiedliwości, utratę posiadanego stopnia wojskowego oraz zmniejszenie uposażenia emerytalnego. W tym zakresie przytoczyć należy stanowisko A. Gubińskiego, który w następujący sposób ocenił wprowadzony katalog kar „Wydaje się, że zwłaszcza ten ostatni środek (zmniejszenie uposażenia emerytalnego – dopisek MP) mógłby mieć istotne znaczenie zapobiegawcze i dyscyplinujące. Być może przyjęto jednak założenie, iż zaopatrzenie emerytalne zostało wypracowane przez ukaranego, a więc nie powinno być uszczuplane. Jeśli takie były przesłanki rozstrzygnięcia, to należy zaznaczyć, iż szereg postępowań dyscyplinarnych przewiduje taki środek jako dolegliwość obwinionego. Należy sądzić, że zwłaszcza w razie umyślnego naruszenia przez sprawcę Konstytucji lub innej ustawy środek ten nie byłby nadmiernie surowy”⁸⁶⁹. Tym samym zasadnym są słowa M. Pietrzaka, który system środków represyjnych przewidzianych w analizowanej procedurze określał jako łagodne i niewspółmierne do ciężaru gatunkowego i skutków społecznych wyrządzonych w związku z popełnieniem deliktu konstytucyjnego⁸⁷⁰.

Ze skazaniem w ramach procedury odpowiedzialności konstytucyjnej związana jest kwestia ewentualnego skorzystania z prawa łaski wobec skazanego. Zgodnie z art. 139 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. W literaturze przyjmuje się, że prawo łaski rozumiane jest jako decyzja o darowaniu w całości albo części prawomocnie orzeczonej kary w indywidualnie oznaczonych przypadkach⁸⁷¹. Wyłączenie możliwości zastosowania prawa łaski względem osób skazanych w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej należy uznać za właściwe. Podobną regulację przewidywała Konstytucja marcowa, trzeba jednak zwrócić

⁸⁶⁶ Art. 20 pkt b) ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁸⁶⁷ Art. 16 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

⁸⁶⁸ Zob. art. 19 pierwotnego brzmienia ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.

⁸⁶⁹ A. Gubiński, *Trybunał Stanu...*, op. cit., s. 9. O niesłuszności pominięcia kary w postaci zmniejszenia uposażenia emerytalnego pisał również D. Dudek - zob. D. Dudek, *Trybunał Stanu (Podstawa prawna, analiza, komentarz)*, „Kościół i Prawo” 1989, t. 6, s. 235-236.

⁸⁷⁰ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 2 (76), s. 84.

⁸⁷¹ K. Kozłowski, *Komentarz do art. 139 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 680.

uwagę na to, że art. 47 zd. 2 wskazywał, iż Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm. Natomiast w procedurze przed Trybunałem Stanu z oskarżenia Sejmu odpowiadali również Prezydent, Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa czy też kierownicy ministerstw. Konstytucja kwietniowa z kolei nie przewidywała żadnych ograniczeń względem stosowania prawa łaski przez Prezydenta. Wskazuje się, że taka zmiana świadczyła „o dokonanej przemianie w zakresie postrzegania ustroju politycznego państwa i roli w nim prezydenta”⁸⁷². Analizując obecnie obowiązujące regulacje w przedmiocie prawa łaski zaznaczyć należy, że w doktrynie istnieje spór co do możliwości stosowania abolicji indywidualnej wobec osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, w tym to przed Trybunałem Stanu. Pogląd o dopuszczeniu możliwości stosowania abolicji indywidualnej prezentuje R. Piotrowski⁸⁷³. Natomiast należy zgodzić się z przedstawicielami odmiennego stanowiska, zgodnie z którym art. 139 Konstytucji nie dopuszcza możliwości zastosowania abolicji indywidualnej. Słusznie A. Szmyt wskazuje, że „wymóg „skazania” oznacza niedopuszczalność rozumienia prawa łaski jako instytucji możliwej do zastosowania bez przeprowadzenia dochodzenia (śledztwa) i procesu sądowego”⁸⁷⁴.

Podsumowaniem części poświęconej karom przewidzianym w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce mogą być wciąż aktualne słowa F. Siemieńskiego. Autor ten krótko po przyjęciu ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. w następujący sposób odniósł się do regulacji dotyczących sankcji: „we wszystkich trzech przypadkach przewidziane kary mają znaczenie raczej symboliczne, stanowią dla osądzonych dolegliwość bardziej moralną, niż fizyczną czy materialną, oznaczają ujmę na honorze w opinii publicznej, z tym że jest to potwierdzone orzeczeniem Trybunału Stanu”⁸⁷⁵. W kontekście prawa łaski za właściwe należy uznać wyłączenie możliwości jego zastosowania przez Prezydenta wobec osób skazanych w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest to rozwiązanie zgodne z genezą instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej i doświadczeniami płynącymi z historii zastosowania instytucji *impeachment*. Ponadto podkreślić należy, że tożsame rozwiązania funkcjonują w innych państwach i to niezależnie od przyjętego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie z wnioskami

⁸⁷² J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej...*, op. cit., s. 157.

⁸⁷³ R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica” 2006, nr 45, s. 165-172; R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski przez Prezydenta RP*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 42, s. 89-104.

⁸⁷⁴ A. Szmyt, *Opinia z dnia 16 czerwca 2000 r. w sprawie prezydenckiego prawa łaski*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6 (41), s. 73. Zob. również K. Kozłowski, *Komentarz do art. 139 Konstytucji RP...*, op. cit., s. 686.

⁸⁷⁵ F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących...*, op. cit., s. 91.

z II rozdziału niniejszej rozprawy, możliwość ulaskawienia skazanego za dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego wypaczałaby sens tegoż skomplikowanego procesu.

5.6 Wnioski

Trybunał Stanu jest organem, przed którym realizowany jest etap jurysdykcyjny (rozpoznawczy) w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej. W momencie jego powołania w 1982 r. wskazywano, że „(...) realne znaczenie instytucji Trybunału Stanu będzie określane przez kilka czynników. Najważniejszy z nich to ogólny kontekst społeczno-polityczny, w którym ustawa będzie obowiązywać. Dalej Trybunał Stanu nie może być oceniany w oderwaniu od mechanizmu działania innych instytucji i urzędów przewidzianych przez Konstytucję. Instytucja ta stanowi ogniwo całości, wpłynąć może w jakimś stopniu na działalność aparatu państwowego, ale funkcjonowanie jej uzależnione jest od innych ogniw tego aparatu. Wreszcie wiele zależy od postawy ludzi i to zarówno wchodzących w skład Sejmu, jak i tych, z których składać się będzie Trybunał”⁸⁷⁶. Przeprowadzona analiza funkcjonowania Trybunału Stanu w polskim porządku prawnym pozwoliła wskazać elementy, które powinny ulec zmianom. Należy jednak podkreślić, że zaprezentowane propozycje zmian wymagają nie tylko nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r., ale również ustawy zasadniczej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że sposób obsadzania stanowisk w organie mającym za zadanie rozliczanie przedstawicieli władzy publicznej z naruszeń Konstytucji lub ustaw jest niezwykle istotny. Słusznie wskazuje się, że „Z jednej strony, chodzi bowiem o podjęcie odpowiednich decyzji personalnych, które w przyszłości będą wpływały na sprawowanie istotnej części władzy państwowej. Z drugiej – proces obsadzania stanowisk sędziowskich powinien uwzględniać zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ta ostatnia kwestia ma wręcz fundamentalne znaczenie ustrojowe. Bez zasady niezawisłości sędziowskiej nie można bowiem mówić o istnieniu demokratycznego państwa prawnego. W takiej sytuacji wątpliwe byłoby również zagwarantowanie praw i wolności jednostki”⁸⁷⁷. Tym samym w pierwszej kolejności należy wprowadzić zmiany w zakresie osób powoływanych do Trybunału Stanu. Nie ulega wątpliwości, że obecnie funkcjonujące połączenie kadencji Sejmu z kadencją TS negatywnie wpływa na postrzeganie tego organu jako niezależnego. Niewątpliwie ważkim zagadnieniem pozostaje kwestia apolityczności osób zasiadających w Trybunale. Praktyka funkcjonowania tego organu wykazuje, iż racjonalnym

⁸⁷⁶ A. Gubiński, *Trybunał Stanu...*, op. cit., s. 11.

⁸⁷⁷ A. Gajda, K. Grajewski, *Podstawowe bariery w realizacji...*, op. cit., s. 130.

byłoby przyjęcie odpowiedniej karencji między możliwością bycia wybranym do Trybunału a zakończeniem pełnienia pewnych funkcji publicznych.

W związku z zaakceptowaniem mieszanego składu Trybunału Stanu, tj. uwzględniającego również czynnik społeczny, należy odrzucić zmianę zaproponowaną przez P. Kuczmę. Tytułem *de lege ferenda* postuluje on, aby w Trybunale zasiadały wyłącznie osoby posiadające kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Ewentualnie jako alternatywną propozycję wskazuje, aby w składzie orzekającym w II instancji zasiadały wyłącznie osoby z kwalifikacjami wymaganymi do zajmowania stanowiska sędziego. Takie rozwiązanie miałyby wprost nawiązywać do unormowań obecnych w procedurze karnej i cywilnej⁸⁷⁸. Jednakże wydaje się, że wystarczającym w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej jest to, aby składy orzekające wybierane były na drodze losowania. Losowanie to może podlegać ewentualnym modyfikacjom odnoszącym się m.in. do przewodniczącego składu orzekającego, czy odpowiedniej liczby osób z kwalifikacjami do zajmowania stanowiska sędziego w składzie orzekającym.

Przyjęty w Polsce model funkcjonowania Trybunału Stanu jako organu dwuinstancyjnego zasługuje na ogólną aprobatę. Pomimo specyfiki postępowania w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej, zapewnienie oskarżonemu odwołania do innego składu orzekającego realizuje przyjęte w Konstytucji zasady ustrojowe. W tym zakresie należy wskazać na normy wynikające z art. 78, art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nawet przy realizacji podnoszonego postulatu o pozbawieniu kognicji Trybunału Stanu do orzekania w sprawach karnych i karnoskarbowych, organ ten powinien dalej orzekać w dwóch instancjach. Zatem należy nie zgodzić się z twierdzeniem D. Wajdy, iż „Jeśli Trybunał Stanu byłby pozbawiony kompetencji jurysdykcyjnych w sprawach karnych, wydaje się, że nie jest konieczne w sprawach dotyczących deliktu konstytucyjnego zagwarantowanie stronie środka odwoławczego, dlatego TS mógłby orzekać w ramach jedynej instancji na zasadach zbliżonych do Trybunału Konstytucyjnego, który w każdej sprawie — nawet tej dotyczącej zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych — orzeka w jedynej instancji. Swoistą rekompensatę gwarantującą stronie rzetelne rozpoznanie sprawy mógłby w takim wypadku stanowić wymóg orzekania przez Trybunał Stanu w pełnym składzie, co przewidywała ustawa z 1923 r.”⁸⁷⁹.

Katalog kar przyjęty w art. 25 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. należy uznać za właściwy i zgodny zarówno z genezą instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej,

⁸⁷⁸ P. Kuczma, *Krytyczna analiza modelu...*, op. cit., s. 659-660.

⁸⁷⁹ D. Wajda, *Uwagi o potrzebie reformy...*, op. cit., s. 132.

jak i regulacjami prawnymi przyjętymi w innych państwa. Kary orzekane w tej procedurze pozostają w większości państw tożsame i brak jest w tym zakresie zasadniczych różnic między funkcjonującymi modelami odpowiedzialności konstytucyjnej. Niewątpliwie za najważniejszą karę, która łączy się z genezą instytucji *impeachmentu* należy uznać pozbawienie skazanego pełnionego urzędu. Ważnym jest również możliwość orzeczenia czasowej niemożności ubiegania się przez skazanego piastowania określonych stanowisk. Warty rozważania, przy ewentualnej nowelizacji przepisów, jest postulat M. Radajewskiego o rozszerzenie katalogu kar również o sankcje finansowe. Obecnie jedynie w zakresie byłego Prezydenta kara pozbawienia uposażenia przybiera charakter sankcji finansowej. Zdaniem przywołanego autora, rozszerzenie katalogu kar mogłoby w pewnym stopniu „zadośćuczynić poczuciu sprawiedliwości w przypadku czynów szczególnie poważnych”⁸⁸⁰. Należy natomiast odrzucić możliwość orzekania przez Trybunał Stanu kary pozbawienia bądź ograniczenia wolności za popełnienie deliktu konstytucyjnego⁸⁸¹. Kary tego rodzaju należy uznać za nieprzystające do procedury odpowiedzialności konstytucyjnej.

⁸⁸⁰ M. Radajewski, *O karach orzekanych...*, *op. cit.*, s. 218.

⁸⁸¹ *Ibidem*, s. 218-219.

Zakończenie

Współczesna demokracja jako system polityczny opiera się m.in. na odpowiedzialności rządzących, która realizowana jest poprzez tworzenie wyspecjalizowanych instytucji kontroli władzy, których głównym zadaniem jest przeciwdziałanie nadużyciom prawa, a także na podziale władzy przewidującym mechanizmy wzajemnej kontroli i ograniczania się ośrodków władzy⁸⁸². W polskich warunkach prawnych powyższe realizowane jest poprzez przyjętą na poziomie konstytucyjnym zasadę podziału i równowagi władz oraz utworzenie Trybunału Stanu. Za J. Kucińskim należy wskazać na mechanizmy kontroli i równowagi w relacjach między poszczególnymi władzami. Zaznaczyć jednak trzeba, że w związku z przyjętym w Polsce systemem parlamentarno-gabinetowym najwięcej z nich dotyczy relacji między legislaturą a egzekutywą. W relacjach legislatury z egzekutywą przywołany autor wyróżnia m.in.:

- inicjowanie przez Zgromadzenie Narodowe postępowania przed Trybunałem Stanu w sprawie odpowiedzialności Prezydenta za naruszenie Konstytucji lub ustawy albo popełnienie przestępstwa,
- inicjowanie przez Sejm postępowania przed Trybunałem Stanu w sprawie odpowiedzialności członka Rady Ministrów za naruszenie Konstytucji lub ustawy, a także popełnienie przestępstwa w związku z zajmowanym stanowiskiem.

W relacjach legislatury z judykaturą wskazać należy na prawo orzekania przez Trybunał Stanu o odpowiedzialności konstytucyjnej parlamentarzystów. Natomiast w relacjach egzekutywy z judykaturą na:

- prawo orzekania przez Trybunał Stanu o odpowiedzialności Prezydenta za naruszenie Konstytucji lub ustawy, albo za popełnienie przestępstwa,
- prawo orzekania przez Trybunał Stanu o odpowiedzialności członka Rady Ministrów za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem⁸⁸³.

Należy również zwrócić uwagę na mechanizm współdziałania władz w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. W tym zakresie dochodzi do współdziałania legislatury

⁸⁸² M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004, s. 114.

⁸⁸³ J. Kuciński, *Legislatura - egzekutywa - judykatura...*, *op. cit.*, s. 74-75.

z judykatywą polegającym na wyborze przez Sejm dwóch zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału Stanu⁸⁸⁴.

Z punktu widzenia zasady podziału władz rolę hamulca ustrojowego przybiera odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, członków Rady Ministrów oraz osób kierujących ministerstwem. Hamulec ten ma charakter złożony, gdyż wymaga zaangażowania dwóch organów tj. Sejmu albo Zgromadzenia Narodowego oraz Trybunału Stanu⁸⁸⁵. Należy również zwrócić uwagę na to, że zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej nie dotyczy jedynie władzy wykonawczej, ale obejmuje także organy kontroli państwowej i ochrony państwa. W literaturze spotkać można stanowisko, że skuteczna realizacja tego hamulca może nastąpić dopiero w ramach poważnego kryzysu konstytucyjnego i pod warunkiem uzyskania wymaganej większości głosów⁸⁸⁶. W obecnych warunkach politycznych pozostaje to prawdą, jednakże nie jest to stan pożądany. Wymaga to oczywiście podniesienia kultury prawnej i politycznej, szczególnie wśród przedstawicieli władzy publicznej. Pamiętać również należy, że obecnie wszystko dzieje się w przestrzeni publicznej i podlega krytyce oraz osądowi tzw. opinii publicznej. W omawianym zakresie kultury słusznie P. Łukomski wskazuje, że „kultura polityczna jest przede wszystkim związana z pewnymi standardami racjonalności, to znaczy, że pewne wzory zachowań są uznane za właściwe, gdyż są w powszechnym przekonaniu uważane za racjonalne”⁸⁸⁷.

Za wciąż aktualne należy uznać słowa S. Ehrlicha, który wskazywał, że „Gwarancje praworządności nie stanowią jedynie instytucje polityczno-prawne, chronią ją także inne systemy normatywne: polityczne, moralne, obyczajowe, określonych organizacji społecznych itd. – o ile są zbieżne z systemem prawnym. Zbieżność ta, jeżeli jest przestrzegana, stanowi bardzo ważny czynnik stabilizacji stosunków społecznych”⁸⁸⁸. Ponadto cytowany autor wskazywał, że „Świadomość prawna i instytucje polityczno-prawne oddziałują na siebie wzajemnie. Instytucje polityczne, akty normatywne, zanim staną się rzeczywistością społeczną, muszą się skryształizować w umysłach ludzi. I na odwrót, istniejąca struktura polityczna, obowiązujący system prawny modulują świadomość prawną, bo wytwarzają pewne nawyki zachowania”⁸⁸⁹. Powyższe słowa potwierdzają najnowsze wyniki badań

⁸⁸⁴ *Ibidem*, s. 73.

⁸⁸⁵ G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, *op. cit.*, s. 291.

⁸⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁸⁷ P. Łukomski, *Odpowiedzialność polityków. Sposoby rozumienia i uzasadniania*, Warszawa 2004, s. 121.

⁸⁸⁸ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 216.

⁸⁸⁹ *Ibidem*, s. 199.

P. Sadury i S. Sierakowskiego, którzy w publikacji poświęconej populizmowi wykazują, że „*Checks and balances* działają tylko wtedy, gdy mają oparcie w społeczeństwie. Tam, gdzie liberalizm polityczny nie został zakorzeniony w wystarczającym stopniu, a zazwyczaj trwa to przez pokolenia, mechanizmy te nie zadziałają. Pozostaną na papierze nawet najlepiej zapisanej konstytucji”⁸⁹⁰. Zatem zmiany prawne w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej powinny dotyczyć również możliwie szerokiego odpolitycznienia tej procedury, tak aby w powszechnym postrzeganiu nie była to jedynie procedura na papierze oraz tzw. straszak polityczny⁸⁹¹. Trudno bowiem obecnie nie zgodzić się z R. Piotrowskim, który w jednym z wywiadów wskazał, że „W praktyce funkcjonowania państw demokratycznych celem przepisów o odpowiedzialności konstytucyjnej jest nadanie tej odpowiedzialności fasadowego charakteru i podtrzymywanie w ten sposób faktycznej nieodpowiedzialności prawnej władzy”⁸⁹². Słusznie również W. Mojski wskazuje, że „W obecnym kształcie przyjmowany w większości państw demokratycznych model odpowiedzialności konstytucyjnej nie spełnia bowiem swojej roli, a jego funkcjonalna wadliwość, skutkująca nierzadko poczuciem bezkarności polityków naruszających konstytucję, nie tylko nie stanowi zabezpieczenia jej norm, ale jest w istocie czynnikiem potencjalnie sprzyjającym różnym kryzysowym zjawiskom ustrojowym”⁸⁹³.

W związku z zaprezentowaną we wstępie tezą niniejszej pracy, którą jest stały i nieefektywny obowiązujący w Polsce model odpowiedzialności konstytucyjnej, przeprowadzone badania miały za cel zaproponowanie racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce z poszanowaniem aspektów historycznych istniejących rozwiązań. Powyższe zrealizowane zostało poprzez skupienie się na trzech obszarach problemowych funkcjonowania opisywanej instytucji prawa konstytucyjnego. Wskazane obszary problemowe dotyczyły zakresu przedmiotowego i podmiotowego odpowiedzialności, parlamentarnego etapu procedury pociągania do odpowiedzialności oraz funkcjonowania Trybunału Stanu, czyli szczególnego organu do orzekania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Prowadzone badania uwzględniały również aspekt międzynarodowy, w którym przeanalizowano funkcjonujące modele odpowiedzialności konstytucyjnej. Każdy z wyodrębnionych modeli opracowany został na podstawie przepisów przyjętych w dwóch krajach, wybranych z uwzględnieniem kryterium zastosowania

⁸⁹⁰ P. Sadura, S. Sierakowski, *Spółeczeństwo populistów*, Warszawa 2023, s. 54.

⁸⁹¹ Zob. <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art36790961-trybunal-stanu-to-straszak-bez-szans-na-rozliczenie-za-lamanie-konstytucji> (dostęp 28.02.2025 r.) oraz <https://www.rp.pl/polityka/art8080841-trybunal-stanu-czyli-papierowy-straszak> (dostęp 28.02.2025 r.).

⁸⁹² <https://oko.press/prof-piotrowski-trybunal-niespelnionych-nadziei> (dostęp 28.02.2025 r.).

⁸⁹³ W. Mojski, *Mit odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 48.

funkcjonujących w nich regulacji prawnych w praktyce ustrojowej. Proponowane zmiany w ramach wyodrębnionych obszarów problemowych funkcjonowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce uwzględniały również aspekty historyczne istniejących rozwiązań. W toku prowadzonych badań szczegółowej analizie poddano samą genezę omawianej instytucji. Pozwoliło to skorzystać z doświadczeń historycznych w ramach omawianej procedury oraz uwzględnić w ramach proponowanych zmian te rozwiązania, które stanowią trzon odpowiedzialności prawnej decydentów politycznych.

Za najważniejsze kierunki zmian przedstawione w niniejszej rozprawie doktorskiej, które to mogą pozytywnie wpłynąć na poprawę efektywności obowiązującego w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, uznać należy:

- 1) wyłączenie spod kognicji Trybunału Stanu orzekania w sprawach karnych i karnoskarbowych,
- 2) przeniesienie odpowiedzialności parlamentarzystów za naruszenie zakazu określonego w art. 107 ust. 1 Konstytucji RP z kognicji Trybunału Stanu na Sąd Najwyższy,
- 3) objęcie wniosku wstępnego zasadą dyskontynuacji prac parlamentu,
- 4) zmianę charakteru Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z komisji stałej na komisję nadzwyczajną, powoływaną *ad hoc* w celu rozpoznania danego wniosku wstępnego,
- 5) wprowadzenie stałej kadencji osób powoływanych do Trybunału Stanu oraz zwiększenie gwarancji ich niezawisłości.

W zakresie przeprowadzonej analizy nad kierunkiem zmian w przedmiocie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej podzielić należy stanowisko M. Granata, który to w następujący sposób podsumował obowiązujące przepisy: „W rozwiązaniach prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej, znajdują się wadliwe przepisy merytoryczne i proceduralne. Rozpatrywanie tych mankamentów nie jest łatwe ponieważ brakuje praktyki odpowiedzialności, co utrudnia weryfikację niektórych rozwiązań formalnych. Sprawę tę komplikuje i to, że stawianie problemu odpowiedzialności konstytucyjnej jest powiązane zwykle z funkcjonowaniem określonego układu sił politycznych”⁸⁹⁴. Wskazane problemy braku wykorzystania przyjętych przepisów w praktyce, zniwelowano poprzez przeprowadzone badania komparatystyczne z funkcjonowania podobnych przepisów w innych krajach. Oczywiście należy podkreślić, że opisanej instytucji prawa

⁸⁹⁴ M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 140.

konstytucyjnego nie da się oderwać od kwestii politycznych. Tym samym nieodzownym elementem egzekwowania odpowiedzialności piastunów władzy publicznej jest odpowiedni poziom kultury prawnej i politycznej w danym państwie. Ponadto w tym zakresie należy wskazać, że przeprowadzenie zmian w funkcjonowaniu instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej mogłoby, zgodnie z tym co przedstawia W. Mojski „stanować element poprawy zaufania do instytucji współczesnych państw demokratycznych, którym często zagrażają populistyczne i niekonstytucyjne praktyki polityczne”⁸⁹⁵.

Szczegółowa analiza funkcjonowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce wykazała, że zmiany polegające na urealnieniu trybu postępowania nie są możliwe do przeprowadzenia w ramach drobnej nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu. Wymagane jest, na co wskazywał również M. Zubik, ponowne rozważenie całej koncepcji tej instytucji⁸⁹⁶. Dotyczy to zatem konieczności dokonania zmian również na poziomie konstytucyjnym. Rozwiązania przedstawionych w niniejszej pracy problemów należy dokonać tak aby nie hamowały one realizacji ustrojowo przyjętych założeń dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej.

Podkreślić również należy, że w związku z przedstawioną tezą o stałym i nieefektywnym obowiązującym w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej, celem autora nie było to aby nastąpił lawinowy wzrost składanych wniosków wstępnych. Zgodnie z tym co pisał M. Pietrzak „(...) efektywność funkcjonalna (odpowiedzialności konstytucyjnej - dopisek MP) nie zależy od częstotliwości odwoływania się do jej mechanizmów w praktyce, ale od potencjalnego oddziaływania na ludzi piastujących kierownicze stanowiska w państwie. Działa ona najskuteczniej wówczas, gdy nie musi być stosowana”⁸⁹⁷. Z kolei Z. Gromek charakteryzując odpowiedzialność konstytucyjną wskazał, że pełni ona rolę wentyla bezpieczeństwa i ma zastosowanie tylko w wyjątkowych sytuacjach⁸⁹⁸. Tym samym gdy dojdzie już do konieczności jej zastosowania warto aby stanowiła „miecz Damoklesa”, a nie okazała się w dalszym ciągu „mieczem papierowym”⁸⁹⁹.

⁸⁹⁵ W. Mojski, *Mit odpowiedzialności...*, op. cit., s. 50.

⁸⁹⁶ M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału...*, op. cit., s. 57.

⁸⁹⁷ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, op. cit., s. 131.

⁸⁹⁸ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, op. cit., s. 113.

⁸⁹⁹ Terminologia za Z. Witkowski, *Odpowiedzialność konstytucyjna – „miecz Damoklesa” czy tylko „miecz papierowy”? ...*, op. cit.

Bibliografia

I. Akty normatywne

1. Konstytucja Stanów Zjednoczonych z dnia 17 września 1789 r. tł. A. Pułło [w:] *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, A. Pułło (red.), Warszawa 2002.
2. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44 poz. 267).
3. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30 poz. 227).
4. Konstytucja Republiki Islandii z dnia 17 czerwca 1944 r., tł. J. Osiński, Warszawa 2009.
5. Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r. ze zm., tł. Z. Witkowski [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011.
6. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. ze zm., tł. B. Banaszak, A. Malicka [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011.
7. Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., tł. G. Ulicka, W. Ulicki, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011.
8. Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., tł. A. Cosma [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011.
9. Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r. ze zm., tł. H. Wisner [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011.
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).
11. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).
12. Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. nr 66 poz. 590).
13. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 59 poz. 415).
14. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 78 poz. 442).
15. Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. nr 47 poz. 319).

16. Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. nr 47 poz. 320).
17. Ustawa konstytucyjna nr 1 z dnia 11 marca 1953 r. o Sądzie Konstytucyjnym. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1953;1>
18. Ustawa nr 20 z dnia 25 stycznia 1962 r. o zasadach postępowania dotyczących oskarżeń. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1962-01-25;20!vig>
19. Ustawa o odpowiedzialności ministrów z dnia 19 lutego 1963. Dostępna w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://www.sakal.is/media/skjol/Act-on-Ministerial-Accountability.pdf>
20. Ustawa o Sądzie Stanu z dnia 19 lutego 1963 r. Dostępna w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://sakal.is/media/skjol/Act-on-the-Court-of-Impeachment.pdf>
21. Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. nr 20 poz. 101).
22. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 11 poz. 83).
23. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11 poz. 84 ze zm.).
24. Ustawa z dnia 21 lipca 1984 r. o amnestii (Dz.U. nr 36 poz. 192).
25. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22 poz. 98).
26. Ustawa konstytucyjna nr 1 z dnia 16 stycznia 1989 r. o zmianie art. 96, 134 i 135 Konstytucji oraz ustawy konstytucyjnej nr 1 z dnia 11 marca 1953 r. i zasad postępowania w sprawie przestępstw, o których mowa w art. 96 Konstytucji. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1989-01-16;1>
27. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 4 poz. 22).
28. Ustawa nr 219 z dnia 5 czerwca 1989 r. dotycząca przestępstw ministerialnych i przestępstw przewidzianych w art. 90 Konstytucji. Ustawa dostępna jest pod następującym linkiem: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1989;219>
29. Ustawa nr 47 o organizacji i funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego z dnia 22 maja 1992 r. ze zm. Dostępna w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/11/LAW-No47.pdf>

30. Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. nr 90 poz. 450).
31. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 7 poz. 34 ze zm.).
32. Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym z dnia 3 lutego 1993 r. ze zm. Dostępna w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-law-on-the-constitutional-court/193>
33. Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym z dnia 11 sierpnia 1993 r. ze zm. Dostępna w j. angielskim pod następującym linkiem: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bverfgg/englisch_bverfgg.html#p0013
34. Ustawa z dnia 12 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 5 poz. 22).
35. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 13 poz. 59 ze zm.).
36. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. nr 73 poz. 350 ze zm.).
37. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 75 poz. 356).
38. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. nr 106 poz. 492 ze zm.).
39. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. nr 88 poz. 553 ze zm.).
40. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 89 poz. 555 ze zm.).
41. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140 poz. 938 ze zm.).
42. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. nr 35 poz. 321 ze zm.).
43. Ustawa nr 115 o odpowiedzialności ministrów z dnia 28 czerwca 1999 r. ze zm. dostępna pod następującym linkiem <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/59416>
44. Ustawa nr 3 z dnia 22 lutego 2000 r. o organizacji i przeprowadzaniu referendum ze zm. Dostępna jest pod następującym linkiem <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/204694>
45. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98 poz. 1070 ze zm.).

46. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 125 poz. 1372).
47. Ustawa nr 131 z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zmiany art. 10 ustawy nr. 3/2000 w sprawie organizacji i przebiegu referendum. Dostępna jest pod następującym linkiem: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/139687>
48. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5 ze zm.).
49. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655 ze zm.).
50. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2022 r. zmieniająca art. 74 Konstytucji Litwy. Dostępna w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=3ce1bac0c17a11ec8d9390588bf2de65>
51. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 896).
52. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 2023 r. nr 1131.16.2023 o odwołaniu Ministra Cyfryzacji (M.P. poz. 390).
53. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2023 r. nr 112.99.2023 o wskazaniu osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (M.P. poz. 1349).
54. Regulamin parlamentarny dotyczący postępowania w sprawie oskarżenia z dnia 3 lipca 1989 r. Dostępny jest pod następującym linkiem: https://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=36
55. Regulamin wspólnego posiedzenia Izby Deputowanych i Senatu z dnia 4 marca 1992 r. ze zm. Dostępny jest pod następującym linkiem: https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act5_1&par1=0
56. Regulamin *Seimasu* Republiki Litewskiej z 17 lutego 1994 r. ze zm. Dostępny w j. angielskim pod następującym linkiem: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6fad597209bb11eeb489c7d891071d0a?jfwid=opkwg6c1j>
57. Regulamin Senatu Republiki Włoskiej z dnia 27 lipca 2022 r. Dostępny pod następującym linkiem: <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato>
58. Regulamin Izby Deputowanych Republiki Włoskiej z dnia 1 stycznia 2023 r. Dostępny jest pod następującym linkiem: <https://conoscere.camera.it/norme-essenziali/il-regolamento-della-camera>
59. Regulamin *Althingu* w j. angielskim dostępny jest pod następującym linkiem: <https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standing-orders-of-the-althingi/>

60. Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu (M.P. nr 17 poz. 135).
61. Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. nr 39 poz. 184).
62. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M.P. nr 2 poz. 11 ze zm.).
63. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 26 poz. 185 ze zm.).
64. Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 40 poz. 774).
65. Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 397).
66. Uchwała Trybunału Stanu z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie regulaminu Trybunału Stanu (M.P. poz. 309).
67. Uchwała nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniająca uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 757).

II. Orzecznictwo

1. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 stycznia 2011 r., Paksas przeciwko Litwie, skarga nr 34932/04.
2. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2017 r., Haarde przeciwko Islandii, skarga nr 66847/12.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99 (M.P. nr 14 poz. 193).
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, LEX.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03 (M.P. nr 122, poz. 1288).
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07 (M.P. nr 98, poz. 619).
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23 (M.P. poz. 95).

8. Uchwała Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej z dnia 27 listopada 1962 r. w sprawie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym w sprawach oskarżeń. Uchwała dostępna jest pod następującym linkiem: https://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=32
9. Opinia Sądu Konstytucyjnego Republiki Rumunii z dnia 5 kwietnia 2007 r. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81245>
10. Decyzja Sądu Konstytucyjnego Republiki Rumunii z dnia 23 maja 2007 r. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/82263>
11. Opinia Sądu Konstytucyjnego Republiki Rumunii z dnia 6 lipca 2012 r. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/139444>
12. Decyzja Sądu Konstytucyjnego Republiki Rumunii z dnia 21 sierpnia 2012 r. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/140855>
13. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 stycznia 1999 r. sygn. akt III RN 108/98, Legalis.
14. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2015 r. sygn. akt V KK 270/13, LEX.
15. Uchwała Trybunału Stanu z dnia 15 maja 2019 r. sygn. akt TSZP 1/17.
16. Postanowienie Trybunału Stanu z dnia 3 lipca 2019 r. sygn. akt TS 2/07.

III. Monografie i rozdziały w pracach zbiorowych

1. Abramavicius A., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Litewskiej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
2. Acton J. E., *Essay on Freedom and Power*, London 1956.
3. Baker P., *Bill Clinton* [w:] *Impeachment: an american history*, J. A. Engel, J. Meacham, T. Naftali, P. Baker (red.), New York 2018.
4. Balicki R., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
5. Balicki R., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta RP w związku z brakiem przyjęcia ślubowania od wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha i in. (red.), Gdańsk 2020.

6. Bałaban A., *Ankieta konstytucyjna* [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, M. Serwaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka (red.), Toruń 2018.
7. Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
8. Banaszak B., *Odpowiedzi na ankietę konstytucyjną* [w:] *Ankieta konstytucyjna*, B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2011.
9. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
10. Baran K., *Dzieje przestępstw politycznych w Anglii między średniowieczem a współczesnością*, Kraków 2000.
11. Bień-Kacała A., *Kilka uwag w kwestii odpowiedzialności Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
12. Bień-Kacała A., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Islandii* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
13. Bień-Kacała A., *Trybunał Stanu* [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2013.
14. Bojarski T., *Niektóre szczególne formy odpowiedzialności a odpowiedzialność karna* [w:] *Państwo. Prawo. Myśl prawnicza. Prace dedykowane profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, A. Korobowicz (red.), Lublin 2003.
15. Bokszczanin I., *Prezydent Republiki Włoskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, J. Osiński (red.), Warszawa 2009.
16. Borucki M., *Konstytucje polskie 1791-1997*, Warszawa 2002.
17. Bożek M., *Rozdział XIV Trybunał Stanu* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, R. M. Małajny (red.), Warszawa 2013.
18. Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
19. Bożek M., *Odpowiedzialność polityczna* [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, J. Szymanek (red.), Warszawa 2018.
20. Brodziński W., *Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku* [w:] *Dwie dekady zmian: Rumunia 1989-2009*, K. P. Marczuk, Warszawa 2009.
21. Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.

22. Chrzczonowicz P., *Problem odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Włoskiej* [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2005.
23. Czarny P., *Komentarz do art. 134 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
24. Czarny P., *Komentarz do art. 145 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
25. Czarny P., *Komentarz do art. 147 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
26. Czarny P., *Komentarz do art. 149 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
27. Czarny P., *Komentarz do art. 213 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
28. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
29. Domańska A., *Delikt konstytucyjny - pojęcie, rodzaje i funkcje* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja - Sądownictwo - Samorząd terytorialny*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018.
30. Dudek A., *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019.
31. Dudek D., *Komentarz do art. 156 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
32. Dziemidok-Olszewska B., *Delikt konstytucyjny* [w:] *Instytucje i systemy polityczne. Encyklopedia politologii tom II*, B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół (red.), Warszawa 2012.
33. Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.
34. Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013 (reprint wydania z 1921 r.).
35. Filar M., *Zawinienie deliktu konstytucyjnego* [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, A. Szwarec (red.), Poznań 1999.
36. Filek J., *Wolność i odpowiedzialność w działalności gospodarczej* [w:] *Etyka biznesu, gospodarki i zarządzania*, W. Gasperski, A. Lewicka-Strzałecka, D. Miller (red.), Warszawa 1999.

37. Fingas M., Grajewski K., Steinborn S., *Komentarz do art. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
38. Fingas M., Gajda A., *Komentarz do art. 18 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
39. Fingas M., Gajda A., *Komentarz do art. 19 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
40. Fingas M., *Komentarz do art. 20c ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
41. Fingas M., Grajewski K., *Komentarz do art. 25 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
42. Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 226 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
43. Gajda A., Grajewski K., *Podstawowe bariery w realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej we współczesnej Polsce* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja - Sądownictwo - Samorząd terytorialny*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018.
44. Gajda A., Steinborn S., *Komentarz do art. 6 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
45. Gajda A., Steinborn S., *Komentarz do art. 10 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
46. Gajda A., Steinborn S., *Komentarz do art. 11 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
47. Gajda A., *Komentarz do art. 12 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.

48. Gajda A., *Komentarz do art. 13 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
49. Gajda A., *Komentarz do art. 14 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
50. Gajda A., *Komentarz do art. 15 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
51. Gajda A., *Komentarz do art. 17 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
52. Garlicki L., *Parlament a rząd: powoływanie-kontrola-odpowiedzialność* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie Parlamentu*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1997.
53. Gierach E., *Komentarz do art. 114 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
54. Giżyńska M., *Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w Republice Litewskiej (na tle kazusu Rolandasa Paksasa)* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, A. Jamróz, S. Bożyk (red.), Białystok 2006.
55. Górecki D., *Sąd Konstytucyjny na Litwie* [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie, tom 4*, J. Trzcíński (red.), Warszawa 2000.
56. Górecki D., *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939-1990*, Warszawa 2002.
57. Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej - oryginalność rozwiązania konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, P. Sarnecki (red.), Kraków 2006.
58. Grabowska S., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Rumunii* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
59. Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
60. Grabowska S., *Referendum jako instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Analiza islandzkich regulacji* [w:] *Wokół wybranych problemów*

- konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Bałabana*, J. Ciapała, P. Mijał (red.), Warszawa 2017.
61. Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
62. Grajewski K., *Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
63. Grajewski K., Steinborn S., *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
64. Grajewski K., Steinborn S., *Komentarz do art. 9g ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
65. Granat M., *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce* [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005.
66. Granat M., *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022.
67. Gromek Z., *O niektórych problemach na styku konstytucji i ustawowej regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Minikomentarz dla maksi profesora: księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017.
68. Groszyk H., *Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP)* [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, A. Jankiewicz, T. Dębowska-Romanowska (red.), Warszawa 1999.
69. Grzegorzczak P., Weitz K., *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
70. Grzegorzczak P., Weitz K., *Komentarz do art. 78 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
71. Grzegorzczak P., *Komentarz do art. 176 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
72. Grzesik-Kulesza M., *Komentarz do art. 16 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, M. Klejnowska (red.), Warszawa 2013, LEX.
73. Grzybowski M., *Islandia. Zarys ustroju ustrojowego*, Białystok 2020.
74. Gulczyński M., *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004.

75. Izdebski H., *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1815 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, tom 1*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990.
76. Jagusiak B., *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa 2013.
77. Jakimowicz-Pisarska I., *Meandry europejskiego państwa narodowego na przykładzie Grecji*, Gdynia 2020.
78. Kallas M., *Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 1807 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, tom 1*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990.
79. Kamiński J., *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004.
80. Kamiński J., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Grecji*, tł. z jęz. fran. G. Ulicka, W. Ulicki, Warszawa 2005.
81. Kłopocka-Jasińska M., *Trybunał Stanu* [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, R. Balicki, M. Bernarczyk, Olga Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński i in. (red.), Warszawa 2021.
82. Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 r.).
83. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.).
84. Kowalski G. M., *Konstytucjonalizm anglosaski w polskiej literaturze prawniczej końca XVIII w.* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013.
85. Kowalska M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce - od przeszłości do współczesności* [w:] *Konstytucje Polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), Warszawa 2015.
86. Kowalska M., *Odpowiedzialność członków egzekutywy przed Trybunałem Stanu w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2018.
87. Kozłowski K., *Komentarz do art. 139 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
88. Kraluk W., *Niektóre problemy dotyczące wszczęcia postępowania przed Trybunałem Stanu* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szyty*, A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Wiszowaty (red.), Gdańsk 2020.
89. Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.

90. Kuciński J., *Legislatura - egzekutywa - judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
91. Kuczma P., *Krytyczna analiza modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Prawo konstytucyjne w systemie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej*, R. Skarżyński, E. Kuźlewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz i in. (red.), Białystok 2022.
92. Kulesza C., *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, K. Dudka (red.), Warszawa 2023.
93. Kurowski M., *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego* [w:] *Kodeks postępowania karnego*, D. Świącicki (red.), LEX 2024, tom. I, komentarz aktualizowany.
94. Landau Z., Skrzyszewska B., *Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu. Wybór dokumentów*, Warszawa 1961.
95. Leśnodorski B., *Rozdział siódmy. Początki monarchii konstytucyjnej* [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom II od połowy XV wieku do 1795 r.*, J. Bardach (red.), Warszawa 1966.
96. Łojek J., *Ku naprawie Rzeczypospolitej. Konstytucja 3 Maja*, Warszawa 1988.
97. Łukomski P., *Odpowiedzialność polityków. Sposoby rozumienia i uzasadniania*, Warszawa 2004.
98. Makarewicz J., *Kodyfikacja konstytucji*, Lwów 1934.
99. Makowski A., Pastusiak L., *Impeachment*, Warszawa 1999.
100. Małajny R. M., *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985.
101. Małajny R. M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003.
102. Małajny R. M., *Amerykański prezydenccjalizm*, Warszawa 2012.
103. Małajny R. M., *Dynamiczna równowaga czy antagonistyczna współpraca? Współczesny podział władzy w amerykańskim konstytucjonalizmie* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013.
104. Mączyński A., Podkowik J., *Komentarz do art. 195 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
105. Miemiec W., Sawicka K., *Komentarz do art. 226 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.

106. Mikuli P., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
107. Mojsiewicz C., *Kultura polityczna elity politycznej w Polsce* [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, J. Malarczyk (red.), Lublin 1996.
108. Naftali T., *Richard Nixon* [w:] *Impeachment: an american history*, J. A. Engel, J. Meacham, T. Naftali, P. Baker (red.), New York 2018.
109. Oniszczyk J., *Kultura i wartości państwa i prawa* [w:] *Współczesne państwo w teorii i praktyce*, J. Oniszczyk (red.), Warszawa 2011.
110. Osiński J., *Prezydencjalizm skandynawski. Finlandia i Islandia. Studium ustrojowe*, Warszawa 2020.
111. Pastuszko G., Klejnowska M., *Komentarz do art. 10 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, M. Klejnowska (red.), Warszawa 2013, LEX.
112. Patryas W., *Elementy logiki dla prawników*, Poznań 2002.
113. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
114. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Parlament, Prawo, Ludzie. Studia ofiarowane profesorowi Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, K. Iwanicka, M. Skowronek, K. Stembrowicz (red.), Warszawa 1996.
115. Podgórecki A., *Prestiż prawa*, Warszawa 1966.
116. Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983.
117. Pytlik B., *Prezydent Rumunii* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, J. Osiński (red.), Warszawa 2009.
118. Sadura P., Sierakowski S., *Społeczeństwo populistów*, Warszawa 2023.
119. Sadurski W., *Neoliberalny system wartości politycznych*, Warszawa 1980.
120. Sakowicz A., Steinborn S., *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
121. Sakowicz A., Steinborn S., *Komentarz do art. 199 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
122. Sakowicz A., Steinborn S., *Komentarz do art. 200 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.

123. Siemieński F., *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce* [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego w Polsce*, L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, M. Granat (red.), Lublin 1985.
124. Skorupka J., *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, J. Skorupka (red.), Warszawa 2023.
125. Skrzydło W., *Sądy i Trybunały* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: raport końcowy z badań*, K. Działocha (red.), Warszawa 2006.
126. Steinborn S., *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
127. Steinborn S., *Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020.
128. Sucheni-Grabowska A., *Sejm w latach 1540-1586* [w:] *Historia sejmu polskiego. Tom I do schyłku szlacheckiej rzeczypospolitej*, J. Michalski (red.), Warszawa 1984.
129. Surówka A., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Grecji* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
130. Szcząska Z., *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII - XIX w.* [w:] *Wiek XVIII Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, A. Zahorski (red.), Warszawa 1974.
131. Szcząska Z., *Ustawa Rządowa z 1791 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, tom. I*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990.
132. Szczurowski B., *Komentarz do art. 134 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
133. Szmyt A., *Odpowiedzi na ankietę konstytucyjną* [w:] *Ankieta konstytucyjna*, B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2011.
134. Szymanek J., *Epistemologia odpowiedzialności politycznej* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Z. Kiełmiński, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013.
135. Świda-Łagiewska Z., *Nadzieje i wątpliwości* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983.

136. Świda-Łagiewska Z., *Ogólne założenia proceduralne* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983.
137. Świda-Łagiewska Z., *Przebieg postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983.
138. Świda-Łagiewska Z., *Ustrój, organizacja i właściwości Trybunału Stanu* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983.
139. Świda-Łagiewska Z., *Zasady odpowiedzialności karnej i system kar* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, Z. Świda-Łagiewska (red.), Warszawa 1983.
140. Tarczyński P., *Rozkład. O nie demokracji w Ameryce*, Kraków 2023.
141. Tkaczyński J. W., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.
142. Tuora-Schwierskott E., *Odpowiedzialność konstytucyjna w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec* [w:] *Problemy odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce i na świecie*, P. Kuczma (red.), Zielona Góra 2023.
143. Walachowicz J., *Państwo feudalne* [w:] *Historia ustroju państwa*, K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz (red.), wyd. II, Poznań 2002.
144. Wawrzyniak J., *Kilka uwag na temat transformacji ustrojowej we Włoszech* [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2005.
145. Wiatr J. J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w polskiej teorii i praktyce lat 1990-1996* [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, J. Malarczyk (red.), Lublin 1996.
146. Wiatr J. J., *Prawo i polityka: z dziejów odpowiedzialności konstytucyjnej III Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo–Władza–Społeczeństwo–Polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Paleckiego*, M. Borucka-Arctowa (red.), Toruń 2006.
147. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
148. Witkowska-Chrzczonek K., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Włoskiej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
149. Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Toruń 1987.
150. Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989-2004*, Toruń 2004.

151. Witkowski Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna – „miecz Damoklesa” czy tylko „miecz papierowy”?* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Wiszowaty (red.), Gdańsk 2020.
152. Wołpiuk J. W., *Prawo. Kultura prawna. Zaufanie do prawa*, Wrocław 2016.
153. Wróblewski J., *Trybunał Stanu. Delikt konstytucyjny*, Warszawa 1985.
154. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.
155. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej* [w:] *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, T. Mołdawa (red.), Warszawa 2003.
156. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
157. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.
158. Zaleśny J., *Trybunał Stanu* [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, M. Kruk (red.), Warszawa 2006.
159. Zaleśny J., *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu* [w:] *Trzecia władza - Sądy i trybunały w Polsce: materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.
160. Zaleśny J., *Prezydent Republiki Litewskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, J. Osiński (red.), Warszawa 2009.
161. Zaleśny J., *Odpowiedzialność prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, M. Giżyńska, A. Piszcz (red.), Toruń 2014.
162. Zieliński E., *Prezydent Federalny* [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2005.
163. Zieliński J., *System konstytucyjny Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.
164. Zięba A., *Normy prawa stanowionego jako źródło konstytucji zjednoczonego królestwa* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013.
165. Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sędzie nad notablami)* [w:] *Trzecia władza - Sądy i trybunały w Polsce: materiały*

Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.

IV. Artykuły naukowe

1. Banaszak B., *Trybunał Stanu - stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1.
2. Baran K., *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1971, z. 51.
3. Bisztyga A., *Opinia z dnia 23 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131).
4. Brzozowski W., *Stopniowalność naruszeń konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4, rok LXXIX.
5. Cackowski Z., *Odpowiedzialność*, „Przegląd Humanistyczny” 1988, nr 3 (270).
6. Chmaj M., *Opinia z dnia 3 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131).
7. Chybalski P., *W sprawie szczególnych zagadnień związanych z postępowaniem w sprawie wstępnego wniosku o pociągnięcie określonej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6 (137).
8. Ciapała J., *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6 (71).
9. Ciżyńska A., *Zasadność istnienia Trybunału Stanu w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2018, nr 43.
10. Czech T., Sadłoń P., *Opinia z dnia 7 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131).
11. Dąbrowski K., *Odpowiedzialność Prezydenta za wykroczenia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1.
12. Dąbrowski M., *Sankcje konstytucyjne. Istota, funkcje oraz rodzaje*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5 (124).
13. Dudek D., *W sprawie dopuszczalności członkostwa w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej posła, który podpisał wstępny wniosek o pociągnięcie przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5 (94).
14. Dudek D., *Trybunał Stanu (Podstawa prawna, analiza, komentarz)*, „Kościół i Prawo” 1989, t. 6.

15. Dudek D., *Biznes i (nie)odpowiedzialność konstytucyjna posła*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
16. Filar M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r. (sygn. akt P 12/2000)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
17. Gajda A., *Sejm jako organ właściwy do pociągnięcia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5.
18. Gierach E., *Opinia prawna w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1 (162).
19. Giżyńska M., *Zakres kompetencji litewskiego Sądu Konstytucyjnego w „innych sprawach”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
20. Górecki D., Matonis R., *Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksas*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4 (63).
21. Grabowska S., *Referendum jako instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w Europie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. 87.
22. Grabowska S., *Odpowiedzialność prezydenta Grecji*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5 (112).
23. Grabowska S., *Udział parlamentu w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Republiki Włoskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
24. Grabowska S., *Opinia z dnia 23 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131).
25. Grabowska S., *Regulacje prawne odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego Niemiec*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, prawo CIX, no 3775.
26. Grajewski J., *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1 (54).
27. Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3 (86).
28. Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle zasady określoności przepisów represyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2 (93).

29. Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy dotychczasowych doświadczeń - wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3 (73).
30. Grzeszczak R., *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 2 (337).
31. Gubiński A., *Trybunał Stanu*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 5-6.
32. Jacobson G. C., *Donald Trump and the Parties: Impeachment, Pandemic, Protest, and Electoral Politics in 2020*, “Presidential Studies Quarterly” 2020, vol. 50, no. 4.
33. Jaskiernia J., *Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury impeachment przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, nr 4.
34. Kallas M., *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5 (82).
35. Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, rok VII.
36. Kowalska M., *Constitutional responsibility of the president in post-communist countries - case study (Lithuania, Romania, the Czech Republic)*, „Facta Simonidis” 2017, nr 1 (10).
37. Kowalska M., *Absolutorium a odpowiedzialność konstytucyjna. Komplementarność czy rozdzielnosc?*, „Horyzonty Polityki” 2018, vol. 9, nr 26.
38. Kraśnicka I., *Odsunięcie prezydenta od władzy na mocy XXV Poprawki do amerykańskiej Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.
39. Kraśnica I., *Dwukrotny impeachment prezydenta Donalda Trumpa jako precedens w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 2 (169).
40. Kręcisz W., *Glosa do wyroku Sadu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r. (sygn. akt III RN 108/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4 (33).
41. Kropiwnicki R., *Komisyjna faza prac nad wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4.
42. Krzysztofek A., *Rozważania o pojęciu odpowiedzialności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 401.
43. Kuczma P., *Członek czy sędzia Trybunału Stanu? Uwagi na temat statusu prawnego osób zasiadających w Trybunale Stanu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 3, rok LXXXII.

44. Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej (studium analityczne z dziedziny teorii prawa)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, z. 31.
45. Lewandowska-Malec I., *Tradycje odpowiedzialności prawnej monarchy w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 4.
46. Lis-Staranowicz D., *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*. „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6 (65).
47. Łacny J., *Pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu a ochrona jego niezależności w prawie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 6.
48. Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*. „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1 (44).
49. Makowski A., *Instytucja impeachment w Stanach Zjednoczonych*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 12.
50. Małajny R. M., *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Studia Prawnicze” 1990, z. 3 (105).
51. Mażewski L., *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10.
52. Milford M., *Trump’s Impeachment: Cheap Grace and the Comic Frame*, “Southern Communication Journal” 2021 vol. 86 no. 4.
53. Młynarska-Sobaczewska A., Zaleśny J., *Accountability as a category of constitutional law - terminological considerations*, „Comparative Law Review” 2020, nr 26.
54. Młynarska-Sobaczewska A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 2.
55. Mojak R., Sobczak J., *Prace i dokonania parlamentarnego Międzyklubowego Zespołu Ekspertów w latach 1981-1982*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 1990, sectio G, vol. XXXVII.
56. Mojski W., *Mit odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4.
57. Norkus Z., *Carl Schmitt as a Resource for Democratic Consolidation Studies. The case of the President’s impeachment in Lithuania*, „East European Politics and Societies” 2008, vol. 22 no. 4.

58. Nowacki J., *Podstawy prawne i zakres odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu* (posiedzenie KNP PAN, Warszawa 15 XII 1992), „Państwo i Prawo” 1993, z. 6.
59. Odrowąż-Sypniewski W., *Odpowiedzialność konstytucja członków organów kolegialnych*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6 (77).
60. Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Stanu (analiza wyrażenia „wszczyna postępowanie”*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1 (120).
61. Opaliński B., *Uwagi de lege ferenda w przedmiocie usytuowania modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 5.
62. Osiński J., *Przemiany polityczne na Islandii w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2011, nr 1.
63. Ólafsson J., *The Case Against Leaders: A Moral Reading of Geir Haarde's Conviction for Negligence of Ministerial Duties*, „Frontiers in Political Science” 2021, nr 3.
64. Pach M., *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2 (109).
65. Pakuła A., *Specyfika odpowiedzialności pełniących funkcje publiczne i zajmujących wysokie stanowiska w administracji rządowej szczebla centralnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, prawo t. C/1, no 3661.
66. Pałeczki K., *O użyteczności pojęcia kultura prawna*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 2.
67. Pastuszko G., *Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki Prezydenta RP - dylematy konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
68. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 2 (76).
69. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 3.
70. Piotrowski R., *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica” 2006, nr 45.
71. Piotrowski R., *Stosowanie prawa łaski przez Prezydenta RP*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 42.
72. Podbielski A., *Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1975, prawo XLVIII, no 284.
73. Raczyński R., *Porządek ustrojowy Republiki Islandii*, „Cywilizacja i Polityka” 2011, nr 9.

74. Radajewski M., *O karach orzekanych przez Trybunał Stanu za delikty konstytucyjne*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3 (134).
75. Radajewski M., *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
76. Radajewski M., *Podjęmowanie przez Sejm uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Glosa do wyroku TK z 11.01.2024 r., K 23/23*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 10.
77. Regulamin Sejmu z 1923 r. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2 (2).
78. Seidler G. L., *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12.
79. Steinborn S., *Opinia z dnia 29 kwietnia 2006 r. oraz z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie możliwości wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegialnego (na przykładzie KRRiT)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85).
80. Steinborn S., *Opinia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131).
81. Szcząska Z., *Sąd sejmowy w Polsce od końca XVI do końca XVIII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1968, t. XX, z. 1.
82. Szcząska Z., *Sąd sejmowy w okresie rządów Rady Nieustającej: proces barona Juliusa*, „Przegląd Historyczny” 1971, t. 62, nr 3.
83. Szcząska Z., *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775-1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1.
84. Szmyt A., *Opinia z dnia 16 czerwca 2000 r. w sprawie prezydenckiego prawa łaski*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6 (41).
85. Szmyt A., *Opinia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie zakresu odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6 (131).
86. Szmyt A., *Wybór drogi wymiaru sprawiedliwości (w sprawie odpowiedzialności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, tom. XXXV.
87. Szumiło-Kulczycka D., *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
88. Wajda D., *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85).

89. Witkowski Z., *Prezydent Republiki Włoskiej - zmiany w zakresie unormowań konstytucyjnych oraz w praktyce funkcjonowania instytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6 (71).
90. Wronkowska S., *O stosowaniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 4.
91. Zbrojewska Z., *Opinia z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie możliwości wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegiального (na przykładzie KRRiT)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85).
92. Zrębiec D., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 1999, sectio G, vol. XLVI.
93. Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4 (81).
94. Zubik M., *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5 (100).

V. Źródła internetowe

1. Gessat R., *Impeachment unlikely*, <https://www.dw.com/en/wulff-impeachment-unlikely-legal-expert-says/a-15656854> (dostęp 26.07.2024 r.).
2. Gissurason H., *ETPC tworzy prawo: Islandzka sprawa*, <https://www.theconservative.online/pl/etpc-tworzy-prawo-islandzka-sprawa> (dostęp 27.06.2024 r.).
3. Christian Wulff, *ex German president, found not guilty*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-26365262> (dostęp 26.07.2024 r.).
4. *Come funziona la messa in stato d'accusa del presidente della repubblica*, <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-messa-in-stato-daccusa-del-presidente-della-repubblica/> (dostęp 01.08.2024 r.).
5. *Impeachment: comitato archivia richiesta per Napolitano*, <https://www.altalex.com/documents/news/2014/02/11/impeachment-comitato-archivia-richiesta-per-napolitano> (dostęp 01.08.2024 r.).
6. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, biuletyn nr 1639/II, data 13.06.1995.
<https://orka.sejm.gov.pl/biuletyn.nsf/e7da7aee89713a06c1256b6e0044f66b/c09ac2d67619a89cc1256b72004db4c3?OpenDocument> (dostęp 29.09.2024 r.).

7. Matczak M., *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 55), jego zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne/wskazane niezgodności usunąć*, Warszawa 2024 – opinia dostępna pod następującym linkiem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,236,2,komisja-ustawodawcza.html> (dostęp 10.01.2025 r.).
8. M5S, *tutte le accuse a Napolitano. Lui: “Provvedimento faccia il suo corso”*, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/01/30/m5s-tutte-le-accuse-a-napolitano-non-e-piu-garante-della-costituzione/862790/> (dostęp 01.08.2024 r.).
9. Obywatelski projektu konstytucji z 1994 r. <https://www.solidarnosc.org.pl/bbial/wp-content/uploads/2017/08/Konstytucja-RP-projekt-obywatelski.pdf> (dostęp 29.09.2024 r.).
10. Patyra S., *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 55), jego zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne/wskazane niezgodności usunąć*, Warszawa 2024 – opinia dostępna pod następującym linkiem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,236,2,komisja-ustawodawcza.html> (dostęp 10.01.2025 r.).
11. Projekt nowelizacji ustawy prawo o prokuraturze zamieszczony na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości i w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (nr projektu UD95). <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-ustawy-rozdzielajacy-stanowiska-ministra-sprawiedliwosci-i-prokuratora-generalnego-jest-gotowy> (dostęp 15.10.2024 r.).
12. *Some Lithuanian MPs want impeachment procedure changed*, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2261608/some-lithuanian-mps-want-impeachment-procedure-changed> (dostęp 04.08.2024 r.).
13. Urbaniak K., *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 55), jego zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne/wskazane niezgodności usunąć*, Warszawa 2024 – opinia dostępna pod

- następującym linkiem: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,236,1,10538,komisja-ustawodawcza.html> (dostęp 15.01.2025 r.).
14. <https://oko.press/prof-piotrowski-trybunal-niespelnionych-nadziei> (dostęp 28.02.2025 r.).
 15. <https://www.pap.pl/aktualnosci/do-sejmu-trafil-wstepny-wniosek-o-postawienie-prezesa-nbp-przed-trybunalem-stanu> (dostęp 10.12.2024 r.).
 16. <https://www.pap.pl/aktualnosci/jest-wniosek-o-postawienie-szefa-kririt-przed-trybunalem-stanu> (dostęp 10.12.2024 r.).
 17. <https://rezultatai.vrk.lt/?srcUrl=/rinkimai/1504/1/2070/rezultatai/lt/rezultataiPreLietuvoje.html> (dostęp 04.08.2024 r.).
 18. <https://www.rp.pl/polityka/art8080841-trybunal-stanu-czyli-papierowy-straszak> (dostęp 28.02.2025 r.).
 19. <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art36790961-trybunal-stanu-to-straszak-bez-szansa-rozliczenie-za-lamanie-konstytucji> (dostęp 28.02.2025 r.).
 20. <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/impeachment-list.htm> (dostęp 13.07.2024 r.).

VI. Inne dokumenty

1. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku. Zatwierdzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w dniu 8 czerwca 2015 roku. nr ewid. 160/2015/KBF nr ewid. 161/2015/P/15/002/KBF.
2. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku. Zatwierdzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w dniu 7 czerwca 2019 roku. nr ewid. 111/2019/P/19/001/KBF nr ewid. 112/2019/P/19/002/KBF.
3. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku. Zatwierdzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w dniu 7 czerwca 2023 roku. nr ewid. 68/2023/P/23/001/KBF nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF.
4. Dodatkowe sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 18 lipca 2001 r., druk nr 3028-A (druki sejmowe III kadencji).
5. Głosowanie nr 123 na posiedzeniu Sejmu nr 114 dnia 25 lipca 2001 r. <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&114&123> (dostęp 01.12.2024 r.).

6. Głosowanie nr 12 z dnia 27 lipca 2005 r. na 108 posiedzeniu Sejmu IV kadencji.
<https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&108&12> (dostęp 09.12.2024 r.).
7. Głosowanie nr 73 z dnia 25 września 2015 r. na 101 posiedzeniu Sejmu VII kadencji.
<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=101&NrGlosowania=73> (dostęp 10.12.2024 r.).
8. Głosowanie nr 106 z dnia 7 lipca 2016 r. na 22 posiedzeniu Sejmu VIII kadencji.
<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=22&NrGlosowania=106> (dostęp 09.12.2024 r.).
9. Głosowanie nr 26 z dnia 8 czerwca 2017 r. na 43 posiedzeniu Sejmu VIII kadencji.
<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=43&NrGlosowania=26> (dostęp 10.12.2024 r.).
10. Głosowanie nr 22 z dnia 21 listopada 2023 r. na 1 posiedzeniu Sejmu X kadencji.
<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=10&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=22> (dostęp 03.01.2025 r.).
11. Sprawozdanie stenograficzne z 171 posiedzenia Sejmu II RP z dnia 17 grudnia 1924 r. Dostępne pod następującym linkiem: https://sejm-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=48SEJM_ARS01000021478&context=L&vid=48SEJM_VIEW&lang=pl_PL&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,171.%20posiedzenie%20Sejmu%20RP&offset=0 (dostęp 05.12.2024 r.).
12. Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu II RP z dnia 20 marca 1929 r. Dostępne pod następującym linkiem: https://sejm-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=48SEJM_ARS01000021705&context=L&vid=48SEJM_VIEW&lang=pl_PL&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,59%20posiedzenie%20sejmu%20rp&offset=0 (dostęp 06.12.2024 r.).
13. Sprawozdanie stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 13 lutego 1984 r. Dostępne pod następującym linkiem: https://sejm-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=48SEJM_ARS01000029414&context=L&vid=48SEJM_VIEW&lang=pl_PL&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,Sprawozdanie%20stenograficzne%20z%2047%20posiedzenia%20Sejmu%20Rzeczypospolitej%20Ludowej%20z%20dnia%2013%20lutego%201984%20r.&m ode=basic (dostęp 04.12.2024 r.).

14. Sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z przeprowadzonego postępowania w sprawie wniosku wstępnego z dnia 5 kwietnia 2002 r. o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu byłego Ministra Skarbu Państwa Emila Wąsacza. Sprawozdanie dostępne jest pod następującym linkiem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf> (dostęp 09.12.2024 r.).
15. Uchwała nr 180/2019 z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie regulaminu prac Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.
16. Wnioski wstępne z dnia 19 listopada 2012 r. o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu byłego Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego oraz byłego Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro dostępne są pod następującym linkiem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/ts> (dostęp 10.12.2024 r.).
17. Zarządzenie nr 1/2024 Przewodniczącego Trybunału Stanu z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie czynności związanych z wyznaczeniem składu orzekającego wprowadza zasadę, iż składy orzekające w sprawach wnoszonych do Trybunału Stanu będą wyznaczone przez Przewodniczącego tego organu (którym jest z mocy prawa Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego) w oparciu o wyniki przeprowadzonego wcześniej losowania. Zarządzenie dostępne jest pod następującym linkiem: http://trybunalstanu.pl/SitePages/Aktualnosci.aspx?ItemID=27&ListName=TS_Wydarzenia (dostęp 30.01.2025 r.).