ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XLVI SECTIO G 1999

Zakład Prawa Konstytucyjnego
Filia UMCS w Rzeszowie

DARIUSZ ZRĘBIEC

Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)

The subjective and objective scope of constitutional responsibility in the new Constitution of the Republic of Poland (Selected problems)

GENEZA ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ W POLSCE

Zjawisko władzy w państwie niesie ze sobą szereg problemów, począwszy od sposobów jej sprawowania, a skończywszy na jej efektywnej kontroli. Pojęcie władzy w ujęciu socjologicznym akcentuje stosunek społeczny zachodzący pomiędzy podmiotem rządzącym a podmiotem władzy podlegającym. W stosunku tym podmiot sprawujący władzę dysponuje szeregiem środków, pozwalających na kształtowanie postępowania rządzonych. Można rzec, iż podmiot ten posiada pozycję dominującą w danym stosunku. W toku historycznego rozwoju wielokrotnie zwracano uwagę na skłonności rządzących do nadużywania władzy ze szkodą dla dobra wspólnego. Stąd też od wieków poszukiwano nie tylko skutecznych instrumentów sprawowania władzy, ale także środków, które chroniłyby społeczeństwo przed nadużyciami ze strony piastunów władzy. Jedną z instytucji, która gwarantować ma legalność poczynań osób sprawujących władzę w państwie, jest instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej.

Pierwowzorem współczesnej odpowiedzialności konstytucyjnej była instytucja *impeachment*, powstała w czternastowiecznej Anglii jako efekt dążeń parlamentu angielskiego do skutecznego zapobiegania działalności urzędników królewskich nadużywających władzy bądź łamiących prawo. Początkowo podstawowym celem procedury *impeachment* było ukaranie wysokich urzędników korony, począwszy zaś od XVII w. pierwszoplanowe znaczenie miało usunięcie urzędnika królewskiego, którego działalność nie była akceptowana przez parlament. Stąd też instytucję tę wykorzystywano jako instrument pozwalający weryfikować błędy polityczne wysokich urzędników[1]. Można więc wyprowadzić wniosek, iż w ostatnim okresie funkcjonowania *impeachment* posiadał również cechy charakterystyczne dla współczesnej odpowiedzialności politycznej.

W Polsce genezy odpowiedzialności konstytucyjnej poszukiwać można już w szesnastowiecznej odpowiedzialności urzędników królewskich, której podstawę stanowiło naruszenie prawa oraz zaniedbywanie obowiązków (Konstytucja sejmowa z 1565 r.). Organem właściwym do rozstrzygania w przedmiocie odpowiedzialności był sąd sejmowy, zaś wszczęcie postępowania następowało z inicjatywy posłów ziemskich, króla lub instygatora koronnego.

Rozwiązania instytucjonalne odnoszące się do odpowiedzialności wysokich urzędników państwowych pojawiły się w drugiej połowie XVIII wieku. Konstytucja sejmowa z 1768 r. przewidywała odpowiedzialność komisarzy Komisji Wielkich za przywłaszczenie przez te komisje ustawodawstwa. Organem, przed którym realizowała się odpowiedzialność, był sąd sejmowy. Również Konstytucja sejmowa z 1775 r. – reorganizująca sąd sejmowy – utrzymała odpowiedzialność m.in. urzędników państwowych[2].

Odpowiedzialność konstytucyjną wprowadziła Konstytucja z 3 Maja 1791 r. Podmiotowy zakres odpowiedzialności obejmował ministrów zasiadających w Straży Praw, ministrów wchodzących w skład komisji wielkich oraz komisarzy powoływanych do tychże komisji. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej wyznaczało pojęcie „przes-

[1] J. Sobczak: *Trybunał Stanu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1997, s. 413; M. Domagała: *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997, s. 167.

[2] Szerzej na ten temat – Z. Szczęska: *Sąd Sejmowy w Polsce od końca XVI do końca XVIII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1968, nr 1, s. 111 i n.

tępstwo prawa". Nie wdając się w szczegółową analizę tegoż pojęcia, można stwierdzić, iż „przestępstwo prawa" obejmowało zarówno naruszenie Ustawy Rządowej, jak też innych praw Rzeczypospolitej. Organem orzekającym w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej był sąd sejmowy, złożony z 36 osób wybieranych losowo przez Senat i Izbę Poselską (12 osób wybieranych było przez Senat ze swego grona z wyłączeniem senatorów zasiadających w Straży Praw i komisjach wielkich, 24 osoby wybierane były przez Izbę Poselską na tych samych zasadach).

Stosowne postanowienia dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej zawarte zostały również w Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r. oraz Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej powołana została do życia przez Konstytucję z 17 marca 1921 r. W świetle jej postanowień odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponosiła Rada Ministrów (solidarnie) za ogólny kierunek działalności rządu, poszczególni ministrowie za własne działania w urzędzie oraz za działania podległych im organów (art. 56), jak również za akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 57). Ponadto w myśl przepisów ustawy zasadniczej odpowiedzialność konstytucyjną ponosił również Prezydent RP. Rozwinięcie postanowień Konstytucji nastąpiło w ustawie o Trybunale Stanu z dnia 27 kwietnia 1923 r. (Dz. U. RP nr 59, poz. 415). W ustawie tej nastąpiło precyzyjne wyznaczenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej. Krąg podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną obejmował: Prezydenta RP, ministrów, kierowników ministerstw, Marszałka Sejmu zastępującego głowę państwa oraz Prezesa NIK. Ministrowie i kierownicy ministerstw ponosili odpowiedzialność za działania i zaniechania wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, którymi w zakresie swojego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu naruszyli konstytucję lub inną ustawę, narazili państwo na niebezpieczeństwo lub interesom państwa wyrządzili oczywistą i znaczną szkodę. Te same zasady miały zastosowanie wówczas, gdy ministrowie ponosili odpowiedzialność za działania i zaniechania Prezydenta oraz za działania i zaniechania podległych im organów. Ministrowie byli odpowiedzialni konstytucyjnie za działania i zaniechania Rady Ministrów oraz innych ministrów, jeżeli byli bezpośrednio winni, bądź jeżeli dopuścili do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej. Prezydent RP ponosił odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za zdradę kraju i naruszenie konstytucji doko-

nane z winy umyślnej. Trybunał Stanu był także właściwy do orzekania o odpowiedzialności karnej Prezydenta.

Instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej przewidywała również Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. Jednakże nowa koncepcja organizacji państwa wynikająca z doktryny sanacji sprawiła, iż omawiana instytucja została gruntownie przekształcona w stosunku do wcześniej obowiązujących uregulowań. Przyjęta na gruncie Konstytucji z 1935 r. zasada zwierzchniej, jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta spowodowała wyłączenie odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa. Odtąd Prezydent ponosił odpowiedzialność przed Bogiem i historią. Odpowiedzialność konstytucyjną ponosili ministrowie, Prezes NIK oraz posłowie i senatorowie. Zagadnienia szczegółowe związane z rozważaną instytucją uregulowane zostały przez ustawę o Trybunale Stanu z dnia 15 lipca 1936 r. (Dz. U. RP nr 56, poz. 403). Ustawa ta stanowiła, iż ministrowie i Prezes NIK odpowiadają za umyślne naruszenie konstytucji lub innych aktów ustawodawczych w związku z urzędowaniem. Posłowie i senatorowie ponosili odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec państwa albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, jak też za nabywanie dóbr państwowych lub otrzymywanie korzyści od rządu[3].

Po drugiej wojnie światowej instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w rzeczywistości przestała funkcjonować. Wprawdzie Manifest PKWN, potępiając Konstytucję z 1935 r. jako bezprawną i faszystowską, deklarował, iż działalność organów państwa opiera się na Konstytucji z 1921 r., jednakże zapowiedzi Manifestu miały charakter polityczny i programowy, nie zaś prawny[4]. Formalnie odpowiedzialność konstytucyjną ministrów i Prezydenta przewidywała ustawa konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego z 19 lutego 1947 r. (Dz. U. RP nr 18, poz. 71), która recypowała stosowne przepisy Konstytucji marcowej. Postanowienia Małej Konstytucji nie miały jednak praktycznego znaczenia, jako że Sejm Ustawodawczy nie uchwalił ustawy regulującej zagadnienia organów właściwych do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Konstytucja z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. nr 33, poz. 232) została uchwalona w określonych warunkach społeczno-politycznych, po zjed-

[3] Szczegółowo odpowiedzialność konstytucyjną w Polsce międzywojennej przedstawia M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 51–85.

[4] W. Orłowski: *Prawo konstytucyjne w okresie Krajowej Rady Narodowej 1944–1947*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1994, s. 76.

noczeniu PPR i PPS, wyeliminowaniu opozycji oraz po określeniu zasadniczych celów państwa – tj. budowy i umacniania socjalizmu. Przytoczone czynniki wraz z powszechnie reprezentowanym poglądem przyznającym priorytetowe znaczenie gwarancjom materialnym praworządności sprawiły, iż w Konstytucji PRL zabrakło przepisów normujących odpowiedzialność konstytucyjną najwyższych piastunów władzy państwowej. Jedną z najistotniejszych gwarancji przestrzegania konstytucji i ustaw przez organy państwowe miała być działalność PZPR[5].

Głęboki kryzys gospodarczy i społeczno-polityczny, który szczególnie ostro ujawnił się w 1980 r., przyczynił się do weryfikacji poglądów o skuteczności gwarancji materialnych. Wskazywano na konieczność wprowadzenia skutecznych rozwiązań instytucjonalnych, które zapewniłyby efektywną kontrolę legalności działań organów państwowych.

Idea powołania organu orzekającego o odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych piastunów władzy w państwie pojawiła się w dokumentach poprzedzających XII Kongres Stronnictwa Demokratycznego. W programie stronnictwa postulowano ustanowienie niezawisłego Trybunału Stanu jako organu, przed którym realizowałaby się odpowiedzialność osób zajmujących najwyższe stanowiska w administracji państwowej za działania lub zaniechania mieszczące się w ramach prawnie określonych kompetencji[6]. Kolejnym etapem na drodze do powołania Trybunału Stanu było utworzenie Międzyklubowego Zespołu Ekspertów, którego zadaniem było ustosunkowanie się m.in. do wysuniętej przez Stronnictwo Demokratyczne inicjatywy stworzenia Trybunału Stanu. W skład Zespołu, który ukonstytuował się 13 listopada 1981 r., wchodzili przedstawiciele klubów poselskich PZPR, ZSL i SD[7]. Efektem jego prac była opinia w sprawie utworzenia Trybunału Stanu wraz ze wstępnym projektem ustawy o Trybunale Stanu. W dniu 18 stycznia 1982 r. przygotowano dwa dokumenty, których podstawę stanowiła wspomniana opinia, są to: projekt odpowiednich zmian konstytucyjnych oraz projekt ustawy o Trybunale Stanu. Dokumenty te stanowiły podstawę inicjatywy ustawodawczej posłów PZPR, ZSL i SD[8].

---

[5] S. Rozmaryn: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 341.

[6] R. P. Krawczyk: *Dyskusja wokół koncepcji Trybunału Stanu*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica 43, 1989, s. 78.

[7] R. Mojak, J. Sobczak: *Prace i dokonania parlamentarnego Międzyklubowego Zespołu Ekspertów w latach 1981–1982*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, 1990, vol. XXXVII, s. 141.

[8] R. P. Krawczyk: *op. cit.*, s. 84; R. Mojak, J. Sobczak: *op. cit.*, s. 142–145.

W toku prac legislacyjnych wielokrotnie podkreślano znaczenie odpowiedzialności konstytucyjnej dla przeciwdziałania arbitralności władzy w państwie. Poseł Z. Wróblewski, postrzegając Trybunał Stanu jako organ mający szczególne znaczenie dla mechanizmu gwarancyjnego, wskazywał, iż jego działalność będzie miała znaczenie w sytuacji, gdy zawiodą zwykłe formy kontroli społecznej[9]. Zdzisław Czeszejko-Sochacki podkreślał, że bez stworzenia mechanizmów kontrolnych stale czuwających nad prawidłowością funkcjonowania państwa nie sposób będzie zapewnić sprawiedliwości społecznej. Dokonując krótkiej charakterystyki przedmiotowej instytucji, wspomniany autor konkludował, iż celem powołanego Trybunału byłoby oddziaływanie poprzez odpowiedzialność konstytucyjną na tych „kierowników życia państwowego, od których decyzji zależą podstawowe sprawy naszego kraju." Tym samym odpowiedzialność konstytucyjna pozwoli stworzyć „pełniejsze warunki prawne do kontrolowanej prawem odpowiedzialności w podejmowaniu decyzji, do pełniejszej samodzielności i jawności, a zatem do prawidłowego społecznie funkcjonowania władzy"[10]. Poseł Z. Surowiec upatrywał w Trybunale Stanu instytucję, która będzie skutecznie przeciwdziałać „wypaczeniom, jakie miały miejsce w najnowszych dziejach Polski". Z drugiej strony doceniał „profilaktyczną" rolę Trybunału, wynikającą już z samego faktu jego istnienia[11]. W czasie dyskusji nad projektem ustawy o Trybunale Stanu A. Bryl akcentował, iż działalność przedmiotowego organu będzie mieć znaczenie nie tylko prawne i polityczne, ale także moralne. Wskazywał również na oczekiwania społeczne związane z powołaniem i rozpoczęciem działalności przez Trybunał Stanu[12].

Ostatecznie Sejm PRL uchwalił dwie ustawy kończące prace nad wprowadzeniem do systemu polskiego prawa instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej: ustawę z 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. nr 11, poz. 83) oraz ustawę z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. nr 11, poz. 84). W świetle art. 33 b ust. 1 Konstytucji Trybunał Stanu miał orzekać o odpowiedzialności osób zajmujących określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie konstytucji i ustaw. Kolejne postanowienia art. 33 b normowały kwestię

[9] Sejm PRL, Kadencja VIII – Sesja III: *Sprawozdanie Stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 26 i 27 lutego 1982 r.*, s. 102.

[10] Sejm PRL, Kadencja VIII – Sesja III: *Sprawozdanie Stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 25 i 26 marca 1982 r.*, s. 175.

[11] *Ibidem*, s. 179.

[12] *Ibidem*, s. 182.

odpowiedzialności karnej przed Trybunałem, sposób powoływania jego członków oraz ich status. Kwestie szczegółowe dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej regulowała ustawa. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż ustrojodawca nie zdecydował się na wyznaczenie w Konstytucji PRL zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej, poddając niniejszą kwestię regulacji ustawowej. Również pojęcie deliktu konstytucyjnego zostało szczegółowo uregulowane w ustawie.

W toku dyskusji nad przyszłą ustawą zasadniczą Rzeczypospolitej ponownie przedmiotem rozważań uczyniono odpowiedzialność konstytucyjną, o ile jednak w latach osiemdziesiątych koncentrowano się na celowości wprowadzenia tejże instytucji, o tyle obecnie debaty skupiały się wokół zakresu podmiotowego, przedmiotowego odpowiedzialności, organizacji i składu organu właściwego do orzekania o tejże odpowiedzialności. Projekty nowej ustawy zasadniczej przewidywały odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta, członków Rady Ministrów, Prezesa NBP, Prezesa NIK. Projekt prezydencki z dnia 6 maja 1994 r. rozciągał odpowiedzialność konstytucyjną na Naczelnego Prokuratora (art. 118) oraz na posłów i senatorów (art. 28 ust. 5 w zw. z art. 118). Organem właściwym do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności w świetle projektów konstytucji był przede wszystkim Trybunał Stanu. Jednakże projekt obywatelski z 3 września 1994 r. przewidywał odpowiedzialność przed Sądem Najwyższym (art. 119 ust. 1), zaś o złożeniu Prezydenta z urzędu miał orzekać Trybunał Konstytucyjny (art. 83 ust. 1 d, podobne rozwiązanie przewidywał projekt senacki w art. 90 ust. 1 d)[13]. Interesujące refleksje dotyczące organu właściwego do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności najwyższych funkcjonariuszy państwowych przyniosło posiedzenie Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 15 grudnia 1992 r. Zgłoszono wówczas postulat, w myśl którego o odpowiedzialności konstytucyjnej miałby decydować Trybunał Konstytucyjny uzupełniony o członków wybieranych przez Sejm i Senat w liczbie równej członkom Trybunału Konstytucyjnego[14].

Obecnie instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej została uregulowana przepisami nowej Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. i przyjętej przez naród w drodze referendum

---

[13] Szerzej na temat odpowiedzialności konstytucyjnej w projektach konstytucji J. M. Karolczak: *Władza sądowa w projektach konstytucji*, „Przegląd Sądowy" 1995, nr 10, s. 20–22.

[14] J. Nowicki: *Podstawy prawne i zakres odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu (posiedzenie KNP PAN, Warszawa, 15 XII 1992)*, „Państwo i Prawo" 1993, nr 6, s. 100.

w dniu 25 maja 1997 r. Trzon przepisów normujących omawianą instytucję zawarty został w rozdziale VIII: *Sądy i Trybunały*, pozostałe przepisy zamieszczono w rozdziale IV: *Sejm i Senat* (art. 107 ust. 1 i 2 – odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu posłów i senatorów), rozdziale V: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 145 ust. 1, 2 i 3 – odpowiedzialność konstytucyjna i karna Prezydenta), rozdziale VI: *Rada Ministrów i administracja rządowa* (art. 156 ust. 1 i 2 – odpowiedzialność konstytucyjna i karna członków Rady Ministrów).

Szczegółowa analiza zagadnień instytucjonalnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania, dlatego też w tym miejscu zostaną jedynie podniesione podstawowe kwestie związane z Trybunałem Stanu. Wydaje się, iż jest to niezbędne z uwagi na okoliczność, iż przyjęte rozwiązania instytucjonalne będą determinować prawidłowe rozstrzyganie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji Trybunał Stanu, obok Trybunału Konstytucyjnego i sądów, został zaliczony do organów władzy sądowniczej. Wobec powyższego uzasadnione jest twierdzenie, w myśl którego Trybunał Stanu jest specjalnym (szczególnym) organem władzy sądowniczej, powołanym do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej osób wymienionych w Konstytucji. W świetle art. 173 ustawy zasadniczej przyjęto zasadę odrębności i niezależności Trybunału Stanu od innych władz, co zresztą stanowi logiczną konsekwencję proklamowania w art. 10 ust. 1 zasady podziału władz. Jednakże pomimo odrębności i niezależności Trybunał pozostaje w ścisłym związku organizacyjnym i funkcjonalnym z Sejmem. Związek organizacyjny przejawia się przede wszystkim w sposobie wybierania członków Trybunału Stanu. Związek funkcjonalny ujawnia się w toku postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, jako że Trybunał Stanu rozstrzyga większość spraw na wniosek Sejmu.

Pojawia się pytanie, czy przyjęte na gruncie polskiego prawa rozwiązania odpowiadają regulacjom przyjętym w innych demokratycznych państwach. Jako przykład można podać, iż w Austrii w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych władz federalnych i krajowych oraz innych organów konstytucyjnych orzeka Trybunał Konstytucyjny. Odpowiedzialność jest przewidziana w sytuacji, gdy nastąpiło zawinione naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności urzędowych[15]. W Republice Federalnej Niemiec kompetencje w zakresie orzekania o odpowie-

[15] Z. Czeszejko-Sochacki: *Sąd Konstytucyjny w systemie ustrojowym Austrii*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. 1, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 1996, s. 20–21.

działności konstytucyjnej zostały przyznane Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. W modelu niemieckim odpowiedzialność za umyślne naruszenie ustawy zasadniczej lub innej ustawy federalnej ponosi jedynie Prezydent[16]. Również Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej jest organem powołanym do orzekania w sprawie odpowiedzialności Prezydenta za zdradę stanu lub pogwałcenie Konstytucji[17]. Zarówno Federalny Trybunał Konstytucyjny, jak również Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej nie orzekają o odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów. W pierwszym przypadku – niemieckie prawo konstytucyjne nie zna odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, w drugim zaś – o odpowiedzialności ministrów orzekają sądy powszechne. W Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych odpowiedzialność wysokich funkcjonariuszy państwowych realizuje się przed izbą wyższą parlamentu. Reasumując poczynione uwagi, należy stwierdzić, iż polski model odpowiedzialności konstytucyjnej, nawiązując do własnych doświadczeń historycznych, różni się od rozwiązań przyjętych w innych demokratycznych państwach zachodnich. Niemniej jednak istnieją państwa, w których podobnie jak w Polsce orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej zostało powierzone wyodrębnionemu organowi. We Francji stosowne kompetencje zostały powierzone Wysokiemu Trybunałowi Sprawiedliwości, powoływanemu przez parlament. Trybunał ten posiada kompetencje w zakresie sądzenia Prezydenta Republiki oraz członków rządu[18].

Na marginesie niniejszych rozważań należy poczynić kilka uwag dotyczących stosunku nowych przepisów konstytucyjnych do unormowań zawartych w ustawie o Trybunale Stanu. Otóż Konstytucja z 1997 r. nie zawiera klauzul derogacyjnych regulujących jej stosunek do obowiązujących wcześniej ustaw. Stąd też relacje norm konstytucyjnych do wcześniejszych norm ustawowych, jak się wydaje, należy rozstrzygnąć w oparciu o wypracowane na gruncie teorii prawa ogólne reguły kolizyjne: *lex superior derogat inferiori, lex posterior derogat priori, lex specialis derogat generali* oraz *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali.* Leszek Garlicki, rozważając stosunek Konstytucji do ustaw

[16] L. Garlicki: *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Republice Federalnej Niemiec,* [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie...*, s. 140–141.

[17] Z. Witkowski: *Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej,* [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie...*, s. 232–233.

[18] E. Gdulewicz, W. Zakrzewski: *Wybrane ustroje państwowe,* [w:] *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie,* pod red. K. Motyki, Lublin 1998, s. 169–170 oraz 175.

przedkonstytucyjnych, wywodzi, iż derogacyjny efekt wejścia w życie ustawy zasadniczej będzie przybierał różny charakter w zależności od sposobu sformułowania norm konstytucyjnych. W sytuacji gdy pomiędzy normą konstytucyjną a dawną normą ustawy zwykłej zachodzi swego rodzaju symetria treściowa (formalny zakres treściowy norm jest identyczny, zaś w sensie materialnym normy te zawierają postanowienia wzajemnie się wykluczające), wówczas normie konstytucyjnej nie można odmówić bezpośredniego charakteru derogacyjnego[19]. Przenosząc rozważania na grunt np. zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej, uzasadnione jest twierdzenie, iż norma konstytucyjna określająca krąg podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu wyłącza stosowanie wcześniejszej normy ustawowej dotyczącej tej samej, w sensie formalnym, materii. W toku dalszych wywodów wspomniany autor zastrzega, iż rozumowania opartego na zasadzie *lex posterior derogat priori* nie można stosować mechanicznie w sytuacji, gdy niezgodność zachodzi pomiędzy ogólnymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi a normą wcześniejszej ustawy zwykłej. Zdaniem L. Garlickiego, w takim wypadku normie konstytucyjnej nie można przyznać bezpośredniego efektu derogacyjnego. Stąd też norma ustawowa będzie obowiązywać do chwili ostatecznego rozstrzygnięcia o jej niekonstytucyjności[20].

Rozważane zagadnienie stało się przedmiotem wypowiedzi również P. Sarneckiego. W jego opinii, jeżeli ustawy wcześniejsze odnoszą się do spraw ujętych w formie wyraźnego konstytucyjnego zlecenia konkretyzacji, i jeżeli zakres odesłania we wcześniejszej i późniejszej ustawie zasadniczej jest w zasadzie równorzędny, wówczas „ustawy wcześniejsze, realizujące wspomniane odesłanie, mogą być zakwalifikowane jako spełniające wymóg konkretyzacji także nowej Konstytucji". Dodatkowym warunkiem jest uznanie postanowień ustawy wcześniejszej za zgodne treściowo z rozwiązaniami nowej ustawy zasadniczej[21]. Tytułem przykładu można wskazać, iż zarówno Konstytucja z 1952 r. (art. 33 b ust. 1), jak i Konstytucja z 1997 r. (art. 201) zawierają stosowne odesłanie do uregulowań ustawowych. Zakres odesłania w pierwszym wypadku jest jednak szerszy, gdyż obejmuje oprócz ustroju i postępowania przed

[19] L. Garlicki: *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 49–51.

[20] L. Garlicki: *Konstytucja...*, s. 51–54.

[21] P. Sarnecki: *Wprowadzenie Konstytucji w życie*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 18–20.

Trybunałem Stanu także kwestie jego właściwości. Nowa ustawa zasadnicza kwestie właściwości zaliczyła do materii konstytucyjnej, rezygnując w tym zakresie z odesłania do regulacji ustawowej. Jak należy przypuszczać, zabieg taki czyni zbędną wcześniejszą regulację ustawową (ogólne reguły kolizyjne).

POJĘCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ

Przed przystąpieniem do omówienia zagadnień związanych z zakresem podmiotowym i przedmiotowym odpowiedzialności konstytucyjnej, kilka uwag należy poświęcić samemu pojęciu tejże odpowiedzialności.

„Odpowiedzialność" w języku polskim oznacza „konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji"[22]. Inaczej mówiąc, odpowiedzialność to ponoszenie przez określony podmiot konsekwencji swojego działania lub zaniechania. Przytoczone wyżej rozumienie odpowiedzialności implikuje twierdzenie, iż odpowiedzialność może być realizowana na różnych płaszczyznach. Oczywiście analiza wszelkich rodzajów odpowiedzialności wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania, stąd też słusznym zabiegiem wydaje się zawężenie rozważań jedynie do odpowiedzialności prawnej. Zdaniem W. Langa, przez odpowiedzialność prawną w najszerszym tego słowa znaczeniu rozumie się „przypisanie podmiotowi ujemnych następstw prawnych zdarzeń lub stanów rzeczy podlegających ujemnej kwalifikacji prawnej"[23]. Tym samym możemy mówić o odpowiedzialności cywilnej, karnej, karno-administracyjnej czy też konstytucyjnej. Zasadniczo nie ma charakteru prawnego odpowiedzialność polityczna, wprawdzie jest ona unormowana przepisami prawa, jednakże zachowanie podmiotów poddanych tej odpowiedzialności nie podlega ujemnej kwalifikacji prawnej. Weryfikacja zachowania takich podmiotów następuje przy uwzględnieniu kryteriów celowości, zasadności czy też trafności podejmowanych działań (ewentualnie zaniechań).

W doktrynie prawa konstytucyjnego możemy spotkać kilka definicji odpowiedzialności konstytucyjnej. Wacław Szyszkowski podkreśla, iż

---

[22] E. Sobol (red.): *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 547.

[23] W. Lang: *Pojęcia prawne i prawnicze*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 385.

ten rodzaj odpowiedzialności zachodzi, gdy „członek rządu lub innej określonej przez prawo naczelnej instytucji publicznej, a nawet w ogóle osoba sprawująca urząd wyższej rangi, dopuszcza się umyślnie w związku ze sprawowaną funkcją (urzędem) naruszenia konstytucji lub ustawy"[24]. Z kolei J. Sobczak wskazuje, iż odpowiedzialność konstytucyjna „polega na pociągnięciu do odpowiedzialności prawnokarnej osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie przez te osoby konstytucji bądź ustawy"[25]. W *Słowniku wiedzy o Sejmie* odpowiedzialność konstytucyjna definiowana jest jako: „przewidziane prawem konstytucyjnym konsekwencje postępowania osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe za zawinione naruszenie konstytucji lub innych ustaw w związku z wykonywaniem ich funkcji"[26]. Michał Pietrzak podkreśla, iż odpowiedzialność konstytucyjna stanowi specyficzny instrument kontroli sprawowania władzy w demokratycznym państwie, w istocie jest instytucją nadzwyczajną, stosowaną wówczas, gdy inne środki kontroli okazują się zawodne albo niewspółmierne w stosunku do rozmiaru szkód wyrządzonych przez osoby piastujące najwyższe stanowiska państwowe[27].

W świetle art. 198 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialność konstytucyjna polega na naruszeniu Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania przez podmioty wskazane w tym przepisie. Ponadto ustawa zasadnicza precyzuje, iż w stosunku do posłów i senatorów zakres przedmiotowy odpowiedzialności określa art. 107 Konstytucji.

Na marginesie niniejszych wywodów należy zaznaczyć, iż obowiązująca konstytucyjna regulacja odpowiedzialności konstytucyjnej jest stosunkowo obszerna. Tytułem przykładu można wskazać uregulowania zawarte w konstytucjach państw, które podobnie jak Polska są w fazie tworzenia demokratycznych rozwiązań ustrojowych. W Konstytucji Republiki Czeskiej podmiotem ponoszącym odpowiedzialność konstytucyjną jest jedynie Prezydent Republiki. Zgodnie z art. 65 (2) Prezydent Republiki może być pociągnięty do odpowiedzialności za zdradę stanu

[24] W. Szyszkowski: *Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 296.

[25] J. Sobczak: *op. cit.*, s. 413.

[26] B. Banaszak, K. Domarecki, W. Gromski, M. Masternak-Kubiak, A. Preisner: *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s. 67.

[27] M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo" 1995, nr 3, s. 17.

przed Sądem Konstytucyjnym na podstawie oskarżenia Senatu. W art. 87, określającym zakres kompetencji Sądu Konstytucyjnego, postanowiono, iż właściwością tego Sądu jest orzekanie o „konstytucyjnym oskarżeniu Prezydenta". W Konstytucji Republiki Słowackiej nie sformułowano wyraźnie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, jednakże – jak akcentuje K. Skotnicki – Rada Narodowa posiada prawo odwołania Prezydenta w wypadku występowania przeciwko suwerenności, terytorialnej jedności państwa i konstytucyjnemu, demokratycznemu ustrojowi państwa (art. 106)[28]. Konstytucja Republiki Węgierskiej podobnie jak Konstytucja Czeska reguluje jedynie odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta Republiki. W świetle § 31/A Prezydent może zostać postawiony przed Trybunałem Konstytucyjnym właściwym do osądzenia czynu, polegającego na naruszeniu Konstytucji lub jakiejkolwiek innej ustawy, pod warunkiem, że jego czyn został dokonany w toku sprawowania urzędu.

Reasumując poczynione rozważania, wyprowadzić można twierdzenie, iż instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej ma charakter kompleksowy, stąd też dogodniej jest opisać jej cechy, niż podać jej wyczerpującą definicję. Tak więc omawiana instytucja, stanowiąc jedną z podstawowych gwarancji formalnych praworządności, ukształtowana została w sposób szczególny, odróżniający ją od innych rodzajów odpowiedzialności prawnej. Do jej charakterystycznych elementów należy zaliczyć: 1) wąskie określenie podmiotów podlegających odpowiedzialności, 2) przedmiotowy zakres odpowiedzialności, którego istotę stanowi naruszenie konstytucji lub ustawy, 3) specyficzny sposób postępowania w przedmiocie odpowiedzialności, 4) rodzaj stosowanych sankcji.

ZAKRES PODMIOTOWY ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ

Grupę podmiotów podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej precyzuje art. 198 ust. 1 i 2 Konstytucji. W myśl jego postanowień odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby,

[28] K. Skotnicki: *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 1993, s. 26.

którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Ponadto przed Trybunałem Stanu będą odpowiadać posłowie i senatorowie w zakresie określonym w art. 107 Konstytucji. Nowa regulacja konstytucyjna różni się od dotychczasowych unormowań ustawowych. Otóż wśród osób podlegających odpowiedzialności brak jest Marszałka Sejmu oraz kierowników urzędów centralnych. W świetle poprzednio obowiązujących przepisów Marszałek Sejmu mógł ponosić odpowiedzialność konstytucyjną w sytuacji, gdy zastępował on Prezydenta RP. Odnośnie do wyeliminowania kierowników urzędów centralnych spośród grona osób podlegających odpowiedzialności wyrażane są poglądy, iż w razie naruszenia przez nich Konstytucji lub ustaw przed Trybunałem Stanu odpowiadać będzie „ktoś inny"[29]. Ponadto zakres podmiotowy został poszerzony przez objęcie odpowiedzialnością konstytucyjną posłów i senatorów. Przytoczone zmiany wymagają poczynienia kilku refleksji teoretycznych.

Przedstawione powyżej uwagi skłaniają do postawienia tezy, iż ustrojodawca podmiotowy zakres odpowiedzialności konstytucyjnej potraktował jako materię konstytucji. Stąd też, jak się wydaje, wypływa wniosek o niedopuszczalności modyfikowania tego zakresu aktami ustawodawczymi. W opinii autora również rozszerzająca wykładnia przepisów ustawy zasadniczej w omawianym przedmiocie nie powinna znajdować zastosowania, skoro odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter wyjątkowy. Argumentem wzmacniającym zaprezentowany pogląd jest także powszechnie znana reguła – *clara non sunt interpretanda.* Należy więc przyjąć, iż przygotowywana ustawa o Trybunale Stanu nie może rozciągnąć odpowiedzialności konstytucyjnej na przykład na osobę Marszałka Sejmu[30].

W tym miejscu kilka uwag należy odnieść do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób pełniących wysokie funkcje w centralnych ogniwach partii politycznych. Zagadnienie to było przedmiotem dyskusji w toku prac legislacyjnych nad ustawą o Trybunale Stanu. Wówczas

---

[29] J. Sobczak: *op. cit.*, s. 415.

[30] Pod rządami obowiązującej Konstytucji odmienny pogląd o odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałka Sejmu zastępującego Prezydenta wyraził W. Szyszkowski: *op. cit.*, s. 303. Wymaga podkreślenia, że projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 3 grudnia 1998 r. w art. 2 ust. 3 dopuszcza pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki Prezydenta – Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 3 grudnia 1998 r. (Druk Sejmu RP nr 778, s. 1).

odrzucono tego typu rozwiązanie podkreślając, iż „doprowadziłoby to do zatarcia różnic między działalnością polityczną i państwową" i tym samym „usankcjonowałoby ingerencję organów politycznych w prawnie określone kompetencje organów państwowych"[31]. Obecna Konstytucja również nie przewiduje odpowiedzialności konstytucyjnej wysokich funkcjonariuszy partyjnych. Wydaje się, iż takie rozwiązanie jest słuszne, tym bardziej iż zarówno w Konstytucji, jak i w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. nr 98, poz. 604) jednoznacznie sformułowano rolę partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym. We wspomnianej ustawie w sposób negatywny wyznaczono sferę zadań, których partie polityczne wykonywać nie powinny. W myśl bowiem art. 6: „Partie polityczne nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań."

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Konstytucję jest odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu członków organów przedstawicielskich, tj. posłów i senatorów. W perspektywie historycznej odpowiedzialność konstytucyjna posłów i senatorów, jak już wcześniej wspomniano, była przewidziana w Konstytucji z 1935 r. oraz ustawie o Trybunale Stanu z 1936 r. Przy czym zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności był w świetle ówczesnych regulacji znacznie szerszy niż rozwiązania przyjęte na gruncie Konstytucji z 1997 r. W toku dyskusji nad kształtem nowej ustawy zasadniczej RP pojawiały się głosy postulujące objęcie członków organów przedstawicielskich odpowiedzialnością konstytucyjną. Projekt Konstytucji wniesiony przez Prezydenta RP w art. 28 ust. 5 w związku z art. 118 przewidywał odpowiedzialność parlamentarzystów, co mogło ostatecznie doprowadzić do pozbawienia ich mandatu. Bardzo szeroki zakres przedmiotowy odpowiedzialności posłów i senatorów proponowano w projekcie Konfederacji Polski Niepodległej, nawiązując do rozwiązań Konstytucji z 1935 r. Posłowie i senatorowie ponosiliby odpowiedzialność za wystąpienia sprzeczne z prawnie określonym obowiązkiem wierności wobec RP albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu (art. 29 ust. 3)[32]. Konstrukcja odpowiedzialności konstytucyjnej posłów i senatorów w obowiązującej ustawie zasadniczej

[31] M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 101. W kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej wysokich funkcjonariuszy partyjnych wypowiadał się również A. Gubiński: *Trybunał Stanu*, „Państwo i Prawo" 1982, nr 5–6, s. 7.

[32] J. M. Karolczak: *op. cit.*, s. 20–22.

została ograniczona tylko do naruszenia zakazów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakazu nabywania tego majątku. Sankcją za naruszenie tych zakazów może być pozbawienie mandatu. Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego odpowiedzialność parlamentarzystów przed Trybunałem Stanu jest oceniana rozmaicie. Zdaniem J. Sobczaka, rozszerzenie odpowiedzialności konstytucyjnej na posłów i senatorów należy ocenić krytycznie, gdyż mandatu przedstawicielskiego nie powinien pozbawiać żaden organ państwowy. Ponadto, w opinii wskazanego autora, omawiana instytucja stanowiła zawsze „oręż" władzy ustawodawczej skierowany przeciwko funkcjonariuszom władzy wykonawczej[33]. Z kolei P. Winczorek, jeszcze przed uchwaleniem nowej Konstytucji, wyrażał zapatrywanie, iż w pewnych wypadkach odpowiedzialność konstytucyjna posłów i senatorów byłaby pożądana. Jednakże wprowadzenie tejże odpowiedzialności należałoby poprzedzić zmianą modelu immunitetu parlamentarnego oraz głębokimi przeobrażeniami w ustrojowym usytuowaniu Trybunału Stanu. Konkludując wspomniany autor stwierdza, iż: „Dla rozwoju demokracji w Polsce byłoby [...] rzeczą groźną, gdyby utrwalało się społeczne przekonanie, że parlamentarzyści nie są w istocie odpowiedzialni ani politycznie, ani prawnie. Dlatego też należy poszukiwać rozwiązań, które przekonanie to uczyniłyby bezzasadnym "[34].

Wydaje się, iż instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej posłów i senatorów należy ocenić w szerszym kontekście doktrynalnym, w którym zasadnicze znaczenie przypisuje się zasadzie suwerenności narodu oraz zasadzie przedstawicielstwa. Proklamowanie bowiem na gruncie konstytucji tychże zasad będzie miało istotne konsekwencje w zakresie wykładni norm prawa konstytucyjnego. Stąd też instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej parlamentarzystów powinna być traktowana jako wyjątek od zasady przedstawicielstwa, dopuszczalny na mocy wyraźnego przepisu konstytucyjnego. Możliwość pozbawienia mandatu mocą orzeczenia Trybunału Stanu stanowi odstąpienie od klasycznej konstrukcji mandatu wolnego, która zakładała m.in. niezależność reprezentanta i jego nieodwołalność. Pewne wątpliwości może wzbudzać wprowadzenie tego rodzaju odpowiedzialności, przy jednoczesnym pozostawieniu silnych związków organizacyjnych i funkcjonalnych pomiędzy Sejmem a

[33] J. Sobczak: *op. cit.*, s. 415.

[34] P. Winczorek: *Prawo i polityka w czasach przemian*, Warszawa 1995, s. 147–148.

Trybunałem Stanu (np. wybór członków Trybunału, uzależnienie kadencji Trybunału od kadencji Sejmu, szereg powiązań proceduralnych). Również dotychczasowa praktyka pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej wysokich urzędników państwowych może rodzić pewne obawy. Dokonując analizy stosowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, M. Pietrzak podkreśla, iż wśród pobudek kontrolnej działalności poselskiej dominowały względy polityczne. Posłowie postrzegali omawianą instytucję jako „dogodny instrument walki politycznej. Posługiwanie się nim przypominało bardziej odwet i zemstę polityczną, których celem było skompromitowanie przeciwnika politycznego, niż kontrolę przestrzegania prawa"[35]. Pozostaje mieć nadzieję, iż odpowiedzialność konstytucyjna posłów i senatorów, wbrew intencjom ustrojodawcy, nie stanie się instrumentem walki politycznej, który poddałby w wątpliwość tezy o efektywności przyjętych rozwiązań.

Omawiając zagadnienie podmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej, uzasadnione jest poczynienie kilku uwag odnoszących się do solidarnego oraz indywidualnego charakteru tejże odpowiedzialności. W świetle postanowień konstytucyjnych uzasadniony zdaje się być wniosek, iż odpowiedzialność ta ma charakter indywidualny. Przemawia za tym sposób, w jaki unormowano odpowiedzialność podmiotów wchodzących w skład organów kolegialnych. Artykuł 198 ust. 1 stanowi o odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu „członków" Rady Ministrów i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W przypadku dopuszczenia odpowiedzialności solidarnej stosowne regulacje powinny byłyby wskazywać na organ państwowy, tj. Radę Ministrów bądź Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, nie zaś na ich członków. Obowiązująca regulacja konstytucyjna przesądza, jak się wydaje, o niedopuszczalności modyfikowania odpowiedzialności konstytucyjnej w rozważanym zakresie w przyszłej ustawie o Trybunale Stanu.

W związku z przedstawionymi unormowaniami należy zwrócić uwagę na problemy związane z realizacją odpowiedzialności konstytucyjnej, w sytuacji gdy konstytucja lub ustawy zostały naruszone przez działanie lub zaniechanie organu kolegialnego, na przykład Rady Ministrów. Powstaje wówczas pytanie: kto będzie ponosił odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu? Odpowiedź nie będzie jednoznaczna. Ogólnie rzecz ujmując, można wyróżnić trzy sytuacje. Odpowiedzialność konstytucyjną

[35] M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 21–22.

będzie ponosił członek organu kolegialnego, w naszym przykładzie minister (ewentualnie ministrowie). Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu będzie ponosił członek organu kolegialnego oraz przewodniczący tegoż organu – Prezes Rady Ministrów. I w końcu, odpowiedzialność będzie mógł również ponosić sam Prezes Rady Ministrów. W każdej sytuacji odpowiedzialność konkretnych osób będzie miała charakter odpowiedzialności indywidualnej – ani minister, ani też premier nie będą odpowiadać za działania cudze. Błędem byłoby przypuszczać, iż np. w sytuacji opisanej jako ostatnia Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność „za Radę Ministrów". Premier będzie ponosił odpowiedzialność konstytucyjną, jeżeli uzasadniony będzie zarzut, iż wskutek np. niedopełnienia swoich konstytucyjnych kompetencji (np. art. 148 pkt 2 i pkt 5 Konstytucji) dopuścił do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia sprzecznego z ustawą zasadniczą. Na tle rozwiązań systemowych odnoszących się do Rady Ministrów warto wskazać, że przedstawioną tezę uzasadnia okoliczność, iż wobec Prezesa Rady Ministrów zrezygnowano z zasady *primus inter pares,* wyodrębniając jego pozycję ustrojową i wyznaczając mu rolę szefa rządu[36]. Wraz ze wzmocnieniem pozycji premiera w stosunku do pozostałych członków rządu powinno następować rozszerzenie zakresu jego odpowiedzialności, oczywiście w ramach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą[37]. Obok premiera odpowiedzialność konstytucyjną będzie mógł również ponosić konkretny minister, jeżeli uczestnicząc w pracach organu kolegialnego naruszył konstytucję lub ustawy. Minister będzie mógł ponosić samodzielnie od-

[36] E. Gdulewicz, R. Mojak: *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów,* [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego,* pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997, s. 140; R. Mojak: *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji RP.* Referat wygłoszony na XL Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, s. 12.

[37] Warto podkreślić, iż prezentowane zagadnienie było przedmiotem rozważań Komisji Konstytucyjnej. Andrzej Gwiżdż na pytanie Komisji o ewentualną odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za działania i zaniechania ministra wskazał, iż stosowne przepisy Konstytucji przyznają Radzie Ministrów kompetencje w zakresie uchylania aktów normatywnych poszczególnych ministrów. „Można stąd wnosić, że Rada Ministrów powinna uchylić rozporządzenie ministra, jeśli ustali, że jest ono sprzeczne z ustawą. Ponieważ pracami Rady Ministrów kieruje Prezes Rady Ministrów, można by ewentualnie rozważyć kwestię odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów za niedopełnienie obowiązków w tym zakresie, ale też tylko w tym zakresie." Ten sam autor wskazuje, iż odpowiedzialność taka może okazać się „mało przydatna". A. Gwiżdż: *Odpowiedzi na pytania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej,* Warszawa 1992, s. 3–4, (nie publ.).

powiedzialność przed Trybunałem, jeżeli tylko jemu będzie można postawić zarzut naruszenia konstytucji lub ustawy. Podobne problemy powstają przy analizowaniu odpowiedzialności członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Innym, związanym z odpowiedzialnością konstytucyjną, problemem są postacie zjawiskowe deliktu konstytucyjnego: współsprawstwo, podżeganie i pomocnictwo. Kluczowym zagadnieniem jest tutaj możliwość wykorzystania konstrukcji wypracowanych w prawie karnym dla prawidłowego zakwalifikowania zachowania podmiotu dopuszczającego się deliktu konstytucyjnego. W opinii autora, na gruncie odpowiedzialności konstytucyjnej bezpośrednie stosowanie rozwiązań prawa karnego nie jest dopuszczalne z uwagi na specyficzny charakter deliktu konstytucyjnego. Stąd też przenoszenie wprost konstrukcji prawa karnego na grunt prawa konstytucyjnego nie znajdowałoby uzasadnienia. Ponadto w obowiązującej ustawie o Trybunale Stanu brak jest przepisu odsyłającego do odpowiednich unormowań kodeksu karnego. Odmiennie przedstawiałoby się rozważane zagadnienie, gdyby w nowej ustawie o Trybunale Stanu bądź wprost uregulowano postacie zjawiskowe deliktu, bądź też zawarto w niej stosowne odesłanie. Konkludując należy przyjąć, iż wykorzystanie rozwiązań prawa karnego nie może powodować poszerzenia kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną. Oznacza to, że nie będzie można postawić zarzutu naruszenia konstytucji lub ustaw osobie, której zachowanie wyczerpuje znamiona współsprawstwa, podżegania czy pomocnictwa, ale która nie została określona w konstytucji jako podmiot ponoszący odpowiedzialność konstytucyjną. Nie będzie można również takiego zarzutu postawić parlamentarzyście, który np. nakłania ministra do naruszenia konstytucji lub ustawy, gdyż jego zakres odpowiedzialności konstytucyjnej jest ściśle określony w art. 107 Konstytucji (chyba że minister byłby nakłaniany do zachowania naruszającego właśnie art. 107). Natomiast, jak się wydaje, konstrukcje współsprawstwa, podżegania i pomocnictwa można byłoby wykorzystać przy weryfikacji zachowań podmiotów podlegających, w świetle art. 198 ust. 1 Konstytucji, odpowiedzialności konstytucyjnej, co zdaniem autora sprawiłoby, że ocena zachowania podmiotu dopuszczającego się deliktu byłaby kompleksowa i obejmowałaby wszystkie elementy podlegające ujemnemu wartościowaniu. Oczywiście, każde sięgnięcie do konstrukcji prawa karnego, przy zastosowaniu reguł wnioskowania według analogii z zakresu prawa, powinno zawsze uwzględniać specyficzny charakter odpowiedzialności konstytucyjnej.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ

Analizując instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej nie sposób pominąć zagadnień związanych z przedmiotowym jej zakresem. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej pozostaje w ścisłym związku z pojęciem deliktu konstytucyjnego. W nowej Konstytucji nie sformułowano wprost definicji deliktu konstytucyjnego, jakkolwiek z przepisu art. 198 ust. 1 wynika, iż jego znamionami są: 1) naruszenie konstytucji lub ustaw, 2) naruszenie powinno być popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. W świetle zaś art. 3 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r.: „Odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje czyny, którymi osoby wymienione w art. 1 ust. 2 w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem w sposób zawiniony naruszyły konstytucję lub inną ustawę".

Porównanie powyższych uregulowań pozwala dostrzec zarysowującą się między nimi, istotną różnicę. Otóż ustawa o Trybunale Stanu konstytuuje znamię podmiotowej strony deliktu konstytucyjnego, stanowiąc, iż czyn powinien być popełniony „w sposób zawiniony". Konstytucja w przedmiotowej kwestii milczy. Wydaje się, iż pomimo braku w ustawie zasadniczej wspomnianej regulacji, problemowi winy należy poświęcić kilka refleksji z uwagi na jego znaczenie dla ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej.

W doktrynie prawa konstytucyjnego przeważa pogląd, w myśl którego wina jako podstawa odpowiedzialności konstytucyjnej powinna być rozumiana w sposób zbliżony do pojmowania winy, ukształtowanego na gruncie prawa karnego[38]. Stąd też pojęcie winy obejmować będzie zarówno winę umyślną, jak i nieumyślną[39]. Kontrowersje wokół przedmio-

[38] Na marginesie warto zaznaczyć, iż „na gruncie obowiązującego k.k. nie należy winy dzielić na umyślną i nieumyślną", gdyż obecnie umyślność i nieumyślność są znamionami podmiotowymi charakteryzującymi czyn zabroniony. Szerzej na ten temat A. Zoll: *Czyn zabroniony popełniony umyślnie,* [w:] K. Buchała, A. Zoll: *Kodeks karny. Część ogólna,* Wyd. Zakamycze, Kraków 1998, s. 89–96.

[39] A. Gubiński: *op. cit.*, s. 5; J. Wróblewski: *Trybunał Stanu – prawne podstawy odpowiedzialności*, Wydawnictwo Stronnictwa Demokratycznego „Epoka" (bez daty), z. 5, s. 10–11; H. Groszyk: *Trybunał Stanu – właściwość Trybunału Stanu*, Wydawnictwo Stronnictwa Demokratycznego „Epoka" (bez daty), z. 7, s. 6; F. Siemieński: *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce,* [w:] *Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego,* Lublin 1985, s. 80; K. Działocha: *Naruszenie konstytucji jako podstawa odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu,* Acta Universitatis Wratislaviensis, No 911, Prawo CL, Wrocław 1988, s. 46; G. L. Seidler: *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna,* „Państwo i Prawo" 1989, nr 12, s. 8; M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 106.

towego zagadnienia wyraźnie uwidoczniły się w toku rozpatrywania przez Trybunał Stanu sprawy tzw. „afery alkoholowej". Wówczas pojawiły się poglądy, w myśl których sformułowanie „w sposób zawiniony" odnosi się jedynie do winy umyślnej. Za przyjęciem takiego rozstrzygnięcia przemawiać miała wykładnia systemowo-celowościowa, opierająca się na postrzeganiu instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w kontekście całości systemu prawa w Polsce[40]. Z kolei Trybunał Stanu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 18 czerwca 1997 r., sygn. akt I TS – 1/93, jak i w uzasadnieniu do wyroku z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt II TS – 1/98 stanął na stanowisku, iż pojęcie „w sposób zawiniony" obejmuje możliwość umyślnego, jak też nieumyślnego popełnienia deliktu konstytucyjnego[41]. Warto w tym miejscu przytoczyć treść uchwały podjętej w dniu 10 czerwca 1998 r. przez pełny skład Trybunału. W świetle tejże uchwały: „Odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają osoby wymienione w ustawie o Trybunale Stanu, które naruszyły konstytucję lub inną ustawę zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, to znaczy nie mając zamiaru naruszenia konstytucji lub ustawy dokonały takiego naruszenia na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość dokonania takiego naruszenia przewidywały albo mogły przewidzieć przy zachowaniu należytej staranności"[42].

Na zakończenie rozważań dotyczących pojęcia „w sposób zawiniony" należy wskazać, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 3 grudnia 1998 r. precyzuje postanowienia dotychczasowego art. 3. Proponowana zmiana podkreśla: „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"[43].

---

[40] Pogląd taki został zaprezentowany przez M. Filara w Referacie sędziego sprawozdawcy w sprawie – sygn. akt II TS – 1/98. Warto podkreślić, iż autor tejże wypowiedzi pominął fakt, iż w toku prac nad ustawą o Trybunale Stanu proponowano ograniczenie odpowiedzialności konstytucyjnej tylko do winy umyślnej. Ostatecznie zmieniono stosowny przepis, wprowadzając pojęcie „sposób zawiniony", co może doprowadzić do konkluzji, iż ustawodawca dopuszczał również możliwość popełnienia deliktu konstytucyjnego z winy nieumyślnej.

[41] Uzasadnienie do wyroku TS z dnia 18 czerwca 1997 r., sygn. akt I TS – 1/93, s. 54 (nie publ.); uzasadnienie do wyroku TS z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt II TS – 1/98, s. 7 (nie publ.).

[42] Uchwała Pełnego Składu Sędziów Trybunału Stanu z dnia 10 czerwca 1998 r., sygn. akt TS ZP – 1/98 (nie publ.).

[43] Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 3 grudnia 1998 r., Druk Sejmu RP nr 778, s. 2.

Konstytucyjna regulacja zakresu przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej jest stosunkowo oszczędna. Delikt konstytucyjny w ujęciu ustawy zasadniczej został określony przy użyciu elementów formalnych, co z pewnością ułatwi wyrokowanie Trybunałowi Stanu. Jednakże przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, jeszcze przed uchwaleniem nowej Konstytucji, podnosili krytyczne uwagi odnoszące się do formalnej koncepcji deliktu. Michał Pietrzak przestrzegał, iż przy formalnym ujęciu deliktu konstytucyjnego odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu będzie ponosił zarówno minister, który naruszając konstytucję lub ustawę przysporzył państwu korzyści, jak i minister, który łamiąc konstytucję lub ustawę swoim zachowaniem wyrządził państwu szkodę. Ten sam autor wyraził zapatrywanie, w myśl którego „wszczynanie postępowania, jedynie ze względu na fakt naruszenia konstytucji lub ustawy, bez brania pod uwagę jego konsekwencji dla interesów państwa i społeczeństwa, może prowadzić do przekształcenia tej nadzwyczajnej w swej istocie instytucji kontrolnej, w instytucję zwyczajną"[44].

Pewne wątpliwości wzbudza również okoliczność, iż ustrojodawca nie zdecydował się na zróżnicowanie przedmiotowe odpowiedzialności konstytucyjnej w stosunku do niektórych podmiotów ponoszących tę odpowiedzialność. Wyjątek stanowi tutaj zakres przedmiotowy odpowiedzialności posłów i senatorów. W myśl bowiem art. 107 ust. 1 i 2 parlamentarzysta będzie ponosił odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu jedynie za naruszenia zakazów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakazów dotyczących nabywania majątku zarówno Skarbu Państwa, jak i samorządu terytorialnego. Wydaje się, o czym już wcześniej wspomniano, iż takie wąskie ujęcie przedmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej parlamentarzystów uzasadnione jest szczególnym i wyjątkowym charakterem tej odpowiedzialności, jeśli zważyć, iż konsekwencją stwierdzenia naruszenia zakazów przez Trybunał Stanu może być pozbawienie mandatu przedstawicielskiego. Poza wskazanym wyżej wyjątkowym zakreśleniem zakresu przedmiotowego odpowiedzialności parlamentarzystów, pozostałe podmioty podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej będą ją ponosić w takim samym zakresie, bez względu na swoją pozycję ustrojową oraz bez względu na zakres przyznanych im kompetencji.

---

[44] M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 104.

Pierwszy z wymienionych elementów konstytucyjnej konstrukcji deliktu to „naruszenie konstytucji lub ustaw". W tym miejscu kilka refleksji należy poświęcić samemu pojęciu „naruszenie". Wydaje się, iż słowo to należy interpretować na podstawie karnistycznego i cywilistycznego ujęcia czynu, co uzasadnione jest brakiem skonstruowania na gruncie doktryny prawa konstytucyjnego odrębnego pojęcia czynu. Warto przy tym zaznaczyć, iż ustawowa definicja odpowiedzialności konstytucyjnej była stworzona w oparciu właśnie o pojęcie czynu. Również przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego definiując delikt konstytucyjny, sięgali do wypracowanych w prawie karnym i cywilnym koncepcji czynu[45]. Stąd też naruszenie konstytucji lub ustawy będzie polegać na działaniu bądź zaniechaniu podmiotu podlegającego odpowiedzialności konstytucyjnej. Inaczej mówiąc, będzie to zachowanie charakteryzujące się zdolnością doboru ruchów potrzebnych do zrealizowania wyobrażonego celu[46]. Tak więc, jak słusznie zauważył J. Wróblewski, przedmiotem kontroli Trybunału Stanu będą zachowania psychofizyczne, które stanowią podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej[47]. Zachowania naruszające konstytucję lub ustawę mogą mieć różny charakter. Po pierwsze, mogą przybrać charakter zachowań prawotwórczych; po drugie, mogą to być zachowania decyzyjne związane z procesem stosowania prawa, po trzecie, zachowania te mogą stanowić czynności faktyczne. Przy czym każde z wymienionych zachowań, aby stanowić podstawę odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, musi pozostawać w sprzeczności z konstytucją lub ustawą[48].

Kolejnym aspektem omawianego zagadnienia jest forma stadialna deliktu konstytucyjnego. Zdaniem autora niniejszego opracowania, skoro konstytucja jednoznacznie stanowi o „naruszeniu" określonego aktu prawnego, wykluczyć należy możliwość popełnienia deliktu konstytucyjnego w formie usiłowania, czy też przygotowania. Wzorowanie się w tym zakresie na rozwiązaniach przyjętych w prawie karnym nie znajduje

[45] A. Gubiński: *op. cit.*, s. 5; M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 105; M. Domagała: *op. cit.*, s. 166. Por. także Z. Świda-Łagiewska: *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, pod red. Z. Świdy-Łagiewskiej, Warszawa 1983, s. 125 i n.

[46] A. Zoll: *Struktura przestępstwa*, [w:] K. Buchała, A. Zoll: *Kodeks karny. Część ogólna*, Wyd. Zakamycze, Kraków 1998, s. 15.

[47] J. Wróblewski: *Trybunał Stanu a Trybunał Konstytucyjny – związki instytucjonalne i problemy wspólne*, „Państwo i Prawo" 1986, nr 8, s. 14.

[48] G. L. Seidler: *op. cit.*, s. 8–9.

wobec powyższego uzasadnienia. Gdyby ustrojodawca zdecydował się na objęcie zakresem przedmiotowym, oprócz dokonania, również pozostałych form stadialnych stosowny przepis ustawy zasadniczej musiałby posiadać inne brzmienie, np.: „Kto narusza...".

Naruszenie musi dotyczyć konstytucji bądź innej ustawy, co upoważnia do twierdzenia, iż naruszenie innych aktów prawnych niższego rzędu nie będzie wyczerpywać znamion deliktu konstytucyjnego. Pewne wątpliwości mogą się zrodzić przy naruszeniu umowy międzynarodowej przez podmiot podlegający odpowiedzialności konstytucyjnej. W konstytucyjnym katalogu źródeł prawa umowy międzynarodowe są sytuowane poniżej konstytucji, zaś ich stosunek względem pozostałych aktów prawnych uzależniony został od trybu ratyfikacji. Jeżeli umowa międzynarodowa jest ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji). Tak więc umowa międzynarodowa, do której ratyfikacji wymagane jest upoważnienie ustawowe, będzie miała nie tylko moc równą ustawie, ale w sytuacji kolizji z ustawą będzie jej przysługiwać pierwszeństwo. Wydaje się, iż skoro podmiot podlegający odpowiedzialności konstytucyjnej będzie odpowiadał za naruszenie ustawy, to tym bardziej uzasadniona jest jego odpowiedzialność za naruszenie umowy międzynarodowej, o której była mowa wyżej (*argumantum a minori ad maius*). Podobne uwagi należy odnieść do prawa wspólnotowego.

Aby można było określonej osobie postawić zarzut naruszenia konstytucji lub ustawy, naruszenie musi dotyczyć konkretnej normy konstytucyjnej lub ustawowej. Za niewystarczające należy uznać wszczynanie postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej w oparciu o ogólnie sformułowany zarzut naruszenia wspomnianych aktów normatywnych. Wątpliwości mogą się pojawić w przypadku normy o dużym stopniu ogólności. Problem taki wyłonił się w praktyce w związku z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. nr 35, poz. 230 ze zm.). Norma zawarta we wskazanych przepisach ma charakter normy kierunkowej o wysokim stopniu ogólności, stąd też ocena jej naruszenia musi być poprzedzona stosunkowo złożonym procesem. W procesie tym niezbędne jest ustalenie zakresu kompetencji podmiotu, któremu zarzuca się naruszenie ustawy oraz ustalenie zadań i obowiązków ciążących na tymże podmiocie, a związanych z celami określonymi w art. 1 cytowanej ustawy. Dopiero wówczas, gdy analiza zachowania danego podmiotu

wykaże naruszenie norm kompetencyjnych lub norm nakładających na podmiot określone zadania czy obowiązki, uzasadniony będzie zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i zapobieganiu alkoholizmowi[49].

Konstytucyjnym znamieniem deliktu jest także związek naruszenia ustawy zasadniczej lub ustawy z zajmowanym stanowiskiem lub z zakresem urzędowania określonego podmiotu. Kluczowym problemem jest definicja „związku z zajmowanym stanowiskiem" oraz definicja „zakresu urzędowania". W piśmiennictwie obydwa wyżej wskazane pojęcia zostały precyzyjnie określone. Zwrot „w związku z zajmowanym stanowiskiem" obejmuje takie zachowanie podmiotu naruszającego konstytucję lub ustawy, które nastąpiło przez wykorzystanie zajmowanego przez ten podmiot stanowiska. Zwraca uwagę okoliczność, iż „związek z zajmowanym stanowiskiem" jest pojęciem szerszym od „zakresu urzędowania". Zdaniem M. Pietrzaka, przez „zakres urzędowania" należy rozumieć „całokształt wyodrębnionych przedmiotowo spraw, w zakresie których podmiot może podejmować decyzje i prowadzić działania"[50]. Z kolei J. Sobczak „zakres urzędowania" definiuje jako „posiadanie wyznaczonych prawem kompetencji do podejmowania określonych decyzji"[51]. Nawiązuje tym samym do definicji zaproponowanej przez Z. Świdę-Łagiewską[52]. Wydaje się, iż przedstawione interpretacje dwóch wyżej wymienionych pojęć pozostają aktualne również w zmienionym stanie prawnym.

Na zakończenie tej części opracowania kilka uwag warto poświęcić kontrowersyjnemu zagadnieniu – odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu na zasadzie art. 2 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu. W piśmiennictwie ocena dotychczasowych rozwiązań ustawowych, dotyczących odpowiedzialności karnej przed Trybunałem, nie była jednolita. Arnold Gubiński wyrażał pogląd, iż orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przez ten sam organ pozwala na kompleksową ocenę czynu, a ponadto zwiększa gwarancję realizacji zasady równości wobec prawa. W opinii wspomnianego autora prowadzenie postępowania karnego w trybie zwykłym wobec osób odpowiadających za delikt kon-

[49] Szczegółowo poruszony problem został omówiony w opinii prawnej Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie niektórych zagadnień związanych z odpowiedzialnością konstytucyjną – Załącznik nr 18 do protokołu 14 posiedzenia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z dnia 3 czerwca 1992 r., s. 4–5, (nie publ.).

[50] M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 105–106.

[51] J. Sobczak: *op. cit.*, s. 416.

[52] Z. Świda-Łagiewska: *op. cit.*, s. 127–128.

stytucyjny „mogłoby [...] przebiegać z naruszeniem praworządności", jeżeli zważyć funkcje państwowe pełnione przez te osoby[53]. Również M. Pietrzak oceniał jednoczesne rozpatrywanie sprawy o naruszenie konstytucji bądź ustawy i o przestępstwo karne jako uzasadnione merytorycznie. Zgłaszał równocześnie pewne zastrzeżenia dotyczące takiego rozwiązania. Otóż łączne rozpatrywanie takich spraw mogło doprowadzić do przeniesienia „punktu ciężkości" z odpowiedzialności konstytucyjnej na odpowiedzialność karną[54]. W toku dyskusji nad podstawowymi założeniami obecnej Konstytucji zgłaszane były postulaty zrezygnowania z łączenia odpowiedzialności konstytucyjnej z karną. Sprawy tej ostatniej podlegać miały orzecznictwu sądów powszechnych, co wzmocniłoby zasadę równości obywateli, zaś Trybunałowi Stanu pozwoliłoby skoncentrować się wyłącznie na odpowiedzialności konstytucyjnej[55].

Pomimo wspomnianych wyżej wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, ustrojodawca zdecydował się pozostawić w jurysdykcji Trybunału Stanu orzekanie o odpowiedzialności karnej, oczywiście w zakresie ściśle reglamentowanym w konstytucji. W świetle art. 145 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP, oprócz odpowiedzialności konstytucyjnej, będzie przed Trybunałem Stanu ponosił odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa. Trybunał został uznany za wyłącznie właściwy do rozstrzygania w przedmiocie odpowiedzialności karnej głowy państwa. Odpowiedzialność karną przed Trybunałem Stanu będą również ponosili członkowie Rady Ministrów, o ile przestępstwo zostało popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Zakres odpowiedzialności karnej tych ostatnich jest więc węższy niż odpowiedzialności głowy państwa. Członek Rady Ministrów tylko wówczas poniesie odpowiedzialność karną przed Trybunałem, gdy przestępstwo będzie popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem[56]. Wydaje się, iż pojęcie „w związku z zaj-

[53] A. Gubiński: *op. cit.*, s. 6–7.

[54] M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 109.

[55] J. Nowacki: *op. cit.*, s. 100.

[56] W świetle art. 2 ust. 4 ustawy o TS członkowie Rady Ministrów (oraz inne osoby podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej z wyjątkiem Prezydenta) będą przed Trybunałem Stanu ponosić odpowiedzialność karną, o ile w uchwale o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej łączne rozpoznanie czynów uznano za celowe. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 3 grudnia 1998 r. art. 2 ust. 4 otrzymał brzmienie: „Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem" – Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 3 grudnia 1998 r., Druk Sejmu RP nr 778, s. 1. Można stąd wyprowadzić wniosek, iż w przypadku uchwalenia

mowanym stanowiskiem" będzie obejmować zarówno sytuację, gdy przestępstwo popełniono w zakresie swojego urzędowania, jak i sytuację, gdy przestępstwo popełniono jedynie przy wykorzystaniu piastowanego urzędu. W pierwszym wypadku związek z zajmowanym stanowiskiem jest silniejszy niż w drugim. Dlatego też brak jest racjonalnych powodów, dla których minister popełniający przestępstwo w zakresie swojego urzędowania miałby nie ponosić odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, w przeciwieństwie do ministra, który popełniłby przestępstwo jedynie przy wykorzystaniu zajmowanego stanowiska. Należy przypomnieć, o czym była już mowa, iż pojęcie „związku z zajmowanym stanowiskiem" występuje przy konstrukcji deliktu konstytucyjnego, zaś jego zakres jest szerszy niż zakres pojęcia „w zakresie swojego urzędowania".

UWAGI KOŃCOWE

Autor niniejszego opracowania nie pretenduje do ukazania wyczerpującej analizy instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Zamierzeniem autora było przedstawienie jedynie wybranych, najistotniejszych problemów materialno-prawnych związanych z przedmiotową instytucją. Przy uwzględnieniu powyższych założeń, jak się wydaje, można sformułować pewne wnioski końcowe.

Niewątpliwie instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej na stałe została wpisana do systemu polskiego prawa i będzie stanowić obok odpowiedzialności politycznej jeden z podstawowych instrumentów pozwalających weryfikować poczynania piastunów władzy. Przestrzec jednocześnie wypada przed zbyt częstym korzystaniem z zarzutu naruszenia konstytucji czy ustawy, albowiem efektywność tejże instytucji nie zależy od jej częstego stosowania.

Rozwiązania instytucjonalne, w zakresie organu uprawnionego do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, swoją inspirację czerpią z bogatej tradycji historycznej Rzeczypospolitej. Odbiegają one od standardowych rozwiązań przyjętych w większości demokratycznych państw zachodnich. Wpływ na taki stan, oprócz względów his-

---

ustawy nowelizującej ustawę o TS w brzmieniu przytoczonym wyżej członkowie Rady Ministrów będą ponosić odpowiedzialność karną przed Trybunałem Stanu bez względu na celowość rozpatrywania sprawy o przestępstwo łącznie z odpowiedzialnością konstytucyjną.

torycznych, miała określona filozofia państwa, będąca źródłem i podstawą uzasadnienia rozwiązań konstytucyjnych. *De lege ferenda* należy rozważyć możliwość przekazania orzekania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Trybunałowi Konstytucyjnemu. W praktyce bowiem mogą zaistnieć sytuacje, w których decyzja Trybunału Konstytucyjnego może mieć znaczenie dla realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej (rozstrzygnięcie w przedmiocie konstytucyjności prawa czy też rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego).

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, warto byłoby rozważyć wyeliminowanie spośród kręgu osób ponoszących przed nim odpowiedzialność – parlamentarzystów. Wydaje się, iż możliwość pozbawienia mandatu przez Trybunał Stanu rozmija się z przyjętą na gruncie konstytucji zasadą przedstawicielstwa. Należałoby również opowiedzieć się za wyłączeniem modyfikowania zakresu podmiotowego odpowiedzialności w ustawie o Trybunale Stanu. Dotyczy to w szczególności rozszerzenia odpowiedzialności na Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, którzy zastępują Prezydenta. Ewentualne zaś poszerzenie kręgu osób odpowiedzialnych konstytucyjnie powinno przybrać formę stosownej noweli konstytucyjnej.

W związku z zakresem przedmiotowym odpowiedzialności konstytucyjnej można, jak się wydaje, sprecyzować dwa zasadnicze postulaty. Pierwszy z nich dotyczy podmiotowej strony deliktu konstytucyjnego. Jak wynika z dotychczasowej praktyki, sprecyzowania wymaga pojęcie „w sposób zawiniony". Być może jednoznaczne wskazanie, iż naruszenie konstytucji lub ustawy może być naruszeniem zarówno umyślnym, jak i nieumyślnym przyczyniłoby się do usunięcia dotychczasowych wątpliwości. Druga propozycja wiąże się z formalną koncepcją deliktu konstytucyjnego. Z jednej strony koncepcja taka ułatwia orzekanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, z drugiej zaś może doprowadzić do zbyt częstego korzystania z przedmiotowej instytucji. Stąd też należałoby rozważyć wprowadzenie elementów materialnych do koncepcji deliktu konstytucyjnego – np. w postaci wyrządzonej szkody czy też w postaci zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

SUMMARY

The present paper is concerned with the issues arising from the problem of constitutional responsibility in the light of the Republic of Poland's Constitution of April

2, 1997. This problem is comparatively rarely taken up by students of constitutional law, which is why it deserves certain theoretical reflections.

The first part of the article presents the evolution of constitutional responsibility in Poland from the regulations in the Diet Constitution of 1565 to the provisions contained in the now binding Constitution. The second part of the paper is devoted to the analysis of the subjective and objective scope of constitutional responsibility. It begins with a discussion of the range of subjects accountable before the Tribunal of State and goes on to present the remarks on constitutional torts. The scope of research has been defined primarily by constitutional regulations, statutory provisions being referred to only to the indispensable extent. Apart from law-theory arguments, which illustrate particular theses, the author also presents the selected opinions of the State Tribunal members. This device permits to emphasise differences between the theoretical assumptions of the principle in question and their implementation in the activities of the Tribunal of State.