

ROZDZIAŁ XIII. TRYBUNAŁ STANU

1. Pojęcie i geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dla realizacji idei państwa prawnego, w tym zwłaszcza wynikającej z niej zasady praworządnego działania organów państwowych, konieczne jest stworzenie procedur **egzekwowania odpowiedzialności osób piastujących urzędy i stanowiska publiczne, za ich działania związane z pełnionymi urządami, naruszające obowiązujące przepisy prawa** (B. Naleziński).

W powyższym sformułowaniu tkwi sens zrozumienia istoty odpowiedzialności konstytucyjnej. Zachodzi ona bowiem wówczas, kiedy członek rządu lub innej określonej przez prawo naczelnej instytucji publicznej, a nawet w ogóle osoba sprawująca urząd wyższej rangi (np. głowa państwa), dopuszcza się w związku ze sprawowaną funkcją naruszenia konstytucji lub ustawy (W. Szyszkowski) a naruszenie to nie wypełnia znamion czynu zabronionego przez ustawę karną (chodzi tu zatem o tzw. delikt konstytucyjny).

Odpowiedzialność konstytucyjna w sposób istotny różni się od odpowiedzialności karnej i politycznej. **Odpowiedzialność karna** dotyczy bowiem czynów wypełniających znamiona przestępstw przewidzianych w obowiązujących przepisach karnych i ponosi się ją głównie przed sądami powszechnymi a te, po stwierdzeniu winy wymierzają kary przewidziane przez kodeks karny. Z kolei, **odpowiedzialność polityczna** jest ustaloną prawnie lub zwyczajowo zasadą, według której osoba (osoby) pełniąca funkcję organu państwa obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią

kontrolę. Przy pociągnięciu do tego typu odpowiedzialności nie musi następować stwierdzenie winy, a jedyną sankcją jest usunięcie z zajmowanego stanowiska. Odpowiedzialność polityczna ponoszona przed parlamentem nazywana jest **odpowiedzialnością parlamentarną** (A. Preisner).

Idea rządów opartych na prawie, tkwiła w myśli politycznej od czasów starożytnych. Jednakże, ich wprowadzenie napotykało na duże trudności szczególnie we wschodnich despotiach, gdzie decyzje władcy – naznaczonego przymiotem boskości – zawsze były uznawane za sprawiedliwe (K. Wójtowicz). Dopiero w demokratycznej *polis* powstały warunki, by równości praw politycznych towarzyszyły instytucjonalne formy sprawowania kontroli nad postępowaniem dygnitarzy. W Atenach prawem takim dysponowało zgromadzenie ludowe, otwarte dla wszystkich obywateli powyżej 18 lat. Dziewięć razy do roku za pomocą głosowania sprawdzano zaufanie ludu do urzędników. Urzędnik, który takie zaufanie utracił, narażony był na proces sądowy. Swoistą formą ukarania polityka był sąd skorupkowy (ostracyzm). Zastosowanie tego środka przez zgromadzenie mogło zakończyć się dziesięcioletnim wygnaniem skazanego.

Na kontynencie europejskim instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej wyprzedziła ukształtowanie się odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej). Najpierw pojawiła się w średniowiecznej Anglii przybierając postać *impeachment* (po raz pierwszy zastosowano tę procedurę w 1376 r. za panowania Edwarda III). Polegała ona na możliwości postawienia urzędnika królewskiego w stan oskarżenia przez Izbę Gmin i osądzenia przez Izbę Lordów. Procedurą *impeachment* posługiwano się głównie wtedy, gdy obawiano się, że sprawca, ze względu na jego pozycję i stanowisko, a także charakter popełnionego czynu, nie zostanie należycie ukarany przez sąd powszechny. Kiedy jednak na przestrzeni XVIII w. ukształtowały się w Anglii mechanizmy parlamentarnej odpowiedzialności ministrów, procedura *impeachment* zeszła na plan dalszy. Nawiązano jednak do niej zarówno w Konstytucji USA z 1787 r., jak i w pierwszych konstytucjach europejskich, które nie znały jeszcze procedury wotum nieufności, a więc mechanizmów odpowiedzialności politycznej (L. Garlicki). Przyjęcie tej instytucji przez Stany Zjednoczone wynikało z naturalnej potrzeby

ochrony interesu ogólnego, przed ewentualnymi bezprawnymi działaniami władzy wykonawczej i sądowej. Należy bowiem pamiętać, że do istoty systemu separacji władz w USA należy brak odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej, skupionej w urzędzie prezydenta, przed władzą ustawodawczą, czyli Kongresem. Dlatego też w art. II § 4 Konstytucji postanowiono, iż: „prezydent, wiceprezydent i każdy funkcjonariusz cywilny Stanów Zjednoczonych zostaje usunięty z urzędu w razie postawienia przez Izbę Reprezentantów w stan oskarżenia i skazania za zdradę, przekupstwo lub inne ciężkie przestępstwa lub przewinienia” (prawo sądenia należy do Senatu).

W Polsce, początki odpowiedzialności urzędników królewskich za naruszenie prawa i złe wykonywanie funkcji sięgają II połowy XVI w. Konstytucja sejmowa z 1565 r. przewidywała, że urzędnicy zaniedbujący swe obowiązki będą pozywani przez posłów ziemskich, króla lub instygatora koronnego do Sądu Sejmowego. Przesłanką jej zastosowania było nie tyle nadużywanie władzy przez podskarbiech, co ich bezczynność. Ta forma odpowiedzialności pozostała jednak zjawiskiem odosobnionym, na co złożyło się dożywotnie sprawowanie urzędów i brak centralnego organu wykonawczego, zależnego od króla i poddanego kontroli Sejmu (Z. Szcząska). Dopiero druga połowa XVIII w. przyniosła wypracowanie oryginalnych rozwiązań instytucjonalnych w kwestii odpowiedzialności urzędników państwowych za naruszenie prawa. W 1764 r. powołane zostały Komisje Wielkie – Skarbu i Wojska. Obawa przed uzurpacją funkcji ustawodawczych przez te komisje, spowodowała wydanie w 1768 r. konstytucji sejmowej, określającej odpowiedzialność komisarzy. Mogli oni być pozywani do Sądu Sejmowego pod zarzutem przywłaszczenia sobie ustawodawstwa przez komisje.

Przy tworzeniu Rady Nieustającej (ówczesnego rządu) wielokrotnie podnoszono i rozważano kwestię odpowiedzialności jej członków. Ustawa powołująca do życia Radę Nieustającą ustanawiała odpowiedzialność jej członków za przekroczenie przyznanych im kompetencji. Konstytucja sejmowa z 1775 r. dokonująca reorganizacji Sądu Sejmowego, przewidywała jego właściwość do rozpatrywania spraw o obrazę majestatu, zdradę, przekupstwo sędziów, ucisk wolności obywatelskiej, gwałcenie wolnego głosu. Pod właściwość Sądu Sejmowego

podlegał każdy szlachcic, a nie tylko urzędnik państwowy. Oczywiście, podlegali mu także ministrowie obojga narodów i radcy Rady Nieustającej za działania związane z wykonywaniem swego urzędu. W praktyce, realizacja odpowiedzialności członków Rady Nieustającej napotykała na splot okoliczności niemożliwych do przezwyciężenia.

Dopiero **Konstytucja 3 Maja 1791 r. wprowadziła odpowiedzialność konstytucyjną członków rządu**. Podmiotowy zakres odpowiedzialności rozciągał się w pierwszej kolejności na ministrów zasiadających w Straży Praw. Ponieważ wszystkie decyzje zapadłe w Straży Praw przybierały postać decyzji królewskich, a dla swej ważności wymagały kontrasygnaty, ministrowie przez fakt złożenia podpisu ponosili za nie pełną i wyłączną odpowiedzialność w przypadku, gdyby naruszały konstytucję lub prawo. Obok ministrów zasiadających w Straży Praw, odpowiedzialność za naruszenie prawa ponosili również ministrowie wchodzący w skład komisji wielkich oraz komisarze do nich powołani (M. Pietrzak). O postawieniu w stan oskarżenia decydowały obie izby. Organem sądzącym ministrów był Sąd Sejmowy. Składał się on z 36 osób wybieranych drogą losowania, w tym 12 przez Senat ze swego grona, z wyłączeniem senatorów zasiadających w Straży Praw i komisjach wielkich i 24 wybieranych w ten sam sposób przez Izbę Poselską ze swego składu. Komplet sądcy składał się z 15 sędziów dobieranych drogą losowania do każdej sprawy. System kar wskazywała Konstytucja 3 Maja jedynie w sposób ogólny stwierdzając, iż oskarżeni ponoszą odpowiedzialność osobistą i majątkową (dopuszczalne było zatem stosowanie kar przewidzianych przez obowiązujące ustawodawstwo).

Instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej знаła także Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. (kontrolę nad działalnością ministrów i rządu sprawowała Rada Stanu, a o wszczęciu postępowania decydował król, który też wyznaczał sąd) oraz Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. (organem sądzącym był Sąd Sejmowy).

Po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości, instytucję Trybunału Stanu ustanowiła Konstytucja marcowa z 1921 r., która przewidywała odpowiedzialność przed nim Prezydenta RP i ministrów. Na jej pod-

stawie wydana została 27 kwietnia 1923 r. ustawa o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 59, poz. 415). Stanowiła ona, że ministrowie odpowiadają przed TS za działania i zaniechania wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, którymi w zakresie swego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu naruszyli Konstytucję lub inną ustawę, narazili państwo na niebezpieczeństwo lub wyrządzili interesom państwa znaczną szkodę. Odpowiedzialność konstytucyjna przed TS nie wyłączała w stosunku do ministrów odpowiedzialności karnej przed właściwymi sądami. Także Konstytucja kwietniowa z 1935 r. przewidywała instytucję Trybunału Stanu, a wydana na jej podstawie w lipcu 1936 r. ustawa zreformowała ustrój i kompetencje Trybunału, a także krąg podmiotów, których sprawy mógł on rozpatrywać. Wyłączono odpowiedzialność Prezydenta RP, a objęto nią dodatkowo posłów i senatorów (Z. Świda-Łagiewska).

W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej wyróżniły się tylko dwie sprawy podlegające jurysdykcji Trybunału Stanu: W. Kucharskiego (ministra przemysłu i handlu, a później skarbu) oraz G. Czechowicza (ministra skarbu w okresie 1926–1929). Obie jednak nie zostały doprowadzone do finału i negatywnie odbiły się na autorytecie Trybunału.

Po II wojnie światowej do instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej nawiązał art. 27 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. – o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71) stanowiąc, że: „osobna ustawa powoła organy właściwe do orzekania w sprawach, wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz Prezydenta RP”. To sformułowanie jednak nigdy nie doczekało się realizacji i miało wyłącznie charakter propagandowy. Rzecz jasna, odpowiedzialności konstytucyjnej nie przewidywała również uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja PRL. Zarówno doktryna jak i praktyka państwa socjalistycznego zdecydowanie negowały instytucję takiej odpowiedzialności, z oczywistych w takim totalitarnym państwie względów (D. Dudek, J. Sobczak).

Dopiero na kanwie wydarzeń 1980 r. stał się możliwym postulat restytuowania do ustroju politycznego naszego państwa Trybunału Stanu, co wiązało się z realizacją powszechnego żądania pociągnięcia

do odpowiedzialności ówczesnej ekipy kierującej państwem. Organ ten przywrócono w pierwszych miesiącach stanu wojennego w wyniku nowelizacji Konstytucji z dnia 26 marca 1982 r. (ustawa o TS nosi tę samą datę), a następnie poddano istotnej reformie w okresie przeobrażeń ustrojowych w latach 1989–1992. Nowelizacja z 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 125, poz. 1372) dostosowała przepisy ustawy do treści Konstytucji z 1997 r.

Jednolity tekst ustawy o Trybunale Stanu zawiera Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925; zm.: Dz. U. z 2003 r., Nr 175, poz. 1692; z 2004 r., Nr 23, poz. 219 oraz z 2010 r., Nr 75, poz. 472.

2. Status ustrojowy i organizacja Trybunału Stanu

Konstytucja RP zaliczyła Trybunał Stanu do organów odrębnej i niezależnej od innych, władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173). Nie jest to jednakże (podobnie jak i Trybunał Konstytucyjny) sąd w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji i tym samym nie sprawuje *wymiaru sprawiedliwości* w przyjętym tam rozumieniu (L. Garlicki). Jednakże, ze względu na niezawisłość sędziów w nim zasiadających, jak i z uwagi na charakter jego zadań orzeczniczych, TS w pełni odpowiada pojęciu organu władzy sądowniczej; orzeka wszak, czy konkretne czyny ściśle określonych osób stanowiły naruszenie prawa. Tak więc, egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej (a w pewnych okolicznościach także odpowiedzialności karnej) upodabnia ten organ do sądu karnego orzekającego o odpowiedzialności obywateli za popełnione przestępstwa (B. Naleziński).

Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu (art. 199 ust. 1 Konstytucji). **Przewodniczącym Trybunału jest *ex officio* I Prezes Sądu Najwyższego** (powoływany przez Prezydenta RP na 6-letnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego). Wyboru składu Trybunału dokonuje się na pierwszym posiedzeniu Sejmu i zachowuje on swoje kompetencje do czasu wyłonienia nowego składu (art. 14 ustawy o TS). Kandydatury na członków Trybunału Stanu może zgłaszać Marszałek Sejmu lub

grupy co najmniej 35 posłów. Wybranymi mogą być wyłącznie obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych, niekarani sądownie i niezatrudnieni w organach administracji rządowej. Osoby wybrane w skład Trybunału składają przed Marszałkiem Sejmu przysięgę sędziowską.

Ustawa Zasadnicza wymaga, aby zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej połowa członków Trybunału legitymowała się kwalifikacjami wymaganymi do zajmowania stanowiska sędziego (art. 199 ust. 1 zd. II), co pozwala na zachowanie równowagi między podejściem prawniczym i politycznym przy rozpatrywaniu spraw. **Członkowie Trybunału Stanu są w sprawowaniu funkcji sędziego niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom** (art. 199 ust. 3). Art. 17 ust. 1 ustawy o TS wyklucza możliwość przedterminowego odwołania członka Trybunału. Utrata zajmowanego stanowiska sędziego TS może nastąpić wyłącznie wskutek: a) zrzeczenia się funkcji, b) trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności albo c) skazania prawomocnym wyrokiem sądu (w razie wygaśnięcia mandatu członka Trybunału, Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego). **Członkowie TS korzystają również z immunitetu formalnego**; zgodę na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie wolności wyraża, w drodze uchwały, Trybunał Stanu, z wyłączeniem członka Trybunału, którego wniosek dotyczy. Uchwała zapada bezwzględłą większością głosów w obecności co najmniej 2/3 członków Trybunału Stanu. Przed podjęciem powyższej uchwały, Trybunał wysłuchuje wyjaśnień członka TS, którego wniosek dotyczy, chyba że nie jest to możliwe. Do czasu podjęcia przez Trybunał uchwały, można w stosunku do członka TS podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki. Podjęcie przez Trybunał uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności członka TS, powoduje zawieszenie w czynnościach członka TS, którego uchwała dotyczy, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego.

3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu

Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ma wyłącznie charakter indywidualny i dotyczy ściśle wymienionych, konkretnych osób, zajmujących określone, najwyższe stanowiska państwowe (nie może dotyczyć grupy osób tworzących organ kolegialny). Konstytucja w art. 198 ust. 1 i 2 w sposób enumeratywny – **nie podlegający interpretacji rozszerzającej** – wymienia katalog urzędów, z pełnieniem których wiązać się może ponoszenie odpowiedzialności konstytucyjnej. Są to:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej (Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki Prezydenta – art. 2 ust. 3 ustawy o TS),
- 2) Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów (pod pojęciem „członków Rady Ministrów” należy rozumieć tylko te osoby, o których wspomina art. 147 Konstytucji. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej nie obejmuje oczywiście np. kierowników urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu),
- 3) Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- 4) Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- 5) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje również przewodniczącego Rady),
- 6) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem (to rozstrzygnięcie budzi w doktrynie wątpliwości, gdyż art. 36 ustawy o Radzie Ministrów stanowi, że w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa członek Rady Ministrów),
- 7) Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych,
- 8) posłowie i senatorowie.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej wykazuje dość daleko idące zróżnicowanie w zależności od podmiotu, który

taką odpowiedzialność ponosi. Dlatego też, wstępnego wyjaśnienia wymagają przesłanki, zaistnienie których może spowodować wdrożenie postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej określonych osób.

Przypomnijmy, że zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji lub ustawy, popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania przez osobę podlegającą odpowiedzialności przed TS. Chodzi tu zatem o odpowiedzialność za popełnienie **deliktu konstytucyjnego**, czyli czynu, który nie stanowiąc przestępstwa, spełnia równocześnie dwie przesłanki:

- 1) Czyn polega na naruszeniu Konstytucji lub ustawy – nie chodzi tu zatem o każde naruszenie prawa, np. przepisów zarządzenia lub uchwały, lecz norm zawartych w aktach prawnych o ściśle określonej formie: Konstytucji lub ustawy.
- 2) Popełnienie czynu jest związane z wykonywaniem urzędu:
 - a) czyn zostaje popełniony **w zakresie urzędowania danej osoby** – czyli określona osoba działa w ramach swego zakresu kompetencyjnego, lecz z naruszeniem prawa (np. Prezydent odmawia skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia wyborów, pomimo że zaistniały ku temu przesłanki określone w art. 155 ust. 1 Konstytucji),
 - b) czyn zostaje popełniony **w związku z zajmowanym stanowiskiem** – zatem dana osoba podejmuje działania pozostające poza ramami przysługujących jej kompetencji, ale możliwe do podjęcia z uwagi na zajmowane stanowisko (np. Prezydent usiłuje wywierać wpływ na treść podejmowanych przez Sąd Najwyższy uchwał mających na celu wyjaśnianie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce).

Art. 198 ust. 1 nie wymienia przesłanki winy. Do nowelizacji z dnia 6 września 2001 r. ustawa o Trybunale Stanu dopuszczała odpowiedzialność konstytucyjną tylko za czyny popełnione z winy umyślnej. Aktualnie nowela wprowadziła nową formułę, zgodnie z którą **nawet nieumyślne naruszenie Konstytucji lub ustawy** może stać się prze-

słanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Odpowiedzialność może być egzekwowana także po zakończeniu okresu pełnienia przez daną osobę konkretnego stanowiska. Art. 23 ust. 1 ustawy stanowi, że **ściganie przed TS jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu**, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania.

Obok wyżej wyjaśnionej odpowiedzialności konstytucyjnej, możliwe jest także oskarżenie przed TS z innych przyczyn, a w szczególności z powodu **popełnienia przestępstwa**. W takiej sytuacji TS działa jako sąd karny, ale ten zakres jego właściwości dotyczy – dodatkowo w różnym zakresie – tylko Prezydenta RP oraz osób wchodzących w skład Rady Ministrów.

Spójrzmy, jakie przesłanki odpowiedzialności formułuje Konstytucja i ustawa o TS w odniesieniu do podmiotów wymienionych w art. 198 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

Prezydent RP ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za:

- a) naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania,
- b) popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (art. 2 ust. 1 ustawy o TS).

Oдноśnie tej drugiej przesłanki (pierwsza została już wyjaśniona) L. Garlicki zauważa, że właściwość Trybunału ma charakter zupełny i wyłączny. **Charakter zupełny oznacza, że obejmuje ona wszelkie przestępstwa, jakich dopuścił się Prezydent RP w okresie sprawowania urzędu; w tym przypadku nie ma znaczenia ich związek z piastowaniem lub wykonywaniem tego urzędu. Odpowiedzialność przed TS dotyczy więc także przestępstwa popełnionego w życiu prywatnym.**

Charakter wyłączny oznacza, że za popełnienie przestępstwa Prezydent RP może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu. Nie ma zatem możliwości postawienia

Prezydenta w stan oskarżenia przed sądem powszechnym tak długo, jak długo sprawuje on swój urząd. Celem utrudnienia uniknięcia odpowiedzialności, art. 2 ust. 2 ustawy o TS stanowi, że w okresie sprawowania urzędu Prezydenta nie biegnie przedawnienie karalności przestępstw lub przestępstw skarbowych, za które osoba sprawująca ten urząd nie została postawiona w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Premier i członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za:

- a) naruszenie Konstytucji lub ustaw, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, a także
- b) za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

W odróżnieniu od przesłanek odpowiedzialności ponoszonej przez Prezydenta RP, wyżej wymienione kategorie podmiotów mogą być postawione przed TS **tylko za takie przestępstwa, które zostały popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.** Za inne przestępstwa, podmioty te ponoszą odpowiedzialność tylko przed sądami powszechnymi, niezależnie od piastowanego w danym momencie urzędu. Ponadto, **odpowiedzialność karna członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu ma charakter konkurencyjny**, a nie wyłączny – jak w stosunku do Prezydenta RP. Owa konkurencyjność sprowadza się do tego, że **wyegzekwowanie przed TS odpowiedzialności karnej Premiera i członków Rady Ministrów możliwe jest jedynie w sytuacji równoczesnego rozpoznania przez ten organ problemu ich odpowiedzialności konstytucyjnej.** Zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy o TS, osoby te mogą być pociągnięte do odpowiedzialności karnej przed TS (...) *jeżeli w uchwale Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej (...) łączne pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej uznano za celowe.* W takim przypadku Trybunał Stanu przejmuje do łącznego rozpoznania sprawę, która toczy się już przed sądem. Nadmienić należy, że prokurator obowiązany jest niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu o wszczętym przeciwko członkom Rady Ministrów postępowaniu przygotowawczym o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione

w związku z zajmowanym stanowiskiem. Charakter konkurencyjny właściwości TS w tej sprawie został potwierdzony orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 r., w myśl którego: dopóki Sejm nie obejmie oskarżeniem za przestępstwo członka Rady Ministrów, pociąganego do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, **dopóty zachowana jest właściwość sądu powszechnego do prowadzenia postępowania karnego obejmującego taki czyn.**

Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie KRRiT, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych, ponoszą odpowiedzialność przed TS jedynie za naruszenie Konstytucji lub ustawy. Odpowiedzialność ta ogranicza się zatem wyłącznie do deliktu konstytucyjnego, bez możliwości egzekwowania przed Trybunałem odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwa.

Najwęższy zakres odpowiedzialności przed TS dotyczy posłów i senatorów (art. 107 ust. 1 i 2 Konstytucji). Odpowiedzialność ta dotyczy bowiem tylko naruszenia przez nich zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, oraz zakazu nabywania tego majątku. Tak więc, pojęcie deliktu konstytucyjnego w ich przypadku ulega znacznemu zawężeniu, gdyż obejmuje jedynie **konkretnie wskazane naruszenia jednej ustawy** – z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 35 z późn. zm.), związane z określonymi w art. 107 ust. 1 Konstytucji zakazami.

4. Tryb postępowania i sankcje orzekane przez Trybunał Stanu

Procedura postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje: a) złożenie wstępnego wniosku w sprawie pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności przed TS, b) postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, c) postawienie w stan oskarżenia oraz d) rozpoznanie sprawy przed Trybunałem Stanu.

Ad a) Postawienie **wstępnego wniosku** rozumieć należy jako inicjatywę zobowiązującą Sejm lub Zgromadzenie Narodowe do rozpa-

trzenia – w ściśle określonej procedurze – zasadności postawienia danej osoby w stan oskarżenia w oparciu o sformułowane we wniosku zarzuty (L. Garlicki).

Prawo wystąpienia ze wstępnym wnioskiem przysługuje następującym podmiotom:

- **w sprawach dotyczących Prezydenta RP** – grupie co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 2 Konstytucji). Ustawa Zasadnicza nie wymaga, aby w jej składzie znajdowali się zarówno posłowie jak i senatorowie (w praktyce wykluczone jest samodzielne zgłoszenie wniosku przez samych senatorów, z uwagi na liczebność Senatu),
- **w sprawach dotyczących Prezesa i członków Rady Ministrów** – Prezydentowi RP lub grupie co najmniej 115 posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji),
- **w sprawach dotyczących Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych** – Prezydentowi RP, grupie co najmniej 115 posłów lub sejmowej komisji śledczej (komisja śledcza podejmuje uchwałę w tej sprawie większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy liczby jej członków),
- **w sprawach dotyczących posłów i senatorów** – Marszałkowi Sejmu (w odniesieniu do posłów) i Marszałkowi Senatu (w odniesieniu do Senatorów).

Ustawa o TS w art. 6 ust. 5–7 formułuje wymogi, jakim powinien odpowiadać przedkładany Marszałkowi Sejmu wstępny wniosek. Wymaga się, aby spełniał on warunki wymienione przez przepisy k.p.k. w stosunku do aktu oskarżenia i zawierał podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywał osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu. Jeżeli wstępny wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, Marszałek Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (opinia ta przyjmowana jest przez komisję na posiedzeniu zamkniętym), wzywa reprezentanta wnioskodawców do jego uzupełnie-

nia w terminie 14 dni. W przypadku nieuzupełnienia wniosku w terminie lub w wymaganym zakresie, Marszałek postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu.

Wniosek prawidłowo złożony, jest kierowany przez Marszałka Sejmu do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, bez względu na to, jakiego podmiotu dotyczy. Tryb postępowania przed Komisją został bardzo uszczegółowiony na mocy nowelizacji ustawy o TS z dnia 18 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 472).

Ad b) Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem odpis wstępnego wniosku i informuje ją 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. Jeżeli zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji przy czynności przesłuchania przez Komisję osoby objętej wnioskiem lub świadka, ulega on wyłączeniu z tej czynności (za podstawę wyłączenia nie może być uznana przynależność do określonego klubu lub koła poselskiego). Wyłączenia dokonuje Komisja na wniosek osoby objętej wnioskiem, świadka lub członka Komisji; w głosowaniu nie bierze udziału członek Komisji, którego wyłączenia głosowanie dotyczy.

Komisja może żądać od organów władzy publicznej oraz organów osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej pisemnych wyjaśnień lub przedstawiania dokumentów będących w ich dyspozycji, jak także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej. Może także zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub NIK przeprowadzenie określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz zapoznawać się z dokumentami lub aktami, badając sprawę na miejscu.

Czynności dowodowe Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadza na posiedzeniach zamkniętych. W postępowaniu przed komisją osoba objęta wnioskiem, świadkowie i biegli są zwolnieni od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej. Do uzyskania wiedzy specjalistycznej komisja może powoływać biegłych i tłumaczy. Każda osoba wezwana przed Komisję w charakterze

świadka ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania. W przypadku gdy świadek bez usprawiedliwienia nie stawi się na wezwanie Komisji, bez zezwolenia Komisji oddali się z miejsca czynności albo bezpodstawnie uchyli się od złożenia zeznań, Komisja może zwrócić się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. Na terenie Sejmu czynności związane z przymusowym doprowadzeniem przed komisję ukaranego karą porządkową, wykonuje, na polecenie sądu, Straż Marszałkowska.

Na zewnątrz Komisję reprezentuje oraz działa w jej imieniu przewodniczący Komisji lub, z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego. Przewodniczący kieruje posiedzeniem Komisji i czuwa nad jego prawidłowym przebiegiem. W trakcie przesłuchania przed Komisją od decyzji przewodniczącego osobie objętej wnioskiem lub świadkowi przysługuje odwołanie do Komisji, która rozstrzyga o odwołaniu większością głosów.

Osoba objęta wnioskiem ma w szczególności prawo do: a) składania wyjaśnień ustnie lub na piśmie i zgłaszania wniosków dowodowych; może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień, b) korzystania z pomocy nie więcej niż trzech obrońców (obrońcą może być tylko adwokat lub radca prawny), c) uczestniczenia osobiście lub przez obrońcę we wszystkich czynnościach dowodowych przeprowadzanych przez komisję oraz w czynnościach podejmowanych na jej żądanie, d) dostępu do materiału dowodowego po uzyskaniu zgody Komisji, e) końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją.

Z przesłuchania – w oparciu o zapis dźwiękowy – sporządza się protokół podpisywany przez przewodniczącego Komisji i osobę przesłuchiwaną (art. 8 i 9a-f ustawy o TS).

Postępowanie w Komisji kończy się uchwaleniem sprawozdania o wystąpieniu do Zgromadzenia Narodowego (w odniesieniu do Prezydenta RP) lub do Sejmu (w stosunku do pozostałych osób) **z wnioskiem o postawienie w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania w sprawie** (art. 9g ust. 1 i 2). Wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy k.p.k. w stosun-

ku do aktu oskarżenia, a wniosek o umorzenie postępowania – zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Wnioski mniejszości mogą zawierać jedynie wnioski o umorzenie postępowania, postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności przed TS.

Uchwalone przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej sprawozdanie, wraz z przedmiotowym wnioskiem, przedstawiane jest Zgromadzeniu Narodowemu lub Sejmowi.

Ad c) Postawienie w stan oskarżenia następuje w drodze podjęcia stosownej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe lub przez Sejm.

Postawienie w stan oskarżenia:

- 1) **Prezydenta RP** – wymaga uchwały Zgromadzenia Narodowego podjętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia (art. 145 ust. 2 Konstytucji).
Podejmując uchwałę o postawieniu Głowy Państwa w stan oskarżenia, Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród swoich członków dwóch oskarżycieli, z których **każdy** powinien spełniać warunki wymagane przez ustawę do powołania na stanowisko sędziego. Po podjęciu przedmiotowej uchwały, Marszałek Sejmu przesyła przewodniczącemu Trybunału Stanu uchwałę Zgromadzenia wraz z uchwałą Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej albo wnioskiem mniejszości, które w dalszym postępowaniu przed Trybunałem stanowią akt oskarżenia. Jednakże w sytuacji, gdy Zgromadzenie podjęło uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia, a Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej wносиła o umorzenie postępowania, nie przedstawiając w swoim sprawozdaniu wniosku mniejszości o postawienie w stan oskarżenia, to **aktem oskarżenia jest uchwała o postawieniu w stan oskarżenia wraz z wnioskiem wstępnym o postawienie w stan oskarżenia**;
- 2) **Członka Rady Ministrów** – wymaga uchwały Sejmu podjętej większością co najmniej 3/5 ustawowej liczby posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji);
- 3) **Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, osoby, której Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem oraz Na-**

czelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – wymaga uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 13 ust. 1a) ustawy o TS);

- 4) **Posłów i senatorów** – również wymaga uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Po podjęciu uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej osób wymienionych w pkt 2–4, 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 Sejmu (art. 11 ust. 2 ustawy o TK). Po wyborze oskarżyciela, Marszałek Sejmu przesyła przewodniczącemu TS uchwałę Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed TS wraz z uchwałą Komisji Odpowiedzialności konstytucyjnej albo wnioskiem mniejszości, które w dalszym postępowaniu przed TS stanowią akt oskarżenia. W przypadku konieczności uchylenia immunitetu poselskiego lub senatorskiego następuje to po wyrażeniu przez Sejm lub Senat zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (art. 11 ust. 2 i 3 ustawy o TS).

Podjęcie uchwały przez Zgromadzenie Narodowe lub przez Sejm o postawieniu w stan oskarżenia powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy (art. 145 ust. 3 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1a i art. 11 ust. 1 ustawy o TS) – nie ma to jednakże zastosowania do posłów i senatorów oskarżonych o naruszenie art. 107 Konstytucji. Jeżeli uchwała Sejmu obejmuje także pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osoby, która jest posłem lub senatorem, to stanowi ona równocześnie wniosek o uchylenie immunitetu poselskiego lub senatorskiego.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w przypadku zakończenia kadencji Sejmu, **postępowanie w sprawie odpowiedzialności posła, który nie uzyskał ponownie mandatu** (chodzi o naruszenie zakazów zawartych w art. 107 Konstytucji), **ulega umorzeniu**, które stwierdza Marszałek Sejmu nowej kadencji (art. 13b) ustawy o TS.

Nowelizacja ustawy o TS z dnia 6 września 2001 r. usankcjonowała dotychczasową praktykę polegającą **na odejściu od generalnej zasady dyskontynuacji prac parlamentu**. Ustawodawca w art. 13a) stanowi, że jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem przez Sejm uchwały o postawieniu w stan oskarżenia lub o pociągnięciu do odpowiedzialności przed TS albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie **upływie kadencji Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnej kadencji Sejmu**. W takim przypadku Marszałek Sejmu kieruje sprawę do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która nie jest związana uchwałami podjętymi przez komisję sejmową, która uprzednio rozpatrywała daną sprawę; jednakże, w poczet materiału dowodowego zalicza się dowody zebrane w dotychczasowym postępowaniu. Następuje również wybór przez Sejm nowej kadencji posła oskarżyciela.

Ad d) W postępowaniu przed Trybunałem Stanu powództwo cywilne jest niedopuszczalne, a udział obrońcy jest konieczny (obrońcą może być tylko adwokat lub radca prawny). W toku postępowania stosowane są przepisy k.p.k., chyba że ustawa o TS stanowi inaczej. Osoby występujące przed Trybunałem (oskarżeni, świadkowie i biegli) zwolnione są od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej. Obowiązuje zasada jawności rozpraw, która może być jednak wykluczona z uwagi na konieczność ochrony bezpieczeństwa państwa lub tajemnicy państwowej. Trybunał rozpatruje daną sprawę wyłącznie w granicach określonych w akcie oskarżenia. Oskarżyciel nie może zarzucić oskarżonemu innych czynów, niż objęte aktem oskarżenia

Trybunał Stanu jest sądem pierwszej i drugiej instancji; w pierwszej instancji orzeka w składzie: przewodniczący i 4 członków, a w drugiej instancji w składzie: przewodniczący i 6 członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o TS). Poza rozprawą orzeka w składzie 3-osobowym (przewodniczący i 2 członków). Termin do wniesienia apelacji wynosi 30 dni i biegnie dla każdego uprawnionego

od daty doręczenia mu odpisu wyroku z uzasadnieniem. **Od wyroku Trybunału wydanego w drugiej instancji nie przysługuje kasacja.**

Za delikt konstytucyjny (czyn nie wypełniający znamion przestępstwa) Trybunał 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 lub niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych.

Wyżej wymienione kary mogą być orzekane na czas **od 2 do 10 lat**. Trybunał, z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności sprawy, może odstąpić od ukarania i poprzestać na uznaniu winy oskarżonego.

W sytuacji uznania przez Trybunał Stanu chociażby nieumyślnego popełnienia deliktu konstytucyjnego, orzeka:

- w stosunku do Prezydenta RP – **złożenie z urzędu**,
- w stosunku do pozostałych osób – **utratę zajmowanego stanowiska**, z pełnieniem którego związana była odpowiedzialność konstytucyjna.

Jeżeli Trybunał stwierdzi, że poseł lub senator naruszył art. 107 Konstytucji, to orzeka **pozbawienie mandatu** (innych kar orzekać nie może).

Za **czyny stanowiące przestępstwo lub przestępstwo skarbowe** Trybunał Stanu orzeka kary lub środki karne przewidziane w ustawie (art. 26 ustawy o TS).

Literatura

1. Dudek D., Sobczak J., *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Mojaka, Wyd. UMCS, Lublin 2000.
2. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
3. Kmiecik R., *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.
4. Mordwiłko J., *W sprawie niektórych aspektów postępowania z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
5. Naleziński B., *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, wyd. 4, C. H. Beck, Warszawa 2002.
6. Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 1995.
7. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, PWN, Warszawa 1992.
8. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.
9. Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
10. Seidler G. L., *Odpowiedzialność polityczna i odpowiedzialność konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12.
11. Sobczak J., *Sądy i trybunały*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, MORPOL, Lublin 2002.
12. Szcząska Z., *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII–XIX wieku*, [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat*, Warszawa 1978.
13. Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
14. Wójtowicz K., *Zasady i praktyka funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w innych państwach*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, pod red. Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983.
15. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.
16. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
17. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.