

Jacek Zaleśny

## Prawne i polityczne aspekty odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce po 1989 roku

### SŁOWA KLUCZOWE:

*Polska, odpowiedzialność konstytucyjna, delikt konstytucyjny,  
Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Trybunał Stanu*

### Wprowadzenie

Analizie poddano funkcjonowanie odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce po 1989 r. w jej politycznych i prawnych uwarunkowaniach.

Zagadnieniem fundamentalnym z punktu widzenia efektywności państwowego systemu decyzyjnego jest odpowiedzialność najwyższych funkcjonariuszy publicznych. Cechą charakterystyczną państwa, dostrzegalną niezależnie od przyjmowanej formy rządów, powinno być kształtowanie władzy odpowiedzialnej za podejmowane decyzje. Choć prawodawca zakłada, że najwyżsi funkcjonariusze publiczni w sposób zgodny z prawem realizują powierzone im zadania to jednocześnie – jako prawodawca racjonalny – przeświadczenie swoje powinien obudowywać systemem gwarancji prawnych. Powinny one doprowadzić do pożądanego ustrojowo celu i przezeń skutecznie formować władzę polityczną.

### Tradycje odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce

W Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialność konstytucyjna ma wiekowikowe tradycje. Do jej wykrystalizowania doszło już w połowie XVI w. Wówczas podlegali jej urzędnicy królewscy, którzy odpowiadali przed

sądem sejmowym w procedurze zbliżonej do *impeachmentu*. Na ziemiach polskich odpowiedzialność konstytucyjną realizowaną w postępowaniu parlamentarnym stosowano do XIX wieku włącznie. Z kolei w latach dwudziestych XX w. do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej, powołano specjalny organ – Trybunał Stanu<sup>1</sup>. Został on zlikwidowany na mocy przepisów Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Reaktywowanie odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych funkcjonariuszy publicznych nastąpiło w 1982 r. Doszło do niego na kanwie pogłębiającego się kryzysu gospodarczego i pytania, kto jest temu winien? Od tego czasu, tj. od 1982 r., odpowiedzialność konstytucyjna najwyższych decydentów państwa jest trwałym elementem ustroju państwa i jest realizowana w ramach Trybunału Stanu.

Zaakceptowana w 1982 r. formuła odpowiedzialności konstytucyjnej nie wywoływała większych kontrowersji w czasie przełomu politycznego z 1989 r. Prawodawca był przekonany o potrzebie zachowania jej istoty, z jednoczesnym dopasowaniem do nowej rzeczywistości ustrojowej. Kompleksowe uregulowanie problematyki miała przynieść nowa konstytucja. Do jej uchwalenia doszło dopiero 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> Co do istoty, aktualnie obowiązująca Konstytucja zachowała model odpowiedzialności konstytucyjnej wykształcony już w okresie międzywojennym i kontynuowany po 1982 r.

## **Odpowiedzialność konstytucyjna na tle odpowiedzialności**

Zjawiskiem skorelowanym z piastowaniem funkcji publicznych jest ponoszenie z tego tytułu odpowiedzialności. Na płaszczyźnie ustrojowej jest rzeczą znaną, że Konstytucja RP z 1997 r. nie generuje jednego pojęcia odpowiedzialności. W jej ramach zagadnienie odpowiedzialności najwyższych funkcjonariuszy władzy publicznej ujawnia się w wielorakich konfiguracjach. Przewiduje się odpowiedzialność polityczną, konstytucyjną i karną. Zarazem, każdorazowo poszczególne rodzaje odpowiedzialności są konstrukcjami normatywnymi, które dla swego zrozumienia wymagają umiejscowienia w kontekście procesów politycznych, uwzględ-

---

<sup>1</sup> Więcej na temat odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce w okresie międzywojennym zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

niających poza zjawiskami prawnymi również czynniki behawioralne i podziały frakcyjne.

Wśród przyjętych przez prawodawcę form odpowiedzialności szczególne miejsce zajmuje odpowiedzialność konstytucyjna. Jej istnienie wynika ze spostrzeżenia, iż nie wszystkie zachowania prawnie niepożądanе da się zredukować do odpowiedzialności karnej, a zarazem bywają sytuacje, w których sama odpowiedzialność polityczna za podejmowane decyzje bywa niewystarczająca<sup>3</sup>.

## Istota odpowiedzialności konstytucyjnej

Konstytucja RP szeroko reguluje problematykę odpowiedzialności konstytucyjnej. Charakteryzuje podmioty ją ponoszące, ustala treść deliktu konstytucyjnego, jak również przestrzeń i warunki wyrokowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Krąg podmiotów odpowiedzialności konstytucyjnej został w Konstytucji precyzyjnie uformowany. Uczynił to prawodawca poprzez wyliczenie osób stawianych przed Trybunałem Stanu. Daje się mówić o podmiotowym zamknięciu katalogu osób pociąganych do odpowiedzialności konstytucyjnej. Podniesienia wymaga fakt, że nie wszyscy adresaci norm konstytucyjnych składają się na odpowiadających konstytucyjnie. Także nie wszystkie osoby sprawujące urzędy powołane przez Konstytucję podlegają trybunalskiej kognicji. Jednocześnie, w porównaniu z innymi państwami europejskimi, zbiór podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną jest rozbudowany. Ponoszą ją bowiem: Prezydent RP, Marszałek Sejmu (odpowiednio Marszałek Senatu) wypełniający obowiązki Prezydenta, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych oraz posłowie i senatorowie. Kwestia dotyczy zatem szerokiego kręgu prominentnych funkcjonariuszy państwowych.

Odpowiedzialność konstytucyjną ponosi się za popełnienie deliktu konstytucyjnego. W polskim prawodawstwie wyraźnie oddziela się go od deliktu karnego. Innymi słowy, polski ustawodawca operuje tak pojęciem „delikt karny” jak i pojęciem „delikt konstytucyjny”, przy tym zakres tre-

<sup>3</sup> Szeroko na temat odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów i osób wchodzących w jej skład zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.

ściowy obu pojęć jest rozłączny. W świetle przepisów ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu<sup>4</sup> delikt konstytucyjny (z wyłączeniem odpowiedzialności konstytucyjnej parlamentarzystów, którzy odpowiadają w tym trybie za naruszenie zasady *incompatibilitas*) polega na popełnieniu czynu nie będącego przestępstwem, poprzez który podlegający odpowiedzialności konstytucyjnej decydent państwowy – w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swego urzędowania<sup>5</sup> – chociażby nieumyślnie naruszył konstytucję lub ustawę.

Do naruszenia konstytucji lub ustawy może dojść zarówno poprzez działanie, jak i w drodze zaniechania działania, tj. poprzez bezczynność organu, który zobowiązany do działania nie podjął stosownych czynności. W polskiej rzeczywistości prawnoustrojowej odpowiedzialność konstytucyjna za zaniechanie to jeden z istotniejszych, a zarazem najtrudniej weryfikowalnych, wątków konstytucyjnych koncepcji odpowiedzialności. Wyznacza potrzebę nakreślenia normatywnych granic aktywności decydenta; ustalenia zależności między normami kierunkowymi (programowymi) a normami proceduralnymi czy kompetencyjnymi. Wiąże się z odpowiedzią na pytanie, czy żądany zasięg oddziaływania funkcjonariusza publicznego znajduje umocowanie w obowiązującym prawie? Pojawia się bowiem ryzyko, że zachowania odbierane jako bezczynność nie są efektem woli osoby, ale pokłosiem rozstrzygnięć prawodawcy, których podmiot stosujący normę nie kształtuje. Rzecz może dotyczyć politycznych, społecznych oczekiwań, żądań, aby dane zachowanie zaistniało, podczas gdy w stanie faktycznym brak jest dla niego podstaw prawnych. Wówczas zatem dopiero podjęcie decyzji, dla której brak normy kompetencyjnej, stwarzałoby podstawy do pociągnięcia przed Trybunał Stanu za nadużycie władzy.

Zawsze można stawiać pytanie, czy w danym stanie faktycznym decydent mógł uczynić więcej czy podjęte przez niego działania były prawnie wystarczające? To są kwestie chociażby z zakresu realizowanego nadzoru czy kontroli nad działalnością organów władzy publicznej podległych premierowi czy ministrom, czy też działalności prawotwórczej. Zaniechanie działania legislacyjnego jako motyw odpowiedzialności konstytucyjnej to kwestia problematyczna. Jako taka ma swoje miejsce w polskiej praktyce parlamentarnej. We wrześniu 1999 r. grupa posłów wystąpiła z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego

---

<sup>4</sup> Tekst jednolity, Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 ze zm.

<sup>5</sup> Więcej na ten temat zob. J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2005, Nr 6, s. 106–107.

ministra zdrowia i opieki społecznej Wojciecha Maksymowicza za to m.in., że nie wydał ponad 30 rozporządzeń, do czego zobowiązywały go obowiązujące ustawy, w tym – ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Niewydawanie w terminie rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustawy to zjawisko masowe, a przy tym o daleko idących, negatywnych następstwach. Na przestrzeni ostatnich ponad 20 lat trudno byłoby wskazać Radę Ministrów sprawnie wykonującą politykę legislacyjną zaprogramowaną przez parlament. Minister rekordzista w tym obszarze zagadnienia zalegał z wydaniem ponad 60 rozporządzeń. Oznacza to, że mimo obowiązywania ustawy może ona nie podlegać stosowaniu z powodu braku przepisów wykonawczych, które umożliwiałyby przełożenie ogólnych, ustawowych, wzorców zachowania na akty stosowania prawa. Czy tego typu, powtarzalna w czasie i rozległa zakresowo bierność prawotwórcza jest przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej? W świetle polskich doświadczeń – nie jest. Na przestrzeni ostatnich ponad 20 lat nie zdarzyło się, aby ktoś z tego powodu został osądzony w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej. Choć zarazem nie da się wykluczyć nagłej zmiany praktyki.

Polski ustrojodawca nie objął deliktem konstytucyjnym wszelkiego naruszenia prawa. Przedmiot regulacji ograniczył do aktów prawotwórczych usytuowanych najwyższej w systemie źródeł prawa, tj. konstytucji i ustaw. W szczególności, samoistnym powodem pociągnięcia do tego rodzaju odpowiedzialności nie może być naruszenie rozporządzenia czy zarządzenia.

Samo naruszenie normy prawnej jest wystarczającą przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej<sup>6</sup>. Inaczej niż w niektórych innych państwach nie podlega ona kwalifikowaniu, którego wyrazem byłaby formuła typu „wyrządzenie znacznej szkody interesom państwa”, czy też „poważne naruszenie konstytucji lub ustawy”<sup>7</sup>. Ściganiu podlega się ze względu na sam fakt niezrealizowania normy prawnej, bez wnikania w specyfikę naruszenia. Charakter naruszenia odgrywa znaczenie dopiero przy wymierzaniu kary. Samo naruszenie postanowień prawa odbiera ustrojodawca jako szkodzenie interesom państwa wymagające ścigania. Zaaplikowana formuła postępowania lepiej niż inne służy przestrzega-

<sup>6</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 113–114.

<sup>7</sup> Zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 134–135.

niu prawa. Jednocześnie, zastosowanie kryteriów obiektywnych (sam fakt popełnienia czynu) przy wyznaczaniu deliktu uwalnia procedurę postępowania od dodatkowego nacisku jej polityzacji, co biorąc pod uwagę miejsce formułowania aktu oskarżenia nie jest bez znaczenia.

W szczególnym zakresie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu podlegają posłowie i senatorowie. Inaczej niż w stosunku do pozostałych osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną kształtuje się zawartość materialna popełnianego przez nich deliktu. Parlamentarzyści odpowiadają przed Trybunałem Stanu za naruszenie ustawowo określonego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabywania tego majątku. Ustrojodawca nie przesądza, jakich konkretnych czynności nie wolno wykonywać przedstawicielom suwerena. Ich określenie odsyła do ustawowego uregulowania.

Konstytucyjnie wyartykułowany zakaz prowadzenia przez parlamentarzystów działalności gospodarczej na zasobach publicznych nie jest bezwzględny<sup>8</sup>. Z woli członków Zgromadzenia Narodowego nie każda działalność gospodarcza realizowana z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabywanie tego majątku przez przedstawiciela suwerena skutkuje popełnieniem deliktu konstytucyjnego. Ustawa może zezwalać na prowadzenie określonej aktywności gospodarczej parlamentarzystów w interesującym nas segmencie gospodarki narodowej. Choć wyznaczenie zakresu zasady niepołączalności materialnej posłów i senatorów odesłał ustrojodawca do ustawy to sam wskazał przedmiot zakazu. Jest nim działalność gospodarcza o określonym charakterze – prowadzona z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabywanie tego majątku. Użyte w poddawanej analizie przepisie konstytucji pojęcia „prowadzenie działalności gospodarczej”, „majątek Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego”, „osiąganie korzyści”, „nabywanie” to pojęcia stosowane przez polskiego ustawodawcę. Z tego też powodu, w znaczeniu zastanym (z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki zasady niepołączalności) należy je odczytywać.

Sens zasady *incompatibilitas* zawiera się w ochronie niezależności mandatariusza oraz autorytetu izb parlamentarnych<sup>9</sup>. Zakaz ma zapobiegać angażowaniu się osób publicznych w sytuacje mogące nie tylko poddawać

---

<sup>8</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 107*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 2, Warszawa 2001, s. 5.

<sup>9</sup> Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania.

## Formy realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej

Na istotę odpowiedzialności konstytucyjnej składa się nie tylko charakterystyka osób ją ponoszących i treść deliktu konstytucyjnego. Zażądaniem należy brać pod uwagę specyficzny tryb jej dochodzenia. Zbudowany jest on z ewolucyjnie po sobie następujących, wzajemnie powiązanych czynności i zdarzeń procesowych. W zaaplikowanym w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej złożone jest z trzech stadiów procesowych: 1) przygotowawczego, 2) jurysdykcyjnego (rozpoznawczego) i 3) wykonawczego. Pierwsze z nich przeprowadzane jest w parlamencie, drugie – w Trybunale Stanu, a trzecie – w ramach sądownictwa powszechnego.

Postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej nie jest prowadzone z urzędu, a wyłącznie na wniosek wstępny prawnie określonego podmiotu. Są to odpowiednio, w zależności od osoby pociąganej do odpowiedzialności konstytucyjnej, parlamentarzyści, sejmowa komisja śledcza oraz Prezydent RP. Do złożenia wniosku wstępnego uprawnieni są również Marszałek Sejmu (w zakresie dotyczącym posła naruszającego zasadę niepołączalności mandatu przedstawicielskiego) oraz Marszałek Senatu (w zakresie dotyczącym senatora naruszającego zasadę niepołączalności mandatu przedstawicielskiego). To, co łączy wnioskodawców, to fakt, że są uczestnikami zdarzeń politycznych. W rezultacie, podjęcie przez nich działalności w sprawie sformułowania wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej może być uwarunkowane nie dochowaniem zasady legalizmu, ale uwarunkowaniami politycznymi. Stąd też ze względu na polityczne okoliczności, mimo wystąpienia zachowania decydenta, które spełnia znamiona deliktu konstytucyjnego, wniosek wstępny może nie zostać złożony bądź odwrotnie, mimo trudności z zakwalifikowaniem danego zachowania jako deliktu konstytucyjnego wniosek wstępny o pociągnięcie osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej może zostać wniesiony.

Wniosek wstępny o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej musi spełniać restrykcyjne warunki, a mianowicie musi być zgodny z wymaganiami, jakie kodeks postępowania karnego stawia w stosunku do aktu oskarżenia. Znamienne jest, że kolejne nowelizacje ustawy o Try-

bunale Stanu doprecyzowują warunki, jakie wypełniać ma żądanie postawienia piastuna władzy publicznej przed Trybunałem Stanu. W szczególności, dochodzi do upodobnienia stopnia szczegółowości wniosku wstępnego do aktu oskarżenia. Przeprowadzona operacja jest refleksem perturbacji, do jakich dochodziło w praktyce, efektem przemyśleń na tym tle powstałych. W przeszłości z powodu ogólności wniosków wstępnych trudno się było do nich odnieść. Jednocześnie podnieść trzeba, że upodabniając wniosek wstępny do aktu oskarżenia w daleko idącym stopniu utożsamia prawodawca odpowiedzialność konstytucyjną z odpowiedzialnością karną. Kwestia jest tym bardziej problematyczna, że wniosek przygotowują podmioty, dla których nie jest to działalność podstawowa, profesjonalnie wykonywana. Zasadniczo przed posłami stawia się te same wymagania, co przed prokuraturą w postępowaniu karnym. Przy tym prokuratura sporządza akt oskarżenia po przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego, w którym stosuje liczne środki procesowe, posiłkuje się działalnością aparatu państwowego, gdy tymczasem do jakościowo podobnych ustaleń mają dojść posłowie czyli podmioty nieprofesjonalne w ściganiu naruszenia prawa, jeszcze przed wszczęciem postępowania konstytucyjnego, nie mając do dyspozycji aparatu państwowego. Posłowie sporządzają wniosek wstępny we własnym zakresie, tj. bez możliwości żądania od organów władzy publicznej (w tym organów ścigania, kontroli) wykonania określonych czynności. W rezultacie, prawodawca nakłada na wnioskodawców obowiązek trudny do wykonania, co znajduje potwierdzenie w masowej praktyce umarzania postępowań ze względu na wady formalne wniosku wstępnego<sup>10</sup>. Analiza obwarowań wniosku wstępnego i konsekwencji niewypełnienia woli prawodawcy, zniechęcają uczestników stosunków politycznych do uruchamiania postępowania przed Trybunałem Stanu. Mają świadomość, że jakość wykonanej przez nich pracy może zostać zakwestionowana już na płaszczyźnie formalno-prawnej i z tego powodu postępowanie parlamentarne w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej zostanie umorzone. Stąd też, przynajmniej w części przypadków, gdy posłowie składają wniosek wstępny o pociągnięcie decydenta politycznego przed Trybunał Stanu to ze świadomością, że w wystąpieniu tym bardziej chodzi o polityczną demonstrację, akt sprzeciwu wobec praktyki politycznej niż o prawnie skuteczne przeniesienie dylematu konstytucyjnego przed Trybunał Stanu.

---

<sup>10</sup> Więcej na ten temat zob. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.



Złożony Marszałkowi Sejmu wniosek wstępny kierowany jest do sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, gdzie staje się przedmiotem poselskich analiz<sup>11</sup>. Będąc stałą komisją Sejmu Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest formowana na podobnych zasadach, co pozostałe komisje Sejmu. Jest tworzona z tą między innymi konsekwencją, że partie polityczne dysponujące większością w Sejmie mają wszelką sposobność zdominowania również w tej komisji. Przebieg prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nad wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej jest zatem uwarunkowany ogólnymi podziałami partyjnymi zachodzącymi w Sejmie, nie tylko podziałem na większość rządowa – opozycja rządowa, ale również podziałami wewnątrzfrakcyjnymi. Zasadniczo tego stanu rzeczy nie zmienia fakt, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, obok komisji śledczej, jest jedyną komisją sejmową, która działa nie tylko na podstawie przepisów regulaminu Sejmu, ale również – z odpowiednim zastosowaniem – przepisów kodeksu postępowania karnego, jak również ustawy o Trybunale Stanu (która co o zasady nie ma zastosowania wobec sejmowej komisji śledczej). Dysponuje zatem szerokim wachlarzem kompetencji służących analizie zawartości wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej<sup>12</sup>. To, w jakim zakresie i w jaki sposób Komisja stosuje przepisy procedury karnej zależy – co jest typowe dla komisji parlamentarnej – od większości w niej uformowanej i jej potrzeb politycznych. Innymi słowy, większość wyłoniona w Komisji, i taka jest też praktyka, ma wszelkie możliwości, aby wykorzystać procedurę karną w sposób dla siebie korzystny, na przykład poprzez niewyrażenie zgody na przesłuchanie określonych świadków, przeprowadzenie dowodu z określonych dokumentów, zadanie określonych pytań świadkom czy powierzenie innemu organowi państwa wykonania określonych czynności na rzecz Komisji.

W efekcie wykonanych prac Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Sejmowi (odpowiednio: Zgromadzeniu Narodowemu) sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej albo o umorzenie postępowania. Rekomendując uruchomienie postępowania przed Trybunałem Stanu Komisja przedkłada także wniosek dotyczący wyboru

<sup>11</sup> Właściwości Komisji podlegają wszystkie wnioski wstępne, z wyłączeniem wniosków obejmujących naruszenie materialnej *incompatibilitas* senatora, które przekazywane są Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich.

<sup>12</sup> S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 108.

oskarżycieli. Decyzję w sprawie wejścia w stadium postępowania jurysdykcyjnego swobodnie podejmuje Sejm (odpowiednio: Senat albo Zgromadzenie Narodowe). Podejmuje ją większością kwalifikowaną. Prezydenta Zgromadzenie Narodowe stawia w stan oskarżenia uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia. Członków Rady Ministrów Sejm pociąga do odpowiedzialności większością co najmniej 3/5 ustawowej liczby posłów. Uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej pozostałych osób (w tym parlamentarzystów z tytułu złamania niepołączalności materialnej mandatu) podejmowana jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków izby parlamentarnej. Są to wysokie progi większości, jak na decyzję jedynie o wyrażeniu zgody na orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Wyraźnie należy ją odróżniać od decyzji podejmowanej w procedurze *impeachment* o usunięciu osoby z piastowanego urzędu.

Prawne wyznaczenie ram proceduralnych odpowiedzialności konstytucyjnej skutkować ma jej egzekwowaniem adekwatnym do rodzących się potrzeb, wolnym od niejasności, przypadkowości. Należy wskazać na ujawniające się w praktyce problemy dotyczące posługiwania się instytucjami odpowiedzialności konstytucyjnej. Stosunki w obrębie władzy politycznej nie zawsze muszą się układać tak, jak prawodawca je sobie wyobrażał. Nie bez znaczenia są bowiem realia polityczne, warunkowane przez aktywność wielu ośrodków politycznych, zmienne związki zachodzące między nimi i ich wolę formowania rzeczywistości państwowej. Realizacja interesów decydentów politycznych może wywierać niezatarte piętno na percepcję regulacji prawnych, na ich stosowanie. Z tego też tytułu nie należy przeceniać sensu i wagi prawnego uregulowania procedur odpowiedzialności konstytucyjnej. Stosowane w parlamencie mogą stać się typowym elementem podziałów politycznych, walki o prestiż i podział dóbr społecznych.

Wysokie progi większości niezbędnych do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta czy ministra widzieć trzeba w kontekście podziałów politycznych zachodzących w parlamencie polskim. Od 1989 r. wszystkie rządy miały charakter koalicyjny, a przy tym z reguły były to koalicje minimalnie zwycięskie, w tym – mniejszościowe, co umożliwia formuła konstruktywnego wotum nieufności w sytuacji, gdy tuż po zwołaniu Sejmu na pierwsze posiedzenie rząd dysponował większościami poparciem, które później utracił.

Fakt, że w stanie typowym większość parlamentarna liczy w Polsce około połowy pełnego składu posłów wpływa na efekt postępowania

w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Tym samym, aby doszło do pociągnięcia funkcjonariusza publicznego przed Trybunał Stanu wniosek wstępny w tej sprawie musi zostać poparty zarówno przez posłów większości parlamentarnej, jak i mniejszą bądź większą, ale również przez część posłów opozycyjnych. Najczęściej oznaczałoby to, że polityczni stronnicy osoby objętej wnioskiem wstępnym uznają i popierają racje swoich politycznych oponentów w zakresie oceny legalności działania przedstawiciela swojej formacji politycznej, co w parlamentach państw współczesnych nie jest typowym zachowaniem.

W praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej na kilkanaście postępowań w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej tylko dwukrotnie ten warunek został spełniony. Po pierwsze, został on spełniony na początku transformacji – w Sejmie I kadencji, który był politycznie rozczłonkowany na ponad 20 frakcji, z których ani jedna nie posiadała więcej niż 15 % mandatów i które w swej masie wywodziły się z dotychczasowej opozycji demokratycznej, gdy osoby obwinione politycznie były powiązane ze strukturami Polski komunistycznej. Z kolei drugi przypadek miał w miejsce 27 lipca 2005 r. (w Sejmie IV kadencji). Wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej objęto byłego Ministra Skarbu Państwa wywodzącego się z Akcji Wyborczej Solidarność (AWS), tj. formacji politycznej w tym czasie powszechnie uważanej za skompromitowaną, już nie funkcjonującej w parlamencie i z którą parlamentarzyści (w tym ci, którzy z niej się wywodzili) nie chcieli być kojarzeni.

Jest rzeczą znaną, która odróżnia postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce od podobnych postępowań prowadzonych na przykład na Litwie czy w Federacji Rosyjskiej, że w samo postępowanie parlamentarne, w żadnym jego stadium, nie jest angażowany sąd czy to Sąd Konstytucyjny czy Sąd Najwyższy. Oznacza to, że w całej rozciągłości postępowanie przygotowawcze ma charakter parlamentarny i jest osadzone w podziałach politycznych w nim zachodzących, w kulturze politycznej posłów.

Przekazanie przewodniczącemu Trybunału Stanu aktu oskarżenia kończy postępowanie przygotowawcze i zarazem otwiera nowy etap postępowania – postępowanie jurysdykcyjne. Toczy się ono przed Trybunałem Stanu, tj. specjalnie w tym celu powołanym organem władzy sądowniczej. Postępowanie jurysdykcyjne jest przeprowadzane odpowiednio na zasadzie postanowień procedury karnej, chyba że ustawa o Trybunale Stanu stanowi inaczej.

## Skład i organizacja Trybunału Stanu

Organem, który orzeka w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej jest Trybunał Stanu. Trybunał Stanu wraz z Trybunałem Konstytucyjnym i sądami składa się na władzę sądowniczą<sup>13</sup>. Tak jak sądy wydaje wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawowe zagadnienia dotyczące składu osobowego Trybunału Stanu uregulowane są na poziomie Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 199 w skład Trybunału Stanu wchodzi przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas trwania kadencji Sejmu. Różnicuje się zatem funkcje osób komponujących organ, a w szczególności wyodrębnia się osobę przewodniczącego Trybunału Stanu. *Ex lege* jest nim Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Tym samym jest to jedyna osoba wchodząca w skład organu, niewybierana przez Sejm. Przewodniczenie Trybunałowi Stanu przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego umożliwia nie tylko korzystanie przez Trybunał z zasobów Sądu Najwyższego. Służy jednocześnie jurydykacji zapadających rozstrzygnięć, zapewnieniu im najwyższej – z prawnego punktu widzenia – jakości.

Sejm jest jedynym organem dokonującym wyboru osób piastujących mandat trybunalski. W szczególności w proces nie jest zaangażowana druga izba parlamentu polskiego – Senat. Członkowie Trybunału Stanu wybierani są na pierwszym posiedzeniu Sejmu na okres jego kadencji. Zachowują swe kompetencje do czasu wyboru nowego składu Trybunału. Osoby wybierane w skład Trybunału nie mogą być parlamentarzystami. Oznacza to rozłączenie funkcji oskarżenia od funkcji wyrokowania. Jest tym samym jedną z istotniejszych gwarancji bezstronności składu orzekającego. Jednocześnie służy nieprzenoszeniu z parlamentu *sensu stricto* politycznych emocji w obszary wyrokowania o tym, co jest stanem prawnie przewidzianym, a co jego zaprzepaszczeniem.

Od każdego kandydata na członka Trybunału Stanu wymaga się obywatelstwa polskiego, korzystania z pełni praw publicznych, niekaralności sądowej oraz niezatrudnienia w organach administracji rządowej. Dodatkowo obaj zastępcy przewodniczącego wraz z co najmniej połową członków Trybunału (co najmniej ośmiu) powinni posiadać kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Ostatnie z zastrzeżeń wzmacnia jurydyczność Trybunału Stanu i zbliża go do sądów.

---

<sup>13</sup> L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 1, s. 3.

Kształt warunków wybieralności do Trybunału Stanu pokazuje, iż w jego skład wchodzić mają osoby dające przynajmniej minimum gwarancji zdolności do realizacji powierzonego im zadania, których dotychczasowy stosunek do obowiązującego prawa daje moralną legitymację do wyrokowania w sprawie innych. Mają to być osoby wolne od zależności względem egzekutywy (niezatrudnienie w organach administracji rządowej), której najwyżsi przedstawiciele mogą być objęci aktem oskarżenia. Podległość organizacyjna byłaby czynnikiem ograniczającym zdolność do niezawisłego orzekania, którą neutralizować musiałaby instytucja wyłączenia z toczzonego postępowania.

Wybór osób wchodzących w skład Trybunału Stanu przez Sejm, co do zasady podporządkowanie czasu trwania jego pełnomocnictw Sejmowi oraz stosunkowo liberalnie zaznaczony kształt prawnie określonych warunków, jakie należy wypełnić, aby wejść w jego skład, uzależniają Trybunał Stanu od izby pierwszej parlamentu<sup>14</sup>. Czynią ją wyrazem politycznej konstelacji ukształtowanej w Sejmie w momencie zebrania się na pierwsze jego posiedzenie.

Pochodzenie składu osobowego Trybunału Stanu od Sejmu, choć wikła go w zależności polityczne występujące w przedstawicielstwie suwerena, to bynajmniej nie czyni z Trybunału organu Sejmu. Trybunał nie jest mu także podległy. Jest od parlamentu organizacyjnie wyodrębniony. Brak między nimi relacji zależności innej niż ustawo oznaczonej, a wybór składu osobowego spoza posłów i senatorów powoduje, iż także skład personalny organów jest różny.

Już w 1982 r. w trakcie prac nad ustawą o Trybunale Stanu powszechnie aprobowano tezę, która do 1997 r. nie budziła zastrzeżeń, iż osoby zasiadające w Trybunale Stanu powinny odzwierciedlać pluralizm polityczny poglądów obecnych w Sejmie. Formułowało się i wciąż podtrzymuje się postulat symetrii politycznej między Sejmem a Trybunałem Stanu<sup>15</sup>. Powinny być w nim obecne osoby desygnowane przez różne środowiska polityczne. Istotny jest podmiot desygnujący kandydatów. Wielość zrzeszeń politycznych uczestniczących w wyborze ma zapobiegać uczynieniu z Trybunału Stanu swoistej ekspozytury większości sejmowej pomijającej racje sejmowej opozycji, co mogłoby czynić Trybu-

<sup>14</sup> Por. L. Garlicki, *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 10, s. 125 i n.

<sup>15</sup> Zob. np. J. Jaskiernia, *Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu z 15 lutego 1996 r.*, s. 112.

nał niewiarygodnym, wystawionym na zarzut dyspozycyjności i *de facto* niezdolnym do działania.

Pochodzenie mandatów trybunalskich od woli Sejmu nie oznacza, iż Trybunał Stanu reprezentuje Sejm, czy też, iż siły polityczne skutecznie uczestniczące w wyłonieniu jego składu mają w nim swą reprezentację. Sejm wybiera wiceprzewodniczących Trybunału Stanu i członków, ale na tym akcie kończy się jego wpływ na obsadę Trybunału. Nie dysponuje prawem wypowiedzenia pełnomocnictw, mowy nie ma o instrukcjach, czy jakichkolwiek innych prawnie określonych formach oddziaływania. Analogicznie, struktury polityczne obecne w Sejmie nie są w stanie prawnie skutecznie wycofać udzielonego poparcia, czy też w inny sposób wpływać na działalność Trybunału Stanu. Zależności dotyczą sposobu kreacji a nie sposobu funkcjonowania urzędu. Jego ukonstytuowanie nie znajduje następstw w postaci dalszych form oddziaływania Sejmu, ciał politycznych w nim istniejących na losy osób w Trybunale Stanu zasiadających.

W praktyce parlamentarnej od momentu utworzenia w 1982 r. Trybunału Stanu, respektowano postulat politycznego pluralizmu Trybunału Stanu. Proporcjonalnie do układu sił w Sejmie osoby wchodzące w jego skład były rekomendowane przez różne kluby poselskie (jedynie epizodycznie kilka klubów wspólnie zgłaszało kandydaturę). Przyjęta metoda postępowania połączona z wyborem łącznym skutkowała każdorazowo uzyskaniem pożądanego celu, tj. aprobatą składu osobowego Trybunału Stanu przez szerokie spektrum polityczne znajdujące swą reprezentację w Sejmie. Ową zdecydowanie pozytywnie odbieraną przez doktrynę przedmiotu praktykę działania złamała większość sejmowa wyłoniona w drodze wyborów parlamentarnych z 21 września 1997 r. Zarówno Klub Parlamentarny Akcja Wyborcza „Solidarność” jak i Klub Parlamentarny Unia Wolności zażądały nieproporcjonalnie więcej miejsc dla kandydatów przez siebie zgłoszonych w Trybunale Stanu niż wynikałoby to z sejmowej arytmetyki. W odpowiedzi na niezdolność koalicji AWS-UW do samoograniczenia się i tym samym przestrzegania przy tworzeniu Trybunału Stanu historycznie utrwalonej zasady parytetu, Klub Parlamentarny Sojusz Lewicy Demokratycznej nie chcąc legitymizować dokonywanego wyboru wycofał rekomendację dla zgłoszonych przez siebie kandydatów<sup>16</sup>. W konsekwencji podjętych decyzji skład osobowy Trybunału Stanu wybrany przez Sejm III kadencji odzwierciedlał wolę polityczną jedynie rządowej większości obecnej w Sejmie z uwzględnieniem potrzeb Klubu

---

<sup>16</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu z 5 listopada 1997 r., s. 71.

Parlamentarnego Polskie Stronnictwo Ludowe<sup>17</sup>. W Sejmach kolejnych kadencji starano się przestrzegać zasady udziału wszystkich klubów poselskich w ustalaniu składu osobowego Trybunału Stanu.

Wybór członków Trybunału Stanu przez Sejm rodzi też inne niebezpieczeństwa. Partyjność wyboru członków Trybunału Stanu rodzi ryzyko wejścia w jego skład osób, które nie dają rękojmi należytego wykonywania powierzonych funkcji, znanych z lekceważącego stosunku do obowiązującego prawa czy też osób dyspozycyjnych politycznie. Problem ten z całą siłą ujawnił się w trakcie wyboru członków Trybunału Stanu dokonanego w 2001 r. przez Sejm IV kadencji. Wówczas to w skład Trybunału Stanu Sejm wybrał m.in. osobę, przeciwko której prokuratura prowadziła postępowanie przygotowawcze w zakresie wyłudzenia środków pieniężnych, jak też osobę, przeciwko której prowadzono postępowanie dyscyplinarne w ramach samorządu adwokackiego. Nie ma wątpliwości, że wybór tego typu osób w skład Trybunału Stanu godzi w jego powagę, która jest niezbędną do właściwego funkcjonowania Trybunału Stanu. Wątpliwa jest zdolność wymierzania sprawiedliwości przez osoby, które same mają problemy z wymiarem sprawiedliwości. W tej perspektywie staranny dobór członków Trybunału, oparty na kryterium najwyższych kwalifikacji zawodowych i moralnych, jest nieodzowny.

Kwestia obsadzania stanowisk w Trybunale Stanu jest jednym z podstawowych a zarazem bardziej kontrowersyjnych zagadnień z nim związanych, ujawniających się w praktyce. Wymaga uwzględnienia nie tylko ambicji, aspiracji osób z szeroko rozumianego zaplecza formacji politycznych, ale jednocześnie powinna być ukierunkowana celowościowo. Dla właściwej prawnej kwalifikacji działalności najwyższych funkcjonariuszy państwa nie jest rzeczą obojętną, kto sędzi.

Kluczową cechą członków Trybunału Stanu jest ich niezawisłość. W zakresie wykonywanych zadań podlegają tylko konstytucji oraz ustawom. Zasada niezawisłości to zasadniczy element określający pozycję prawnoustrojową nie tylko członków Trybunału, ale jednocześnie Trybunału Stanu jako takiego. Zbliża go do sądów, a osoby zasiadające w Trybunale do sędziów. Niezawisłość członków Trybunału Stanu w zakresie wykonywanych zadań widzieć należy w tej samej perspektywie, co organizacyjne wydzielenie Trybunału Stanu w osobny konstytucyjny organ państwa, nie podlegający żadnemu innemu organowi.

Sędziowie Trybunału Stanu w wydawaniu wyroków i wykonywaniu innych urzędowych obowiązków nie podlegają żadnemu organowi wła-

<sup>17</sup> Tamże, s. 73–74 i 89.

dzy, lecz wyłącznie prawu. Zasada niezawisłości sędziowskiej stanowi dyrektywę nakazującą sędziemu orzekanie na podstawie wewnętrznego przekonania odnośnie oceny ustalonych okoliczności sprawy, w zakresie wyznaczonym konstytucją oraz ustawami<sup>18</sup>. Oznacza to, że poza ustawodawcą nikt nie może wywierać wpływu na sędziego w sprawowaniu przez niego wymiaru sprawiedliwości. W następstwie podporządkowania wyłącznie konstytucji oraz ustawom członek Trybunału Stanu, podobnie jak sędziowie sądowi, jest uprawniony i zarazem zobowiązany do samodzielnego dokonywania wykładni prawa w celu rozstrzygnięcia rozpoznananej sprawy. Nikt nie ma prawa wywierać na niego nacisku w kierunku określonego rozpatrzenia rozstrzyganej sprawy. Kwestia zawiera się w oddziaływaniu nie wynikającym z wykonywania czynności procesowych, wychodzącym poza prawo stron postępowania do artykułowania swych racji.

Reasumując wątek tożsamości członków Trybunału Stanu, trzeba stwierdzić, że mają oni realne możliwości sprawnego i efektywnego funkcjonowania. Podobnie, jakościowa charakterystyka osób dysponujących biernym prawem wyborczym do Trybunału Stanu (z uwzględnieniem postulatu odpowiedzialnej postawy Sejmu przy kształtowaniu składu osobowego Trybunału) oraz przewodniczenie Trybunałowi Stanu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego programować powinny zdolność organu do sprawiedliwego wyrokowania.

Sądzenie osób oskarżonych o popełnienie deliktu konstytucyjnego przed organem władzy sądowniczej, w postępowaniu opartym na przepisach procedury karnej, ma gwarantować rzetelność i sprawiedliwość przeprowadzonego postępowania i podjętego wyroku. Zarazem zwrócić należy uwagę na specyfikę Trybunału Stanu. Choć jest on konstytucyjnym organem władzy sądowniczej to nie jest sądem. Nie jest też sądem konstytucyjnym realizującym hierarchiczną kontrolę norm prawnych. Oprócz orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej (wyjątkowo również odpowiedzialności karnej) nie rozstrzyga żadnych innych spraw. Tym samym prawodawca polski niweluje ryzyko, że sądenie najważniejszych w państwie decydentów politycznych, które samo w sobie wywołuje napięcia i podziały polityczne, politycznie uwarunkowaną ocenę zachowań decydenta, niezależnie od tego, jak starannie i profesjonalnie zostałby poprowadzony proces, mogłoby negatywnie oddziaływać na inne postępowania rozstrzygane przez ten organ. Tych innych spraw – nie

---

<sup>18</sup> Zob. B. Naleziński, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 319.



z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej – po prostu nie ma. Nie ma zatem ryzyka, że oceny polityczne sformułowane na tle sądenia najważniejszych funkcjonariuszy publicznych państwa mogłyby zaburzyć percepcję innych rozstrzygnięć organu i poprzez to osłabić społeczne do nich zaufanie. Tymczasem zaufanie społeczne, powszechnie podzielane przeświadczenie, że wyrok sądu obowiązuje nie tylko dlatego, że zapadł i na straży jego wykonania stoi aparat przymusu państwa, ale również dlatego, że jest sprawiedliwy, to fundament sprawnie działającego wymiaru sprawiedliwości. Innymi słowy, przyjęta w Polsce konstrukcja Trybunału Stanu łączy w sobie to, co najlepsze z sądowniczego wymiaru sprawiedliwości z unikaniem ryzyka wikłania sądów w konflikty wywołujące intensywne emocje polityczne.

### Praktyka po 1989 r.

W okresie przeobrażeń ustrojowych wielokrotnie podnoszono zagadnienie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu prominentnych funkcjonariuszy publicznych. W Sejmie przeprowadzono trzynaście postępowań przygotowawczych. Z materialnego punktu widzenia daje się je podzielić na trzy grupy postępowań:

1. postępowań, w których oś zarzutów wyznaczają sprawy gospodarczo-finansowe: a) postawienie w stan likwidacji Stoczni Gdańskiej i inne operacje gospodarczo-finansowe, b) tzw. afera alkoholowa, c) przekształcenia własnościowe i inne operacje finansowe, d) realizacja koncesji dla Radia Maryja, e) tzw. sprawa ministra Emila Własacza;
2. postępowań, w których oś zarzutów wyznaczają tzw. przestępstwa polityczne: a) wprowadzenie i realizacja stanu wojennego, b) zniszczenie tzw. stenogramów posiedzeń Biura Politycznego KC PZPR, c) tzw. sprawa premiera Waldemara Pawlaka, d) tzw. sprawa ministra Andrzeja Milczanowskiego, e) podejrzenie ujawnienia tajemnicy państwowej w kontekście tzw. afery szpiegowskiej;
3. postępowań, w których oś zarzutów wyznaczają zaniechania legislacyjne: a) nieterminowe sporządzenie aktów wykonawczych do tzw. ustaw zdrowotnych, b) podejrzenie nieterminowego wniesienia do Sejmu projektu ustawy budżetowej, c) późniejsze wniesienie do Sejmu projektu ustawy budżetowej.

Spółród trzynastu postępowań tylko w dwóch (tzw. afera alkoholowa i tzw. sprawa ministra Emila Własacza) Sejm sformułował akt oskarżenia i tym samym doprowadził do przeniesienia postępowania w stadium

jurysdykcyjne. W tzw. aferze alkoholowej Trybunał Stanu stwierdził winę dwóch (ministra Dominika Jastrzębskiego i prezesa Głównego Urzędu Ceł Jerzego Cwieka) spośród pięciu oskarżonych. Natomiast tzw. sprawy ministra Emila Wąsacza Trybunał ze względów formalnych co do merytum nie rozpoznał.

Postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej pozwalają dogłębnie zdiagnozować zachowania wysokich funkcjonariuszy publicznych. Co się zaś tyczy konkluzji z tego tytułu wynikających, to w pierwszej kolejności są one uwikłane w parlamentarne podziały polityczne<sup>19</sup>.

## **Podsumowanie**

W polskiej rzeczywistości przekształceń ustrojowych, odpowiedzialność konstytucyjną *de facto* traktuje się jako wyszukaną formę odpowiedzialności politycznej, tym różniącą się od innych postaci odpowiedzialności politycznej, że przeprowadzaną za pomocą innego repertuaru instrumentów prawnych, ale przeprowadzaną w parlamencie, z zastosowaniem kluczowego dla niego podziału na frakcje partyjne.

Korzystanie z odpowiedzialności konstytucyjnej uwarunkowane jest proceduralną zdolnością wypełnienia przesłanek prawnie określonych. Tak też mechanizm uruchamiania i realizacji postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej musi z jednej strony miarkować bezpodstawne wszczynanie postępowania, ale zarazem z drugiej strony, nie może utrudniać zwalczania popełnionego deliktu konstytucyjnego. Praktyczne rozwiązanie powyższego dylematu nie jest proste. Z samego tylko pełnienia najwyższych w państwie stanowisk nie może wynikać brak jakiegokolwiek ochrony prawnej, ustawowo zaprogramowana podatność na najcięższe -w procesie prawnym artykułowane- oskarżenia. Niezbędne jest istnienie, także w tym obszarze życia publicznego, przynajmniej minimum gwarancji ochrony praw obywatelskich. Niezbędna ochrona praw decydentów nie może jednocześnie skutkować ich bezkarnością w zakresie pełnienia urzędu. Drożny ustrojowo sposób uruchamiania procesu egzekwowania przestrzegania przez nich prawa jest niezbędny. Jest on realizowany poprzez charakter wymogów, jakie spełniać ma wniosek wstępny. Zawartość wniosku wstępnego określona została przez prawodawcę w sposób restrykcyjny, trudny do spełnienia przez posłów,

---

<sup>19</sup> Na temat praktycznych aspektów odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce współczesnej zob. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.

w następstwie czego w praktyce polskiej – co stwierdził Sejm – znakomitą część wniosków wstępnych o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej sporządzono wadliwie.

Z kolei analiza sejmowego postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej pozwala stwierdzić jego partyjne zdeterminowanie. Nie licząc tzw. afery alkoholowej, nie zdarzyło się, aby poparto wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu decydenta z własnej formacji politycznej. Stosunek do popełnienia deliktu konstytucyjnego miał partyjne konotacje, co osłabia znaczenie odpowiedzialności konstytucyjnej jako prawnej formy pociągania do odpowiedzialności najważniejszych funkcjonariuszy publicznych.

## STRESZCZENIE

Analizie poddano węzłowe zagadnienia odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce po 1989 r. Ukazuje się je tak w perspektywie analizy dogmatycznej, jak i w kontekście praktycznych aspektów zagadnienia. Rozważaniom poddaje się konstytucyjne uwarunkowania odpowiedzialności konstytucyjnej, jej przedmiot, krąg osób odpowiadających w tym trybie. Analizuje się specyfikę trybu pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej i sądzenia w tym trybie. W pracy stawia się tezę, że o ile przesłanki polityczne przesądzą o wysunięciu oskarżenia i postawieniu decydenta w stan odpowiedzialności konstytucyjnej, o tyle cechy tożsamościowe Trybunału Stanu jako organu rozstrzygającego w tym trybie spory, są gwarancją bezstronnego rozstrzygnięcia sporu.

*Jacek Zaleśny*

## LEGAL AND POLITICAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY IN POLAND AFTER 1989

The subject of my paper is the functioning of constitutional responsibility in Poland after 1989 in its political and legal aspects.

The issue which is fundamental from the point of view of the effectiveness of the state's decision support systems is responsibility of the highest public officials. A characteristic feature of the state, which is visible irrespective of the accepted form of government, should be the shaping of the authorities responsible for the decisions made. Although the parliament assumes that the highest public officials realize the tasks that they have been entrusted with in the way that is consistent

with law, at the same time – being the rational legislator – they should support their conviction with a system of legal guarantees. The latter should lead to the politically desirable goal through which the political authority is to be formed.

**KEY WORDS:** *Poland, constitutional responsibility, constitutional delict, Constitutional Responsibility Committee, Tribunal of State*

## **Bibliografia**

- J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, Nr 6.
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.
- S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.
- J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.
- J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.
- J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.