

Grzegorz Pastuszko*

Charakter prawny instytucji zawieszenia w czynnościach osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu

The legal nature of the institution of suspending
a person held accountable before the State Tribunal

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: zawieszenie osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, odpowiedzialność konstytucyjna, Trybunał Stanu

Key words: suspension of a person held accountable before the State Tribunal, constitutional liability, State Tribunal

Abstrakt: Artykuł zawiera analizę instytucji zawieszenia w czynnościach osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Zakres rozważań tego opracowania obejmuje część historyczną, prezentującą przepisy obowiązujące w przeszłości, a także część współczesną, przedstawiającą przepisy obowiązujące obecnie. Takie ujęcie pozwala dostrzec Czytelnikowi ciągłość historyczną sposobu regulowania omawianej materii w kolejnych odsłonach polskiej państwowości i daje zarazem sposobność bliższego zaznajomienia się ze współczesną konstrukcją zawieszenia. Dzięki niemu możliwe staje się więc całościowe spojrzenie na tytułową problematykę, przy położeniu akcentu na rozwiązania funkcjonujące *de lege lata*.

Prezentowana analiza koncentruje się na normatywnym i systemowym wymiarze rozwiązań regulujących mechanizm zawieszenia w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. U jej podstaw leży realizacja dwóch kluczowych założeń badawczych, tj. udzielenia odpowiedzi na pytanie o sens ustanowienia tak pomyślanej konstrukcji prawnej oraz o znaczenie i skutki wykorzystywania jej w praktyce ustrojowej.

Abstract: This article contains an analysis of the institution of suspending the activities of a person held accountable before the State Tribunal. The scope of considerations in

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1494-6409>; dr hab., Uniwersytet Rzeszowski.
E-mail: grzegorz.pastuszko@op.pl.

this study includes the historical part, presenting the regulations in force in the past, as well as the contemporary part, presenting the regulations in force today. This approach allows the reader to see the historical continuity of the way the discussed institution was regulated in subsequent versions of Polish statehood and at the same time provides the opportunity to become more familiar with the contemporary suspension structure. Thanks to it, it becomes possible to take a comprehensive look at the title issue, with an emphasis on solutions that exist de lege lata.

The presented analysis focuses on the normative and systemic dimensions of solutions regulating the suspension mechanism in proceedings regarding liability before the State Tribunal. Its basis is the implementation of two key research assumptions, i.e. answering the question about the sense of establishing such a legal construction and about the importance and effects of using it in political practice.

Uwagi wprowadzające

Instytucja zawieszenia w czynnościach osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu zajmuje trwałe miejsce w polskiej tradycji ustrojowej a jej historyczne korzenie sięgają odległej przeszłości. Na gruncie rodzimego porządku prawnego wprowadzono ją po raz pierwszy w okresie II RP, później zaś ustanowiono także w dobie PRL oraz III RP. Współcześnie instytucję tę regulują Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu². Oba te akty, w części poświęconej wskazanemu zagadnieniu, nawiązują bardzo wyraźnie do rozwiązań z minionych epok i tym samym kontynuują dawne wzorce. Śmiało w ich przypadku można mówić o podążaniu przez prawodawcę „starą koleiną” oraz jego przywiązaniu do historycznego dziedzictwa.

Do refleksji nad charakterem prawnym i znaczeniem wskazanej instytucji zachęca nie tylko jej historyczny rodowód, lecz również dzisiejszy kontekst obowiązywania normujących ją uregulowań. Te ostatnie, choć w warstwie treściowej pozostają zwarte i nieskomplikowane, to jednak przy bliższym poznaniu okazują się być źródłem wielu kontrowersji. Dyskusyjny wydaje się być przede wszystkim, przynajmniej w odniesieniu do niektórych podmiotów, już sam sens istnienia przepisów ustanawiających taką instytucję. Ale dyskusyjny wydaje się być także sposób ich ujęcia, powodujący – co będę chciał wykazać w niniejszym tekście – daleko idące konsekwencje zarówno dla osoby zawieszanej, jak i organu, w ramach którego osoba ta sprawuje swą funkcję.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz.U. 2022, poz. 762.

Wszystkie te problemy, z uwagi na ich ustrojową doniosłość, zasługują na badawczą uwagę i domagają się szczegółowego wyjaśnienia. Niewątpliwie próba ich prezentacji w ramach szerszej analizy dogmatycznoprawnej stwarza możliwość lepszego zrozumienia omawianej instytucji, a w konsekwencji pełniejszego poznania mechanizmu odpowiedzialności konstytucyjnej przyjętego w prawodawstwie dzisiejszej RP.

Geneza oraz historyczne postaci instytucji zawieszenia w czynnościach osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu

W okresie międzywojennym instytucję zawieszenia w czynnościach osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu przewidywała Konstytucja Marcowa z 1921 r.³ oraz ustawa o Trybunale Stanu z 1921 r.⁴ W aktach tych określono warunki i proceduralny mechanizm stosowania nowej wówczas konstrukcji prawnej, przyjmując w tej mierze kluczowe założenie, w myśl którego zawieszenie miało następować obligatoryjnie wraz z podjęciem uchwały przez uprawniony organ – Sejm, a długość jego trwania miała być wolna od jakichkolwiek limitów. Oczywiście zakres unormowania konstytucyjnego i ustawowego był różny. Konstytucja wspominała jedynie o zawieszeniu Prezydenta, ustawa odnosiła się zaś do pozostałych podmiotów podlegających zawieszeniu. Jeśli chodzi o ścisłość, regulacja konstytucyjna ograniczała się do treści art. 51 ust. 1 *in fine*. Przepis ten stwierdzał zwięźle i krótko, że z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu Prezydent jest zawieszony w urzędowaniu. Regulacja ustawowa bazowała z kolei na art. 10 i 26. Pierwszy z wymienionych artykułów mówił o zawieszeniu ministra (w tym także Prezesa Rady Ministrów⁵). W jego świetle uchwałą Sejmu, stawiającą w stan oskarżenia, Marszałek Sejmu podawał do wiadomości Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu, Rady Ministrów, Przewodniczącego Trybunału Stanu, tudzież oskarżonego ministra, który wskutek tej uchwały ulegał zawieszeniu w urzędowaniu. Drugi artykuł natomiast regulował kwestię odpowiedzialności konstytucyjnej kierowników ministerstw oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Przepis ów nie wspominał wprawdzie o zawieszeniu

³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, Nr 44 poz. 267 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. 1923, Nr 59, poz. 415.

⁵ Na temat zakresu podmiotowego odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu pod rządami Konstytucji Marcowej z 1921 r. zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002, s. 28.

kogokolwiek *expressis verbis*, ale ustanawiał ogólną klauzulę odpowiedniego stosowania postanowień ustawy o Trybunale Stanu względem wskazanych podmiotów. Wynikało stąd, że jego normatywna treść obejmuje – obok innych elementów procedury – m.in. mechanizm automatycznego zawieszenia osoby pociągniętej do odpowiedzialności w drodze sejmowej uchwały⁶. Co ciekawe natomiast, wskazywane tu postanowienia ustawowe nie uregulowały kwestii zawieszenia Marszałka Sejmu, zaliczonego również, w zakresie wykonywania funkcji zastępcy głowy państwa, do grona podmiotów poddanych kognicji Trybunału Stanu. Normujący tę problematykę art. 29 ustawy odsyłał do dwóch wcześniejszych przepisów zamieszczonych w ustawie: art. 27 i 28 (ale już nie do art. 51 ust. 1 Konstytucji), które przy określeniu zakresu przedmiotowego odpowiedzialności głowy państwa oraz wybranych aspektów procedury nie mówiły nic na temat zawieszenia. Taki stan prawny dawał wystarczającą podstawę do sformułowania twierdzenia, że ewentualne podjęcie uchwały przez Sejm przeciwko Marszałkowi w trakcie wykonywanego zastępstwa nie powodowało obligatoryjnego zawieszenia go w czynnościach prezydenckiego zastępcy.

Z kolei w okresie PRL omawiane tu rozwiązanie pojawiło się w porządku ustrojowym dopiero z chwilą dokonania nowelizacji Konstytucji PRL w 1982 r.⁷, a więc w ostatnim dziesięcioleciu istnienia tego systemu ustrojowego. Jego wprowadzenie wiązało się z ustanowieniem nieznanej wcześniej w PRL instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej osób pełniących najwyższe stanowiska w aparacie państwa oraz instytucji Trybunału Stanu. O zawieszeniu wspominała konkretnie ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, która – co wymaga wyraźnego zaakcentowania – decyzję w tej materii oddała Sejmowi. Stosownie do zawartego w niej art. 7 *in fine* uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej powodowała zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczyła (z wyjątkiem posłów, w przypadku których skutkiem uchwały było uchylenie immunitetu poselskiego). Wynikało stąd, że – wyłączając parlamentarzystów – zawieszeniu ulegali wszyscy wysocy urzędnicy, jeśli tylko zostali poddani pod osąd Trybunału Stanu. W tym gronie znalazły się więc wymienione przez ustawę: osoby wchodzące w skład Rady Państwa, osoby wchodzące w skład Rządu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Prezes Narodowego Banku Polskiego i Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kierownicy urzędów centralnych (art. 1 ust. 2 ustawy o TS).

⁶ Tak samo: tamże, s. 62.

⁷ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1982, Nr 11, poz. 83.

Nadając normatywny kształt wskazanej konstrukcji, ustawa nawiązywała bardzo wyraźnie do wzorców wykreowanych w okresie międzywojennym⁸. W tym przypadku również, podobnie jak w tamtych czasach, zawieszenie następowało *ex lege* z chwilą podjęcia uchwały przez Sejm i miało nieograniczony pod względem temporalnym charakter. Mieliśmy więc do czynienia z kontynuacją rozwiązania ukształtowanego w odległej przeszłości i tym samym podtrzymaniem tradycji ustrojowej. Eksponując ten fakt, trzeba jednak pamiętać, że osadzone w realiach systemu konstytucyjnego PRL zawieszenie nabrało nieznanych dotąd cech i zyskało nowy wymiar. Jako bowiem narzędzie oddane w ręce Sejmu w jeszcze większym stopniu zaakcentowało ono nadrzędną pozycję tego organu w systemie organizacji władzy państwowej i wyposażyło go w nowe formy oddziaływania na podlegające mu instytucje. Dzięki temu mógł Sejm już nie tylko odwołać członków Rady Państwa i Rady Ministrów (pozostałe osoby objęte reżimem odpowiedzialności konstytucyjnej odwoływano w procedurze z udziałem Sejmu lub bez jego udziału), ale mógł także – oczywiście przy podjęciu uchwały o postawieniu przed Trybunałem Stanu – ich zawiesić. Niewątpliwie rozszerzało to zakres jego możliwości decyzyjnych, choć nie przez wszystkich takie rozszerzenie oceniane było pozytywnie. Niektórzy autorzy zauważali, że sejmowa uchwała skutkująca zawieszeniem mogła być w istocie odebrana jako tolerowanie dalszego pełnienia funkcji przez urzędnika uznawanego za winnego naruszenia konstytucji lub ustawy. Według tej opinii działanie Sejmu, który ograniczał się tylko do zawieszenia, nie sięgał zaś do będącego jego uprawnieniem odwołania takiej osoby, musiało jawić się jako nielogiczne i niekonsekwentne⁹.

W III RP omawiana instytucja przejęta została na przełomie lat 80. i 90. Także i w tej odsłonie polskiej państwowości sposób jej uregulowania nie odbiegał od schematu znanego z okresu międzywojennego. Znowu więc zawieszenie było immanentnym składnikiem uchwały w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej a jego okres trwania nie został objęty żadnym czasowym limitem. Gdy idzie o przyjęte prawodawstwo, stosowne rozwiązania przewidywała z jednej strony nowela kwietniowa zmieniająca postanowienia Konstytucji PRL¹⁰, z drugiej zaś utrzymana w mocy ustawa o Trybunale Stanu z 1982 r. Wskazana nowela wprowadziła do tekstu Konstytucji art. 32d ust. 3 głoszący, że z chwilą postawienia w stan oskarżenia Prezydent tymczasowo nie

⁸ F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, M. Granat (red.), *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 89.

⁹ Tamże, s. 89.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, Nr 19, poz. 101.

może sprawować urzędu, dodając przy tym, iż decydującym jest Zgromadzenie Narodowe. Z kolei sygnalizowana ustawa utrzymała anachroniczne już w tamtym czasie postanowienia PRL-owskie¹¹, choć jej zakres obowiązywania został skorygowany zmianami dokonanymi na poziomie Konstytucji; w nowym stanie prawnym instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej, a więc również instytucja zawieszenia, dotyczyły już tylko osób wchodzących w skład rządu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego oraz kierowników urzędów centralnych. Nie obejmowały one natomiast zniesionej w ramach przeprowadzonych wówczas reform ustroju państwowego członków Rady Państwa¹². Oczywiście prawo zawieszania tych podmiotów nadal należało do Sejmu, który – o czym należy pamiętać – działał już w warunkach obowiązywania zasady trójpodziału władzy (czy właściwie jej załączków¹³), nie zaś PRL-owskiej zasady nadrzędności parlamentu.

Konstrukcję zawieszenia przyjęła wreszcie tzw. Mała konstytucja z 1992 r.¹⁴ i zharmonizowana z nią ustawa zmieniająca ustawę o Trybunale Stanu z dnia 12 grudnia 1992 r.¹⁵ Akty te, odwołując się wyraźnie do wcześniejszego dorobku legislacyjnego, stanęły na gruncie potrzeby zachowania tego rozwiązania w dalszym funkcjonowaniu systemu ustrojowego III RP. Pierwszy z nich regulował wyłącznie kwestię zawieszenia Prezydenta w art. 50 ust. 3, powtarzając znaną już wcześniej formułę, że z chwilą postawienia Prezydenta w stan oskarżenia sprawowanie przez niego urzędu ulega zawieszeniu, i jednocześnie zastrzegając w ułożonym wcześniej art. 50 ust. 2, że decyzja w tej materii należy do Zgromadzenia Narodowego. Drugi natomiast częściowo wtórował unormowaniu konstytucyjnemu, częściowo zaś tworzył nową treść normatywną. W pierwszym przypadku ustanawiał on podobnie brzmiący, lecz nieidentyczny przepis art. 6a *in fine* (sięgnięto tutaj do określeń użytych w noweli kwietniowej z 1989 r.), że uchwała Zgromadzenia Narodowego o postawieniu

¹¹ Postanowienia przedmiotowej ustawy obowiązującej w owym czasie nie uwzględniały ani zasady odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta, ani też istnienia Zgromadzenia Narodowego: zob. R. Mojak, *Pozycja prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej (1989–1991)*, Lublin 1992, s. 233 i 240.

¹² Na temat zmian dotyczących zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej w omawianym okresie zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 105–106.

¹³ O załączkach trójpodziału pisał J. Ciemniewski w opracowaniu: *Podział władz w „Małej Konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych*, Warszawa 1993, s. 8.

¹⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, Nr 84, poz. 426.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 1993, Nr 5, poz. 22.

w stan oskarżenia przez Trybunał Stanu powoduje, że Prezydent tymczasowo nie może sprawować obowiązków. W przypadku drugim wprowadzał art. 7 głoszący, że uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy, zaś w przypadku osoby, która jest posłem lub senatorem, stanowi wniosek o uchylenie immunitetu poselskiego lub senatorskiego.

Wypracowane w latach 90. rozwiązania odnoszące się do instytucji zawieszenia zaważyły jednoznacznie na kształcie uregulowań przyjętych w ramach Konstytucji z 1997 r. oraz treści dalszych nowelizacji – nadal zachowanej w porządku prawnym – ustawy o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r. Wymowne jest, że w trakcie prac konstytucyjnych komisja odpowiedzialna za przygotowanie tekstu ustawy zasadniczej nie tylko nie pokusiła się o rozważenie zasadności utrzymania w systemie przedmiotowej instytucji, ale w ogóle nie poświęciła temu zagadnieniu większej uwagi. W całokształcie przebiegu toczącej się w jej ramach dyskusji bodaj tylko raz zabrano głos we wskazanej sprawie, poza tym natomiast bez jakiegokolwiek oporu i namysłu akceptowano propozycje rozwiązań wzorowanych na uregulowaniach już istniejących¹⁶. Był to niewątpliwie dowód przywiązania do starej i mocno osadzonej w rodzimej tradycji konstrukcji normatywnej.

Instytucja zawieszenia w czynnościach osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu – uwagi ogólne

Podobnie jak w przeszłości, także w obecnym stanie prawnym przepisy regulujące instytucję zawieszenia częściowo zlokalizowane są w Konstytucji, a częściowo w ustawie o Trybunale Stanu. W pierwszym przypadku prawodawca wspomina o zawieszeniu w sprawowaniu urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 145 ust. 3 Konst.), w drugim zaś o zawieszeniu w czynnościach pozostałych

¹⁶ Jerzy Jaskiernia zaproponował, aby zastąpić zwrot: „Prezydent jest zawieszony w sprawowaniu urzędu” sformułowaniem: „urząd Prezydenta ulega zawieszeniu”: Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XI (obejmuje okres od 8 grudnia 1994 r. do 7 stycznia 1995 r.), Warszawa 1995, s. 302–304; Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn X (obejmuje okres od 11 października do 7 grudnia 1994 r.), Warszawa 1995, s. 215–216; Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXXVIII (obejmuje okres od 19 sierpnia do 16 września 1996 r.), Warszawa 1997, s. 86–87; Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXI (obejmuje okres od 13 czerwca do 2 lipca 1995 r.), Warszawa 1996, s. 50–56, 83–86 (Głos M. Pietrzaka – s. 54); Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXXVIII (obejmuje okres od 19 sierpnia do 16 września 1996 r.), Warszawa 1997, s. 37–38; Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XL (obejmuje okres od 15 października do 11 listopada 1996 r.), Warszawa 1997, s. 110.

osób podlegających kognicji Trybunału Stanu, a więc: 1) Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, członków Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a także Marszałka Sejmu i Senatu wykonującego obowiązki Prezydenta (art. 11 ustawy o TS w zw. z art. 198 Konst., art. 1 ust. 1 ustawy o TS oraz art. 2 ust. 3 ustawy o TS). Wyjątek w tym zakresie czyni jedynie w odniesieniu do posłów i senatorów ponoszących odpowiedzialność na mocy art. 198 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu członkowie jednej i drugiej izby polskiego parlamentu nie podlegają reżimowi zawieszenia, przez co mogą swobodnie sprawować mandat, nawet jeśli staną w charakterze oskarżonych przed Trybunałem Stanu.

Sposób normatywnego ukształtowania wskazanej instytucji zakłada, że pozostaje ona ściśle powiązana z mechanizmem egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej (częściowo też karnej) osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, a jej zastosowanie następuje automatycznie, z mocy prawa, z chwilą podjęcia uchwały o pociągnięciu do tejże odpowiedzialności przez upoważniony organ¹⁷. Z założenia więc jest to konstrukcja pełniąca rolę uzupełniającą w stosunku do głównej procedury, mająca do spełnienia jedynie uboczne cele. O tych ostatnich wspomina doktryna prawa konstytucyjnego, która zwraca uwagę, że u podstaw mającej taki kształt instytucji leży ochrona standardów kulturowych i etycznych życia politycznego w kraju. Jej przedstawiciele podnoszą konkretnie, że przyzwolenie na wykonywanie danej funkcji w okresie toczącego się postępowania przed Trybunałem Stanu uderzałoby w etyczne wymogi życia politycznego i zarazem godziłoby w autorytet państwa¹⁸. Stąd – jak twierdzą – lepiej opowiedzieć się za zawieszeniem, tak by objęci nim przez czas procesu państwowi notabie pozostawali odsunięci od swoich obowiązków, w myśl założenia, że jako piastuni władzy publicznej powinni być oni niczym przysłowiowa żona cezara – poza wszelkim podejrzeniem.

Nie wydaje się natomiast, by – mimo prawnokarnej proveniencji¹⁹ – instytucja zawieszenia w obecnej formule realizowała jakiekolwiek, założone

¹⁷ Zwraca na to uwagę: Marek Zubik w kontekście mechanizmu zawieszenia w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta: M. Zubik, *Gdy marszałek sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, «Przegląd Sejmowy» 2010, nr 5, s. 74; A. Gajda, S. Steinborn, *Komentarz do art. 11*, [w:] K. Grajewski, S. Steinborn (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 241; P. Czarny, *Komentarz do art. 145*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 145.

¹⁸ B. Banaszak, *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 2008, nr 1, s. 17.

¹⁹ Instytucja zawieszenia istotnie pochodzi z kręgu rozwiązań prawa karnego procesowego. Podobnie jak szereg innych instytucji wywodzących się z tej gałęzi prawa

przez ustawodawcę intencjonalnie, cele o charakterze procesowym. Nie da się zwłaszcza przyjąć, że została ona pomyślana jako środek zapobiegawczy służący zabezpieczeniu prawidłowego toku postępowania, a więc ograniczający ryzyko dalszych nadużyć oraz zacierania śladów i dowodów popełnionego czynu ze strony oskarżonego²⁰. W przeciwieństwie bowiem do znanych przepisów z zakresu procedury karnej środków tego typu, m.in. uregulowanego wprost w art. 276 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²¹ środka polegającego na zawieszeniu w czynnościach służbowych oskarżonego²², jest to instrument nieosiągalny w fazie postępowania parlamentarnego (a więc przygotowawczego), a przy tym – z racji automatyzmu stosowania – uruchamiany obligatoryjnie bez konieczności zaistnienia realnej potrzeby i spełnienia prawem przepisanych przesłanek (w procedurze karnej art. 249 § 1 kodeksu postępowania karnego jest wyraźnie mowa o takiej potrzebie i przesłankach). To oczywiście nie wyklucza, że ukształtowane w podobny sposób zawieszenie będzie wywierało, przynajmniej w niektórych przypadkach, pozytywny wpływ na sprawny przebieg trybunalskiego procesu. Generalnie jednak trudno uznać, by – mając na uwadze całokształt przedmiotowej instytucji – względy procesowe stanowiły *ratio legis* normujących ją przepisów, tj. art. 145 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 ustawy o Trybunale Stanu.

Z obowiązujących unormowań wynika, że uchwałę w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, a więc również automatycznego zawieszenia, podejmują właściwe organy władzy państwowej. W przypadku Prezydenta uprawnienie w tym zakresie należy do Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 1 Konst.), w przypadku pozostałych osób zaś – do Sejmu (art. 13 ust. 1a i 1b ustawy o TS) (wyjątkiem jest jedynie uchwała Senatu odnosząca się do senatorów – art. 13 ust. 1a w zw. z art. 26b ustawy o TS). Na podkreślenie zasługuje fakt, prawodawca wprowadza zróżnicowane wymogi co do większości, którą muszą zachować głosujący członkowie jednego i drugiego ciała. W odniesieniu do głowy państwa jest to mianowicie większość 2/3

przeniknęła ona do porządku konstytucyjnego w związku z przyjęciem mechanizmu odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

²⁰ Takie cele przypisuje się zawieszeniu, o którym mowa w art. 249 § 1 kodeksu postępowania karnego; K. Dudka, *Komentarz do art. 249 § 1 kodeksu postępowania karnego*, [w:] M. Janicz, C. Kulesza, J. Matras, H. Paluszkievicz, B. Skowron, K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, art. 276.

²¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 37.

²² Szerzej na temat przedmiotowego środka zob. L.K. Paprzycki [w:] J. Grajewski, S. Steinborn, L.K. Paprzycki (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, LEX/el. 2015, art. 276; R.A. Stefański, S. Zabłocki [w:] R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz do art. 167–296*, Warszawa 2019, art. 276; K. Eichstaedt [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, Tom I. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023, art. 276.

ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 2 Konstytucji oraz art. 13 ust. 1 ustawy o TS), w odniesieniu do członków Rady Ministrów – większość co najmniej 3/5 ustawowej liczby posłów (art. 13 ust. 1b), a w odniesieniu do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, oraz posłów i senatorów – większość bezwzględna ustawowej liczby członków (art. 13 ust. 1a ustawy o TS). Co ciekawe natomiast, w obowiązujących przepisach nie ma sformułowanej *expressis verbis* wzmianki na temat progu większości dedykowanej Marszałkowi Sejmu i Senatu wykonującemu obowiązki Prezydenta. Można się jedynie domyślać, że mamy tutaj do czynienia z milczącym przyjęciem, iż w tym przypadku zastosowanie znajduje większość przewidziana dla głowy państwa, tj. większość 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

Przedstawione wyżej rozwiązania wyraźnie pokazują, że przyjęty w Polsce mechanizm odpowiedzialności konstytucyjnej, mimo że z założenia służy egzekwowaniu odpowiedzialności o charakterze prawnym²³, to jednak ze względu na sposób jego ukształtowania w swej istocie pozostaje mechanizmem politycznym. Trudno przecież oczekiwać, by zaangażowane w proces decyzyjny Zgromadzenie Narodowe i Sejm były zdolne do działania w jakichkolwiek sprawach, nawet sprawach tego rodzaju, poza logiką politycznej rywalizacji. Niewiele tutaj znaczy wymóg posługiwania się przez rozstrzygające o pociągnięciu danej odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu gremium parlamentarzystów argumentacją prawniczą (wiadomo, że zarówno wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jak i przyjmowana w tym przedmiocie uchwała winna spełniać wymogi stawiane aktowi oskarżenia w przepisach kodeksu postępowania karnego – art. 6 ust. 5 oraz art. 13 ust. 2b i 3 b ustawy o TS). Jest oczywiste, że przy każdym takim rozstrzygnięciu gremium to i tak będzie się kierować kalkulacjami politycznymi, nie tracąc przy tym z pola widzenia politycznych konsekwencji, jakie w określonej sytuacji zrodzi decyzja o zawieszeniu.

Jak już zauważono wcześniej, obowiązujące przepisy nie limitują *explicite* czasu trwania omawianego zawieszenia, ani też nie określają przesłanek jego uchylenia. Mało tego – także przyjęta zwyczajowo zasada dyskontynuacji prac parlamentu nie stanowi w tym zakresie żadnej bariery czasowej (ustawodawca wyłącza jej obowiązywanie, jeśli upłynęła kadencja Sejmu²⁴, który daną

²³ S. Grabowska, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 198, 199, 200, 201*, Warszawa 2023, s. 51–52.

²⁴ Ciekawą rzeczą jest, że przepis ten pomija Zgromadzenie Narodowe. Nie wiadomo czy mamy tu do czynienia z efektem błędu legislacyjnego, czy też świadomym uznaniem,

osobę zawiesił – art. 13a ust. 1 ustawy o TS). W takim stanie rzeczy nasuwa się logiczny wniosek, że co do zasady zawieszona osoba pozostaje wyłączona z możliwości wykonywania przynależnych jej czynności do chwili skutecznego zakończenia postępowania, tj. do umorzenia (np. ze względu na przedawnienie albo śmierć) lub warunkowego umorzenia postępowania (art. 20d ustawy o TS), ewentualnie do prawomocnego orzeczenia kary, środka karnego lub uznania winy oskarżonego (art. 25 i 26 ustawy o TS)²⁵. Oczywiście zawieszenie ulega przerwaniu, gdy taka osoba zdecyduje się zrezygnować z zajmowanego stanowiska, lub też, gdy wcześniej wygaśnie jej mandat (np. minie kadencja). W takiej sytuacji traci ona prawo do dalszego urzędowania, co powoduje, że zawieszenie staje się bezprzedmiotowe. Inaczej jest jedynie wówczas, gdy po zakończonej kadencji zawieszony w czynnościach piastun danej funkcji zostanie powołany lub wybrany do jej pełnienia ponownie, zaś postępowanie przed Trybunałem będzie toczyć się nadal. W podobnych okolicznościach – co może wydawać się nieco paradoksalne – nie zanika racja bytu zawieszenia i przez to zachowuje ono swoją aktualność. Nie dotyczy to rzecz jasna scenariusza, gdy wskazana osoba po zakończeniu urzędowania obejmie inne, podlegające reżimowi odpowiedzialności konstytucyjnej, stanowisko w aparacie państwa. W tym przypadku, ze względu na rodzajowo odmienny charakter nowej funkcji, nie ma podstaw do dalszego utrzymania stanu zawieszenia. Nie wskazuje na to bynajmniej dzisiejsze brzmienie art. 145 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu. Obie te regulacje dają podstawę do przyjęcia tezy, że zawieszenie pozostaje ściśle związane ze stanowiskiem, którego dotyczy i nie może zostać rozciągnięte na inne, obejmowane w późniejszym czasie przez zawieszoną, stanowiska.

że dyskontynuacja w przypadku tego organu nie wchodzi w grę. Wobec wskazanego deficytu można się zastanawiać nad dopuszczalnością kontynuowania postępowania w fazie trybunałskiej, a co za tym idzie – samego zawieszenia, po upływie kadencji Zgromadzenia Narodowego, które podjęło stosowną uchwałę. Z jednej strony da się bowiem rozważyć zastosowanie normy ujętej w art. 13a ustawy o Trybunale Stanu *per analogiam*, z drugiej jednak da się również wysunąć przeciw takiej koncepcji interpretacyjnej kontrargumenty. Oczywiście przecież jest, że wnioskowanie z analogii (*analogia legis*) stoi w kolizji z zakazem domniemywania kompetencji i kłóci się też z dyrektywą powstrzymywania się od rozszerzającego rozumienia przepisów mających charakter wyjątku od ogólnej zasady (*exceptiones non sunt extendendae*), stanowiących w istocie drastyczną ingerencję w pozycję i kompetencje innego organu objętego zawieszeniem. Dodatkowo – o czym również nie wolno nam zapominać – jego zastosowanie wpływa ujemnie na pozycję procesową jednostki, w tym przypadku konkretnie – zawieszonej przez Zgromadzenie Narodowe osoby Prezydenta.

²⁵ Podobnie zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 691, por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 145*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, Warszawa 1999, s. 3.

Na tle powyższych uwag widać, że okres trwania zawieszenia ma w każdym przypadku charakter indywidualny i pozostaje uwarunkowany dynamiką oraz merytorycznym rozstrzygnięciem toczącego się procesu trybunalskiego. Generalnie, kierując się kryterium czasowym, możemy wyróżnić dwa rodzaje zawieszenia: zawieszenie tymczasowe i zawieszenie trwałe. To pierwsze dotyczy sytuacji, gdy wspomniany proces zakończy się przed wygaśnięciem mandatu danej osoby i jednocześnie Trybunał – ze względu na uznanie niewinności lub winy w znikomym stopniu społecznej szkodliwości czynu – zdecyduje się odstąpić od wymierzenia kary/kar (kwestię orzekania tych kar reguluje art. 25 ustawy o TS). Wówczas z chwilą wydania prawomocnego orzeczenia objęta zawieszeniem osoba wraca do czynności urzędowych i sprawuje je aż do prawnie ustalonego momentu (m.in. upływu kadencji). Z kolei zawieszenie trwałe wiąże się ze scenariuszem, kiedy trybunalski proces trwa dłużej niż okres urzędowania zawieszonego podmiotu (kres zawieszenia wyznacza w takich warunkach wygaśnięcie jego mandatu), względnie kiedy dojdzie do prawomocnego orzeczenia wobec niego kary złożenia urzędu (w odniesieniu do Prezydenta) tudzież utraty zajmowanego stanowiska (w odniesieniu do pozostałych notabli) (art. 25 ust. 3 ustawy o TS). W jednym i drugim przypadku zastosowane uprzednio zawieszenie ustaje i jednocześnie – z uwagi zakończenie urzędowania zawieszonego – odpada możliwość dalszego pełnienia funkcji.

Przytaczając powyższe ustalenia, warto dodatkowo odnotować, że zawieszenie ma ze swej natury charakter represywny i pełni rolę zbliżoną do kary złożenia z urzędu bądź utraty zajmowanego stanowiska. Przy takim jego kształcie normatywnym wystarczy, że Trybunał Stanu będzie procedował przewlekłe, tak że nie podejmie rozstrzygnięcia przez momentem wygaśnięcia mandatu osoby zawieszonej, a osiągnie dokładnie ten sam cel, jaki wiąże się z zastosowaniem wskazanej kary. Musi to nas skłaniać do postawienia pytania, czy ustawodawca nie powinien jednak ustanowić reguł ograniczających w czasie możliwość stosowania tej instytucji, a obok tego dających osobie zawieszonej procesowe środki wzruszenia zapadłej decyzji²⁶ i przeciwdziałania przewlekłości postępowania²⁷.

Należy podkreślić, że w przypadku organów kadencyjnych zawieszenie nie wpływa wstrzymująco na bieg kadencji²⁸ (dotyczy to konkretnie Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady

²⁶ Na brak tego rodzaju rozwiązań wskazuje grupa posłów w złożonym przez siebie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29.11.2023 r., s. 18.

²⁷ Zob. G. Pastuszko, *Ustrojowy model zastępstwa Prezydenta według postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2022, s. 117.

²⁸ Wskazują na to piszący o przypadku zawieszenia sprawowania urzędu przez Prezydenta: M. Zubik, *Gdy marszałek sejm...*, s. 74; P. Czarny, *Komentarz do art. 145, art. 145.*

Radiofonii i Telewizji, Prezesa Narodowego Banku). Z tego względu, jeśli dojdzie do jego zastosowania, to zawieszona osoba zostaje pozbawiona możliwości wykonywania czynności hipotetycznie przez cały pozostały okres swojego urzędowania (jeśli postępowanie przed Trybunałem Stanu nie zakończy się przed upływem kadencji). Bez znaczenia jest tutaj fakt ewentualnego zakończenia toczącego się procesu trybunalskiego prawomocnym wyrokiem, który uniewinniłby niesłusznie oskarżonego. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości przedłużenia kadencji o okres trwania zawieszenia, ani tym bardziej dokonania – w sytuacji wyboru i objęcia urzędu przez kolejnego Prezydenta – *restitutio ad integrum*, a więc przywrócenia na urząd dawną głowę państwa i pozbawiając urzędu głowę państwa nowo wybraną²⁹.

Rzecz jasna w okresie zawieszenia czynności należące do osoby zawieszonej wykonuje upoważniony do tego podmiot. Do czasu zniesienia stanu zawieszenia tylko on może występować w roli zastępcy. W tym miejscu przypomnijmy, że kwestię zastępstwa poszczególnych osób pełniących funkcje kierownicze w państwie normują przepisy obowiązującego prawa rozproszone w różnych ustawach (nie dotyczy to jedynie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wobec którego nie przewiduje się zastępstwa³⁰). Nie istnieje natomiast uniwersalna regulacja normatywna ujęta w ustawie o Trybunale Stanu. I tak, Prezydenta zastępuje marszałek Sejmu, a jeśli ten nie może wykonywać obowiązków głowy państwa – marszałek Senatu (art. 131 Konstytucji); Prezesa Rady Ministrów – wiceprezes Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów lub jeden z ministrów, jeżeli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany (art. 6 ustawy o Radzie Ministrów³¹); członka Rady Ministrów względnie osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem – Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów (art. 36 ustawy o RM); przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – wybrany przez Krajową Radę ze swego grona zastępca (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji³²); Prezesa Narodowego Banku Polskiego – w czasie jego nieobecności zastępuje wiceprezes

²⁹ O dopuszczalności takiej interpretacji pisał Stanisław Car na gruncie postanowień Konstytucji Marcowej z 1921 r.: S. Car, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, «Gazeta Administracji i Policji Państwowej» 1924, nr 23, s. 1–2.

³⁰ W doktrynie prawa konstytucyjnego zgłaszano postulaty rozszerzenia o stosowne przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2091. A. Bień-Kacała, *Legal status of the Commander-in-Chief of the Polish Armed Forces*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2016, nr 6, s. 304.

³¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1188.

³² Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1722.

NBP – pierwszy zastępca Prezesa NBP (art. 10 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim³³).

Skutkiem zawieszenia – o czym także należy wspomnieć – jest odebranie możliwości realizacji wszystkich czynności, jakie leżą w sferze przyznanych jej kompetencji. Zasadniczo więc osoba, przeciwko której została podjęta uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, traci prawo do aktywności na jakimkolwiek polu urzędowania i tym samym podejmowania prawnie skutecznych działań. Jak można sądzić, nie dotyczy to jedynie prawa do zrzeczenia się sprawowanej funkcji³⁴. Akt ten, będąc nie tylko aktem urzędowym (art. 144 ust. 1, 2 i 3 pkt 30 Konstytucji), ale także aktem osobistej woli obywatela korzystającego ze zagwarantowanych konstytucyjnie praw, winien być traktowany jako autonomiczna, w pełni dopuszczalna decyzja jednostki o zaniechaniu dalszego piastowania swojej funkcji. Odmienne interpretacja byłaby sprzeczna z istotą instytucji zawieszenia, która wyraża się w czasowym uniemożliwieniu podejmowania czynności związanych z danym stanowiskiem, nie zaś w przekształceniu prawa do jego zajmowania w prawny obowiązek.

W tym miejscu warto wskazać na terminologiczny dualizm, który pojawia się przepisach regulujących omawianą instytucję, w części określającej zakres aktywności objętej zawieszeniem w odniesieniu do Prezydenta i pozostałych podmiotów. Dualizm ów polega na tym, że w odniesieniu do Prezydenta jest mowa o zawieszeniu sprawowania urzędu (art. 145 ust. 3 i idący w ślad za nim art. 10 ust. 1a ustawy o TS), natomiast w odniesieniu do pozostałych podmiotów – zawieszeniu w czynnościach (art. 11 ust. 1 ustawy o TS). Wyrażnie więc prawodawca posługuje się różnie brzmiącymi sformułowaniami.

Wskazany wyżej stan rzeczy skłania do postawienia pytania, czy aby przyjęte regulacje, dotyczące tożsamej materii, mają odmienną treść, a więc, czy zawieszenie głowy państwa jest w płaszczyźnie prawnej czymś innym, niż zawieszenie pozostałych osób. Z reguły jest przecież tak, że racjonalny prawodawca operujący odmiennymi pojęciami działa umyślnie, a dokonane przez niego rozróżnienie służy realizacji określonego celu normatywnego (wiemy wszak, że tylko gdy *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*). W innym wypadku należałoby uznać, że jego działanie ma charakter niekonsekwentny albo też stanowi efekt popełnionych błędów legislacyjnych.

Analiza dogmatyczna sformułowań „zawieszenie sprawowania urzędu” (ściśle biorąc, przepis mówi, że „sprawowanie urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej ulega zawieszeniu”) oraz „zawieszenie w czynnościach” prowadzi do wniosku, że należy je interpretować możliwie szeroko, przy założeniu całkowitego zakazu

³³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2025.

³⁴ P. Czarny, *Komentarz do art. 145*, s. 435.

podejmowania przez zawieszone osoby aktywności urzędowej. Stąd można przyjąć, że w obu przypadkach prawodawca przesądził o odebraniu zawieszonemu prawa do dokonywania wszelkich aktów związanych z pełnionym urzędem, bez względu na to czy mają one charakter pisany, czy niepisany. W ten sposób niedopuszczalne staje się w okresie zawieszenia nie tylko wykonywanie kompetencji, ale także udzielanie wywiadów, wygłaszanie przemówień, deklaracji, oświadczeń urzędowych, odbywanie podróży zagranicznych etc.³⁵

W takiej sytuacji przyjęcie różnych określeń tłumaczyć można jedynie przyzwyczajeniem prawodawcy do niekonsekwentnych legislacyjnie regulacji, jakie ustanawiano w toku kolejnych zmian normujących omawianą problematykę w przeszłości. W tym zakresie mamy więc raczej do czynienia z brakiem porządku terminologicznego, wynikającego z nałożenia się warstwy rozwiązań ukształtowanych w PRL na warstwę uregulowań wprowadzonych w czasach transformacji ustrojowej, niż ze świadomym działaniem obliczonym na ukształtowanie norm o różnej treści. Okoliczność ta skłania zresztą do wyrażenia postulatów zmiany obowiązującego prawa. Słuszne wydaje się mianowicie dokonanie *de lege ferenda* harmonizacji obowiązującego prawodawstwa i przyjęcie spójnej terminologii.

Zawieszenie nie stanowi formalnej przeszkody w ubieganiu się zawieszanej osoby ponownie o dane stanowisko. Jeśli więc tylko czas zawieszenia zbiegnie się z okresem zbliżającego się końca jej mandatu, np. w przypadku organów obieralnych – na okres wyborczy, zawieszony zachowuje w pełni uprawnienie do zgłoszenia swojej kandydatury i – w razie sukcesu – objęcia funkcji. Jak się wydaje, trudno bronić poglądu przeciwnego, skoro w obecnym stanie prawnym żaden z przepisów nie łączy zawieszenia z jakimikolwiek zakazami w tym zakresie, tudzież przypadkami pozbawienia biernego prawa wyborczego. Moim zdaniem nieusprawiedliwione byłoby przyjęcie domniemania, że stan zawieszenia tworzy takie ograniczenia *implicite*. Na przeszkodzie takiemu kierunkowi myślenia stoi chociażby konstytucyjna zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji) oraz konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji).

Co do zasady zawieszenie skutkuje tym, że nie istnieje możliwość pociągnięcia kogokolwiek do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu z tytułu

³⁵ Warto przypomnieć, że w literaturze międzywojennej pojęcie czynności urzędowej (chodziło konkretnie o czynność urzędową Prezydenta) interpretowano możliwe szeroko, nie ograniczając się jedynie do aktów pisemnych, ale uwzględniając również wszelkie akty niepisane, takie właśnie jak mowy, wywiady, orędzia, deklaracje, oświadczenia, a nawet podróże zagraniczne w charakterze urzędowym; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 27; por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 145*, s. 3.

deliktów konstytucyjnych, a w określonych przypadkach również i przestępstw, popełnionych w okresie realizacji zastępstwa osoby zawieszanej. Jest tak dlatego, że obowiązujące przepisy, tworząc w art. 198 Konstytucji katalog *numerus clausus*, zakresem przedmiotowej odpowiedzialności obejmują wyłącznie ściśle wskazany krąg wysokich urzędników, nie rozciągają go natomiast na upoważnionych do działania z mocy prawa zastępców. Wyjątek stanowią tutaj jedynie marszałkowie Sejmu i Senatu wykonujący obowiązki Prezydenta, których możliwość poddania pod osąd Trybunału wynika z postanowień ustawowych. Jest to zasadniczo jedyny przypadek, gdzie obowiązujące przepisy przewidują wprost odpowiedzialność konstytucyjną podmiotu zastępującego osobę zawieszoną³⁶ (marszałek Sejmu bądź Senatu może zastępować głowę państwa m.in. w okresie trwania zawieszenia art. 131 ust. 1 w zw. z art. 145 ust. 3 Konstytucji).

Zauważmy wreszcie, że w okresie zawieszenia, od chwili jego rozpoczęcia aż do momentu zakończenia sprawowania danej funkcji, osoba zawieszona pobiera pełne wynagrodzenie przysługujące jej na podstawie przepisów obowiązującego prawa. Bierze się to stąd, że w obecnym stanie prawnym żadna z obowiązujących ustaw nie przewiduje w tym zakresie jakichkolwiek restrykcji, co pozwala przyjąć, że pod tym względem sytuacja prawna zawieszonego urzędnika nie ulega zmianie. Pytanie oczywiście, czy brak stosownej regulacji stanowi efekt świadomej decyzji prawodawcy czy też jest przejawem utrzymywania się luki prawnej. Nie da się wprowadzić tego przesądzić w sposób jednoznaczny, ale niewątpliwie kwestia ta wymaga odnotowania. Musimy przecież pamiętać, że w systemie polskiego prawa, inaczej niż w omawianym przypadku, znane są unormowania, które ze stanem zawieszenia łączą konsekwencje w postaci redukcji wysokości wynagrodzenia pobieranego przez osobę zawieszoną w czynnościach. Przykładu w tym względzie dostarczają chociażby postanowienia ustawy o Straży Granicznej³⁷, jak też ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁸.

³⁶ Warto zauważyć, że w doktrynie prawa konstytucyjnego ulokowanie marszałka w kręgu osób ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu w oparciu o przepisy ustawy budzi wątpliwości. Część autorów uważa, że rozwiązanie w tym kształcie jest niekonstytucyjne, choć są i tacy, którzy stoją na stanowisku, że mieści się ono w granicach unormowań ustawy zasadniczej; dyskusję doktryny w tej kwestii prezentuje: M. Pach, *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, «Przegląd Sejmowy» 2012, nr 2, s. 37–41; na temat wątpliwości wokół wskazanej regulacji zob. także B. Naleziński, *Komentarz do art. 198*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 590; A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, t. 2, Warszawa 2016, s. 1336.

³⁷ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1080.

³⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. 2023, poz. 171.

Instytucja zawieszenia osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu – uwagi szczegółowe

Analiza omawianego tutaj mechanizmu kieruje naszą uwagę – obok tego, co powiedziano już wcześniej – na skutki, jakie wywołuje stan zawieszenia w funkcjonowaniu poszczególnych instytucji wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 ustawy o TS i art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu. Jest przecież oczywiste, że zawieszenie, z tej racji, że odbiera zdolność do realizacji uprawnień przez powołane w tym celu osoby, pociąga za sobą daleko idące zakłócenia, tj. wymusza personalną reorganizację oraz prowadzi do delegitymizacji danego organu. W równym stopniu dotyczy to organów monokratycznych oraz kolegialnych, choć rzecz jasna w każdym przypadku manifestuje się to w sposób odmienny.

Na pierwszy plan wysuwa się problem zawieszenia w sprawowaniu urzędu Prezydenta. Przypadek ten jest niewątpliwie szczególny, oznacza on bowiem odsunięcie od wykonywania funkcji pierwszej osoby w państwie: urzędnika uosabiającego powagę Rzeczypospolitej i jednocześnie – z uwagi na powszechny charakter wyboru na ten urząd – nosiciela woli Narodu. O tym, jak wielki ciężar gatunkowy ma uchwała Zgromadzenia Narodowego o postawieniu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu i równoległe o zawieszenia Prezydenta, nie trzeba nikogo przekonywać. Wystarczy już sama świadomość, że krok ten powoduje pozbawienie prezydenckiego ośrodka władzy charakteru demokratycznego (zgodnie z art. 131 ust. 3 Konstytucji obowiązki głowy państwa w tym czasie wykonuje marszałek Sejmu, a gdy ten nie może – marszałek Senatu), a w konsekwencji przyczynia się do częściowej delegitymizacji systemu ustrojowego państwa. W takich warunkach realizacja kompetencji głowy państwa przebiega w całkowitym oderwaniu od systemowych założeń i jest determinowana li tylko zaistniałą koniecznością państwową. Nie bez przyczyny doktryna domaga się, by występujący w roli zastępcy marszałek jednej bądź drugiej izby zachowywał przy sprawowaniu swej funkcji należytą powściągliwość³⁹. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje fakt, że tworzące tak duży wyłom w sposobie organizacji władzy państwowej i mające co do zasady przejściowy charakter⁴⁰ zawieszenie Prezydenta w sprawowaniu urzędu wcale nie musi trwać krótko, ale przeciwnie – może znacząco rozciągnąć się w czasie. Przypomnijmy bowiem, że ustawodawca w żadnej mierze nie limituje temporalnego zakresu stosowania tej instytucji i – chyba nie do końca świadomie – stwarza w ten sposób perspektywę utrzymywania się

³⁹ Zob. G. Pastuszko, *Ustrojowy model...*, s. 135–136.

⁴⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 145*, s. 3.

nawet kilkuletniego stanu zawieszenia⁴¹. W najgorszych przypadkach należy się więc liczyć ze scenariuszem, że instytucja Prezydenta, jeśli tylko Zgromadzenie Narodowe podejmie uchwałę na wczesnym etapie, zaś przebieg postępowania przed Trybunałem okaże się przewlekły, pozostanie wyłączona z prawidłowego funkcjonowania nawet przez większą część kadencji. Jest to zresztą powód, by obowiązujące rozwiązania prawne ocenić krytycznie.

Na tle problemu zawieszenia w sprawowaniu urzędu Prezydenta wyłania się automatycznie kwestia zawieszenia zastępującego go marszałka. Podnosząc ją, należy zauważyć, że obowiązujący art. 11 ustawy o Trybunale Stanu nie wyłącza prezydenckiego zastępcy z kręgu podmiotów objętych zawieszeniem. Można stąd wnosić, że wolą ustawodawcy jest także poddanie jego tej procedurze. Oczywiście musimy mieć świadomość, że zawieszenie, o ile miałyby nastąpić w chwili urzędowania marszałka (w literaturze zaleca się jednak, aby uchwała Zgromadzenia Narodowego była podejmowana po zaprzestaniu działania w tym charakterze⁴²), dotyczyłoby wyłącznie sprawowanej przezeń funkcji zastępcy i prowadziłoby li tylko do pozbawienia możliwości wykonywania czynności w tym zakresie. Nie wywołałoby ono natomiast żadnych skutków wpływających na zdolność do pełnienia roli przewodniczącego izby. Marszałek rolę tę zachowałby nadal, dysponując kompletem kompetencji z dziedziny kierowania pracami wewnętrznymi i reprezentacji izby. W takich warunkach zastępstwo głowy państwa musiałby przejąć na podstawie art. 131 ust. 3 Konstytucji marszałek Senatu (swoją drogą, jego też można zawiesić w podobny sposób). Ewentualne przywrócenie tej funkcji marszałkowi Sejmu wymagałoby dokonania przez izbę personalnej zmiany na tym stanowisku (art. 10 reg. Sejmu⁴³). Oczywiście decyzja w sprawie pociągnięcia Marszałka Sejmu czy Senatu do odpowiedzialności wymagałaby uprzedniego uchylecia przez izbę, ewentualnie zrzeczenia się przez samego Marszałka przysługującego mu poselskiego bądź senatorskiego immunitetu. W obecnym stanie prawnym jest to warunek *sine qua non* jej podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe stosownej uchwały⁴⁴.

Odrębnej refleksji wymaga zagadnienie zawieszania w czynnościach Prezów: Najwyższej Izby Kontroli oraz Narodowego Banku Polskiego. W przypadku tych urzędników pojawia się pytanie, czy decyzja Sejmu w przedmiotowej

⁴¹ G. Pastuszko, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, «Państwo i Prawo» 2015, nr 8, s. 18–36.

⁴² M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 45.

⁴³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2022 r. Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 723.

⁴⁴ M. Zubik, *Trybunał Stanu...*, s. 45.

sprawie nie stanowi zbyt daleko idącej ingerencji w sferę autonomii funkcjonowania kierowanych przez nich instytucji, i czy w związku z tym ustawowa konstrukcja zawieszenia nie kłóci się z określającymi ich status prawny postanowieniami Konstytucji. Trudno przecież nie dostrzec, że Sejm, dysponując prawem stosowania tego środka, zwłaszcza przy tak mało rygorystycznych wymogach związanych z jego skutecznym użyciem (jak wiemy, ustawa przewiduje w tym zakresie większość bezwzględną), zyskuje łatwość w wywieraniu presji na każdą z nich. A to – z przyczyn oczywistych – kryje w sobie ryzyko oddziaływania na kształt rozstrzygnięć Najwyższej Izby Kontroli oraz Narodowego Banku Polskiego przez wspierany głosami własnego zaplecza parlamentarnego, z reguły większościowego, rząd.

Analiza wskazanego problemu pozwala dojść do wniosku, że zasadniczo łatwiej bronić poglądu o możliwości pogodzenia konstrukcji zawieszenia z przepisami konstytucyjnymi normującymi funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli. Na korzyść takiej tezy przemawia specyfika relacji łączących ten organ z Sejmem, a ściślej biorąc to, że jego pozycja jest w tym zakresie zdeterminowana zasadą podległości (art. 202 ust. 2 Konstytucji). Niewątpliwie w takich warunkach ustawowe rozwiązanie polegające na zawieszeniu szefa Najwyższej Izby Kontroli przez Sejm może znaleźć systemowe uzasadnienie. Skoro bowiem rzeczona podległość wyraża się – jak podkreśla doktryna prawa konstytucyjnego – m.in. w aspekcie personalnym⁴⁵, to nie sposób chyba uznać, że nie da się jej rozciągnąć również na prawo zawieszania. Jak się wydaje, ustawodawca ma w tym obszarze sporą swobodę regulacyjną, chociaż nie oznacza to wcale, że w unormowaniu tej materii nie wiążą go żadne ograniczenia. Niewątpliwie określając konstrukcję instytucji zawieszenia, winien on kierować się szczególnie charakterem Najwyższej Izby Kontroli i jej ustrojową rolą. Stąd na negatywną ocenę zasługują istniejące dziś przepisy ustawowe, w myśl których zawieszenie nie jest objęte czasowym limitem, a jego zastosowanie wymaga aprobaty zaledwie bezwzględnej większości ustawowej liczby posłów. Krytyki wymaga zwłaszcza to ostatnie rozwiązanie. Jak już zauważono wcześniej, tak określony próg podejmowanej uchwały daje obozowi rządzącemu, dysponującemu na ogół w izbie arytmetyczną przewagą, możliwość poddawania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli politycznym naciskom i w ten sposób tłumienia wykonywanej przez niego działalności kontrolnej. A to oznacza, że w niektórych sytuacjach Najwyższa Izba Kontroli, ze względu na kalkulowane przez jej szefa ryzyko zawieszenia, może być niezdolna do swobodnego kontrolowania Rady Ministrów i podległej jej instytucji. Jest to chyba wystarczający argument,

⁴⁵ Zob. M. Haczkowska, *Komentarz do art. 202*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 521.

aby podnieść postulat zaostrenia tego wymogu i zasugerować przyjęcie w tym zakresie większości kwalifikowanej. Tylko w ten sposób da się zachować wynikającą z Konstytucji zasadę obiektywizmu Najwyższej Izby Kontroli i jednocześnie zagwarantować jej status organu niezależnego od aktualnej większości parlamentarnej⁴⁶.

Nie jest natomiast rzeczą możliwą zajęcie analogicznego stanowiska w odniesieniu do prawa zawieszenia w czynnościach przez Sejm Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W tym przypadku, inaczej niż poprzednio, Konstytucja nie tylko nie daje umocowania dla podobnego rozwiązania, ale odwrotnie – tworzy wyraźne przeciwskazanie. Tym ostatnim jest konkretnie wyprowadzona niegdyś przez Trybunał Konstytucyjny z konstytucyjnych postanowień zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego⁴⁷, która eliminuje wszelkie formy podporządkowania (podległości) tej instytucji czynnikom zewnętrznym i daje jej prawo realizowania swoich kompetencji w sposób swobodny. W warunkach obowiązywania tego pryncypium Sejm (a w jego cieniu sprawująca większość i rząd) nie powinien być w posiadaniu instrumentów pozwalających na choćby pośrednie ingerowanie w bankowe procesy decyzyjne. W jego rękach nie powinno więc znaleźć się umożliwiające wywieranie nieuprawnionej presji na Prezesa Narodowego Banku Polskiego prawo jego zawieszenia w drodze sejmowej uchwały. Fakt, że dysponuje on takim uprawnieniem, skłania do wniosku, że mamy tutaj do czynienia z rozwiązaniem niekonstytucyjnym⁴⁸. Z tego zresztą powodu należy opowiedzieć się za tym, aby ustawodawca zadbał o usunięcie w przyszłości tej wadliwej konstrukcji z rodzimego porządku prawnego. Ruch ten pozwoliłby uczynić obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy o Trybunale Stanu zgodnymi z Konstytucją.

Niekonstytucyjność zawieszenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego przez Sejm nie jest jednak jedynym problemem. Sygnalizując ją, warto pamiętać, że równolegle można w stosunku do niego zgłosić zarzut braku zgodności z normami traktatowymi ujętymi w Traktacie o Funkcjonowaniu

⁴⁶ Na taki charakter Najwyższej Izby Kontroli wskazywał w jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny: Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 r., W 11/95. Teza ta zachowuje aktualność do dnia dzisiejszego: B. Naleziński, *Komentarz do art. 205 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.

⁴⁷ Wyrok z dnia 28.06.2000 r. (K 25/99).

⁴⁸ Stanowisko takie wyraził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11.01.2024 r. (K 23/23). Przyjął on konkretnie, że omawiana instytucja jest niezgodna z Konstytucją w zakresie, w jakim umożliwia zawieszenie w czynnościach Prezesa Narodowego Banku Polskiego wskutek podjęcia przez Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Unii Europejskiej⁴⁹ oraz Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego⁵⁰. Oba te akty bowiem, będące częścią polskiego porządku prawnego i mające wyższą moc prawną niż ustawy obowiązujące w państwach członkowskich, kładą wyraźny nacisk na niezależność szefów krajowych banków centralnych i kreują w tym zakresie instytucjonalne gwarancje. Istotne znaczenie ma tutaj zwłaszcza art. 14 ust. 2 statutu, który stanowi, że kadencja prezesa krajowego banku centralnego nie może być krótsza niż pięć lat, i że może on zostać zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Z treści tego uregulowania wypływa zgoła oczywisty wniosek, że nie ma miejsca w prawodawstwie krajowym na inne niż wspomniane „zwolnienie z urzędu” formy pozbawiania możliwości wykonywania funkcji przez prezesów krajowych banków centralnych. Wszelkie rozwiązania, które wykraczają poza granice nakreślone przez art. 14 ust. 2, muszą być uznane za naruszające prawo Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza traktatową zasadę niezależności krajowego banku centralnego. Z tego powodu, jak można sądzić, instytucję zawieszenia określoną w przepisach ustawy o Trybunale Stanu należy traktować jako instytucję sprzeczną z wymogami stawianymi przez prawodawstwo unijne. Do takiego wniosku prowadzi analiza jej konstrukcji prawnej, która żadną miarą nie wpisuje się w statutowy mechanizm odwoływania prezesów krajowych banków centralnych. Różnice są aż nadto oczywiste. Zawieszenie nie oznacza przecież trwałego usunięcia z zajmowanej funkcji (jest środkiem tymczasowym), ani też nie pozawala na rozstrzygnięcie kwestii spełniania warunków koniecznych do zajmowania urzędu względnie dopuszczenia się poważnego uchybienia. Pod tym względem jego założenia i cele są zupełnie odmienne.

Odrębne problemy wiążą się z zawieszaniem osób będących członkami wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 1 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu organów kolegialnych: Rady Ministrów oraz Krajowej Rady Radiofo-

⁴⁹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

⁵⁰ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej Protokół (nr 4) w sprawie statutu europejskiego systemu banków centralnych i europejskiego banku centralnego, Dz.U. c 202 z 7.6.2016, p. 230–250. Na brak zgodności instytucji zawieszenia z normami traktatowymi zwracano uwagę w dyskursie publicznym: zob. wypowiedź W. Gontarskiego: Sejmowa większość chce usunąć prezesa NBP. *Prof. Gontarski: To sprzeczne z prawem polskim i unijnym. Konstytucja to nie gazeta*, «wPolityce.pl» 04.12.2023, <https://wpolityce.pl/polityka/673169-prof-gontarski-odwolanie-prezesa-nbp-niezgodne-z-prawem-ue>, (18.03.2024); zob. także Anna Łabno: *Prof. Łabno: ataki na prezesa NBP nie mają żadnych podstaw merytorycznych*, „Porta; TV Republika” 04.12.2023, <https://tvrepublika.pl/Prof-Labno-ataki-na-prezesa-NBP-nie-maja-zadnych-podstaw-merytorycznych,153822.html>, (18.03.2024).

nii i Telewizji. Już pobieżna analiza przyjętych w tym obszarze normatywnych uregulowań uzmysławia nam, że ustawodawca nie przemyślał do końca wszystkich możliwych następstw zastosowania przedmiotowej instytucji we wskazanych przypadkach. Jak się wydaje, nie wziął on zwłaszcza pod uwagę sytuacji równoczesnego zawieszenia wszystkich albo prawie wszystkich osób wchodzących w skład jednego i drugiego organu. Jest poza dyskusją, że podobny zbieg uchwał o zawieszeniu, gdyby do niego doszło, w praktyce oznaczałby całkowity paraliż funkcjonowania każdej z tych instytucji i wyłączenie ich zdolności do skutecznej realizacji przyznanych kompetencji. W takich warunkach nastąpiłaby czasowa dezaktywacja (zawieszenie) danego organu trwająca do momentu osiągnięcia przez grono członków niezawieszonych – w myśl zasady *tres faciunt collegium* – stanu liczebnego wynoszącego co najmniej trzy osoby.

Scenariusz ten jest póki co abstrakcyjny i czysto hipotetyczny, ale niewątpliwie nie można wykluczyć całkowicie prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Mówiąc o nim, warto pamiętać, że w doktrynie prawa konstytucyjnego od dawna wskazuje się na dopuszczalność przyjęcia jednostkowych uchwał o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu i tym samym zawieszenie, z tytułu współuczestnictwa w podejmowaniu wspólnych decyzji, pełnego grona członków organów kolegialnych wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu. Autorzy tego poglądu jasno zaznaczają, że choć sama odpowiedzialność poszczególnych osób ma charakter zindywidualizowany, to jednak nie da się zanegować tezy, że u jej podłoża nie może leżeć czyn podjęty (zrealizowany) przez zbiorowość. Z tej przyczyny zajmują oni stanowisko, że w przypadku naruszenia przepisów konstytucyjnych bądź ustawowych wskutek przyjęcia przez dany organ kolegialny uchwały, legitymowane podmioty zachowują pełne prawo do zgłoszenia wniosków wstępnych, a na późniejszym etapie również podjęcia uchwał o pociągnięciu do odpowiedzialności i zarazem zawieszeniu, przeciwko wszystkim zasiadającym w jego składzie członkom. Wynika to z prezentowanego przez nich przekonania, że na gruncie obowiązujących regulacji należy mówić o konieczności egzekwowania odpowiedzialności wobec wszystkich, a nie tylko wybranych, sprawców deliktu konstytucyjnego⁵¹.

⁵¹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, «Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu», Warszawa 2007, s. 77; K. Zgryzek, *Opinia prawna o możliwości wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej wobec członka organu kolegialnego (na przykładzie KRRiT)*, [w:] *Postępowanie przed Komisją...*, s. 93; P. Sarnecki, *Opinia o możliwości wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej wobec członka organu kolegialnego*, [w:] *Postępowanie przed Komisją...*, s. 100.

Inna sprawa, że w przypadku Rady Ministrów uchwała Sejmu o pociągnięciu wszystkich jej członków doprowadziłaby najpewniej do odpowiedzialności politycznej. Trudno byłoby sobie przecież wyobrazić sytuację, w której Sejm, wszczynając postępowanie prowadzące do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, zadowoliliby się tylko zawieszeniem w urzędowaniu ministrów, a nie podjęłby także decyzji o ich odwołaniu. Takie działanie pozostawałoby w sprzeczności z logiką relacji zachodzących między parlamentem i rządem w systemie parlamentarnym, niewątpliwie bowiem uchwała w przedmiocie uznania czynów ministrów za sprzeczne z prawem jawiłaby się jako wyraz braku parlamentarnego zaufania względem Rady Ministrów. Brak kroków na polu odpowiedzialności politycznej uchodziłby więc za coś niezrozumiałego (skądinąd również w przypadku pociągnięcia do odpowiedzialności tylko jednego z ministrów)⁵².

Mając na uwadze skutki, jakie niesie za sobą zawieszenie, za trafną należy uznać decyzję ustawodawcy o rezygnacji z dopuszczalności stosowania tej instytucji w przypadku posłów i senatorów. Posunięcie to, wyrażone w art. 11 ustawy o Trybunale Stanu *expressis verbis*, jest niewątpliwie wyrazem pełnej świadomości, że omawiane rozwiązanie kłóci się z koncepcją mandatu wolnego i wynikającymi z niej ustrojowymi implikacjami. Nie ulega kwestii, że gdyby zostało ono wprowadzone, to nade wszystko ucierpiałyby zasada nieodwoływalności parlamentarzysty w trakcie trwania kadencji oraz możliwość niezakłóconego wykonywania przezeń praw i obowiązków⁵³. Mielibyśmy więc do czynienia z rozwiązaniem pozostającym w wyraźnej sprzeczności z regulacjami konstytucyjnymi.

Wnioski końcowe

Przeprowadzone badania uświadamiają nam, że omówiona wyżej instytucja zawieszenia charakteryzuje się długą i ustabilizowaną tradycją ustrojową w naszym kraju. Dzięki nim można dostrzec, że instytucja ta, przy zachowaniu zbliżonego kształtu, występowała w ramach kolejnych form polskiej państwowości, będąc składnikiem wszystkich systemów ustrojowych, które wprowadziły mechanizm odpowiedzialności urzędników wysokich rangą przed Trybunałem Stanu.

⁵² Zob. M. Kowalska, *Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska», Sectio K, Politologia 10, s. 97–98.

⁵³ A. Gajda, S. Steinborn, *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 241.

Jednocześnie badania te pozwalają zapoznać się z normatywną charakterystyką przedmiotowej instytucji w obecnym stanie prawnym. Na podstawie uzyskanych wyników badawczych jesteśmy w stanie wskazać cechy zawieszenia, które z jednej strony mają ogólne, z drugiej zaś indywidualne znaczenie dla funkcjonowania poszczególnych organów wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu. Przyjęcie tej dualnej perspektywy umożliwia sformułowanie kilku kluczowych konkluzji.

Po pierwsze, wymaga odnotowania, że przyjęta na gruncie przepisów ustawowych konstrukcja znalazła zastosowanie w odniesieniu do prawie wszystkich podmiotów podlegających odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Wyjątkiem w tym zakresie jest jedynie przypadek posłów i senatorów, którzy zostali wyłączeni świadomie z tego grona. O jego wprowadzeniu zdecydowało słuszne przekonanie ustawodawcy kierowanego potrzebą ochrony konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego.

Po drugie, przeprowadzona analiza nie pozostawia wątpliwości, że zawieszenie niesie ze sobą daleko idące konsekwencje i ze swej natury jest narzędziem nie tylko o prewencyjnym, ale także represyjnym charakterze. Jego skuteczne użycie może oznaczać w praktyce, że stan zawieszenia będzie się utrzymywał aż do chwili wygaśnięcia mandatu osoby zawieszanej, powodując jej całkowite, albo przynajmniej długotrwałe odsunięcie od sprawowanej funkcji. Wynika to stąd, że polski prawodawca nie limituje ram czasowych zastosowania tego środka, warunkując moment jego zniesienia długością trwania postępowania, jakie toczy się przed Trybunałem Stanu. Może to rodzić pytanie o merytoryczną zasadność tak ukształtowanego rozwiązania.

Po trzecie, oceniając charakter prawny zawieszenia, nie da się nie dostrzec, że omawiana instytucja, choć z założenia służy egzekwowaniu odpowiedzialności prawnej, to jednak w swej istocie ma polityczny charakter. Przesądza o tym zaangażowanie jako organów decydujących Sejmu i Zgromadzenia Narodowego, z natury rzeczy posługujących się w swojej działalności motywacjami politycznymi. Rodzi to skądinąd ryzyko, że w niektórych sytuacjach zarzut naruszenia prawa stanie się jedynie pretekstem dla podjęcia przeprowadzenia działań politycznych. Będzie to dotyczyło zwłaszcza tych przypadków, gdzie ustawa dla skutecznego podjęcia uchwały wymaga jedynie większości bezwzględnej. Tutaj prawdopodobieństwo polityzacji procesu decyzyjnego jest z pewnością największe.

Po czwarte, w co najmniej w jednym przypadku można zarzuć ustawowej regulacji zawieszenia w czynnościach osób pociągniętych do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu brak zgodności z przepisami konstytucyjnymi. Chodzi konkretnie o zawieszenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, które koliduje wyraźnie z zasadą niezależności Narodowego Banku Polskiego statu-

owanej przez art. 227 ust. 1 ustawy zasadniczej. Niekonstytucyjność, o jakiej tutaj mowa, dotyczy samej instytucji, ale też trybu podejmowania przez Sejm decyzji w sprawie jej zastosowania bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów.

Swoją drogą, gdy idzie o Prezesa Narodowego Banku Polskiego, równie istotnym problemem jest sprzeczność regulacji dopuszczającej zawieszenie tego podmiotu z obowiązującym prawem unijnym. Także i ta okoliczność pozwala spojrzeć na sposób unormowania omawianej instytucji na tym odcinku nieprzychylnym okiem.

Po piąte, z pola widzenia nie można tracić faktu, że zawieszenie niektórych podmiotów może wywołać negatywne następstwa z punktu widzenia sprawności i efektywności funkcjonowania aparatu władzy państwowej. Tak dzieje się w sytuacji przeciągającego się i długotrwałego zawieszenia Prezydenta, jak też prawnie dozwolonego pociągnięcia do odpowiedzialności wszystkich członków organu kolegialnego. W pierwszym przypadku dochodzi bowiem do delegitymizacji, w drugim zaś do paraliżu danej instytucji. Niewątpliwie prawodawca winien pokusić się w tym zakresie o ponowne przemyślenie i być może dokonanie zmian obowiązujących przepisów.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 2008, nr 1.
- Bień-Kacała A., *Legal status of the Commander-in-Chief of the Polish Armed Forces*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2016, nr 6.
- Car S., *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, «Gazeta Administracji i Policji Państwowej» 1924, nr 23.
- Ciemniewski J., *Podział władz w „Małej Konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych*, Warszawa 1993.
- Czarny P., *Komentarz do art. 145*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 145.
- Dudka K., *Komentarz do art. 249 § 1 Kodeksu Postępowania Karnego*, [w:] M. Janicz, C. Kuleś, J. Matras, H. Paluszkiwicz, B. Skowron, K. Dudka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, art. 276.
- Eichstaedt K., *Komentarz do art. 276*, [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, Tom I. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023, art. 276.
- Gajda A., Steinborn S., *Komentarz do art. 11*, [w:] K. Grajewski, S. Steinborn (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Gajda A., Steinborn S., *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Grabowska S., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 198, 199, 200, 201*, Warszawa 2023.
- Haczkowska M., *Komentarz do art. 202*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

- Kowalska M., *Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska», Sectio K, Politologia 10.
- Mojak R., *Pozycja prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej (1989–1991)*, Lublin 1992.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 198*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 205 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, «Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu», Warszawa 2007.
- Pach M., *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, «Przegląd Sejmowy» 2012, nr 2.
- Paprzycki L.K., *Komentarz do art. 276*, [w:] J. Grajewski, S. Steinborn, L.K. Paprzycki (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, LEX/el. 2015.
- Pastuszko G., *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, «Państwo i Prawo» 2015, nr 8.
- Pastuszko G., *Ustrojowy model zastępstwa Prezydenta według postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Sakowicz A., Steinborn S., *Komentarz do art. 198*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, t. 2, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Opinia o możliwości wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej wobec członka organu kolegialnego*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, «Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu», Warszawa 2007.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 145*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, Warszawa 1999.
- Siemieński F., *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, M. Granat (red.), *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985.
- Stefański R.A., Zabłocki S., *Komentarz do art. 276*, [w:] R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz do art. 167–296*, Warszawa 2019.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- Zgryzek K., *Opinia prawna o możliwości wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej wobec członka organu kolegialnego (na przykładzie KRRiT)*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, «Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu», Warszawa 2007.
- Zubik M., *Gdy marszałek sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, «Przegląd Sejmowy» 2010, nr 5.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008.