

Odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Konstytucji z 1997 r.

Aldona Domańska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Artykuł 145 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Zasada ta stanowi wyjątek od jurysdykcji sądów polskich, gdyż ustanawia, że w stosunku do osoby piastującej urząd głowy państwa organem właściwym do orzekania jest wyłącznie Trybunał Stanu. Ten specjalny organ utworzony został do sądzienia w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, z intencją, jak wskazał Sąd Najwyższy, „o poddaniu określonej kategorii osób pełniących szczególnie istotne funkcje dodatkowej odpowiedzialności, ponad tę odpowiedzialność, którą ponoszą wszyscy inni obywatele”².

Racją szczególnego reżimu odpowiedzialności głowy państwa jest jego pozycja ustrojowa jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej. Przywilej ten ma zapewnić mu całkowity immunitet formalny³. Ponadto służy urzeczywistnieniu zasady podziału i równowagi władz.

1. Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w polskich ustawach zasadniczych

W Polsce instytucja odpowiedzialności tytułem naruszenia postanowień ustawy zasadniczej istnieje od początku konstytucjonalizmu. Konstytucja 3-go maja obejmowała nią ministrów zasiadających w Straży Praw kontr-

1 Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

2 Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 marca 1997 r., sygn. akt U KKN 235/96.

3 Szerzej: M. Milczarek, *Odpowiedzialność karna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Współczesne wyzwania konstytucjonalizmu państw europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 138.

asygnujących decyzje królewskie oraz ministrów wchodzących w skład komisji wielkich oraz komisarzy do nich powołanych, jeżeli nie zgłosili zdania odrębnego do protokołu⁴. Odpowiadać oni mieli „z osób i majątków swoich” za „przestępstwa prawa”⁵, czyli: przywłaszczenie stanowienia prawa lub jego tłumaczenie, nakładanie podatków przez prawo nie przewidzianych, czynienie wydatków bez upoważnienia ustawowego, rozpoczynanie wojen, zawieranie pokoju i traktatu w sposób ostateczny, wpływanie na wyroki sądów i zawieszanie ich wykonania, naruszanie wolności osoby, wolności mówienia i drukowania, tudzież własności majątku, naruszanie prawa o sejmach, sejmikach, komisjach i innych magistraturach⁶.

Odpowiedzialność konstytucyjną ministrów przewidywała także Konstytucja Księstwa Warszawskiego, której postanowienia głosiły, że „ministrowie są odpowiedzialnymi” (art. 11)⁷. Kolejno Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. stanowiła, iż ministrowie, naczelnicy wydziałów i członkowie komisji rządowych „odpowiadają i podległym są sądom sejmowym za każde naruszenie ustawy konstytucyjnej, praw i postanowień królewskich, którego by się dopuścili”⁸ oraz że ministrowie naczelnicy wydziałów kontrasygnujący rozkazy i postanowienia królewskie odpowiadają „za wszystko, co by te rozkazy lub postanowienia obejmować mogły przeciwnego konstytucji i prawom”⁹.

Po odzyskaniu niepodległości przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych byli zgodni, że obowiązywanie regulacji w zakresie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej jest koniecznością¹⁰. W następstwie, według regulacji przyjętych w Konstytucji z 1921 r.¹¹, Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność konstytucyjną „za ogólny kierunek działalności rządu”, a każdy minister oddzielnie za „działalność w urzędzie” oraz działania podległych mu organów (art. 56). Ministrowie odpowiadali, także solidarnie i indywidualnie, za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57) oraz zastępującego go na podstawie art. 40 Konstytucji Marszałka Sejmu. Zgodnie z art. 51 Konstytucji odpowiedzialność za „pogwałcenie konstytucji” miał ponosić także prezydent. Przedstawiciele ówczesnej doktryny podnosili, iż zastosowanie takiej odpowiedzialności byłoby „nadzwyczaj ograniczone” i mogłoby zachodzić tylko „w wyjątkowych wprost okolicznościach”¹² oraz że dowolność interpretacji pojęcia „pogwałcenie konstytucji” mogło dopro-

4 Bliżej zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 53–54.

5 Zob. *Najstarsze konstytucje końca XVIII wieku i I połowy XIX wieku*, wybrał i wstępem opatrzył P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 27.

6 *Volumina Legum*, t. IX, s. 269, cyt. za M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 54.

7 Zob. *Konstytucje Polskie 1971–1921*, wyd. M. Handelsman, Warszawa 1922, s. 29.

8 Art. 82, zob. *ibidem*, s. 56.

9 Art. 47, *ibidem*, s. 52.

10 Zob. M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 55.

11 Dz.U., nr 44, poz. 267.

12 W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 290.

wadzić do zbytniego osłabienia pozycji prezydenta¹³. Ustawa o Trybunale Stanu z 23 kwietnia 1923 r.¹⁴ ustanowiła, że Marszałek Sejmu, który przejściowo sprawuje urząd Prezydenta, także podlega odpowiedzialności przed TS¹⁵.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.¹⁶ obok innych zmian zniosła odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta i zastępującego go Marszałka Senatu¹⁷. Następnie Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, odwołując się do odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej, przywróciła konstytucyjną odpowiedzialność prezydenta (art. 13), ale także utrzymała odpowiedzialność ministrów (art. 19). Nigdy jednak nie uchwalono koniecznej do jej stosowania ustawy.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.¹⁹ do nowelizacji z 26 marca 1982 r.²⁰ nie przewidywała odpowiedzialności konstytucyjnej. Było to naturalne następstwo głoszonej wówczas koncepcji, że w systemie władz „państwa socjalistycznego”, występuje nadrzędność Sejmu „wobec wszystkich innych organów najwyższych”, w związku z tym odpowiedzialność konstytucyjna, ale także odpowiedzialność parlamentarna jest zbędna²¹.

Dopiero zmiana Konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.²² spowodowała, że odpowiedzialnością konstytucyjną objęty został prezydent. Konieczna była także nowelizacja ustawy o Trybunale Stanu. Prace nad nią rozpoczął Sejm X kadencji, a zakończył uchwaleniem ustawy z 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu²³ Sejm I kadencji²⁴. Ustawa ta rozszerzyła zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej o Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ oraz osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem lub urzędem centralnym.

13 Zob. *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, wyd. W.L. Jaworski, Kraków 1921, s. 220.

14 Dz.U., nr 59, poz. 415.

15 Regulacja ta poszerzyła zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej o Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 74–76.

16 Dz.U., nr 30, poz. 227.

17 W Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937 (reprint Kraków 2006), s. 316.

18 Dz.U., nr 78, poz. 71.

19 Dz.U., nr 33 poz. 232.

20 Dz.U., nr 11, poz. 83.

21 S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 425–426.

22 Dz.U., nr 19, poz. 101.

23 Dz.U. z 1993 r., nr 5, poz. 22.

24 Ich przebieg opisuje szczegółowo J. Zaleśny, zob. *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 105–109.

25 Organ ten w dniu wejścia w życie nowelizacji nie istniał, w wyniku bowiem uchwalenia ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U., nr 84, poz. 426 z późn.zm.) został zastąpiony przez instytucję Naczelnego Wodza (art. 35 ust. 3) – bliżej zob. *ibidem*.

Zgodnie z obowiązującą regulacją konstytucyjną i ustawową za naruszenie konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów.
3. Prezes Narodowego Banku Polskiego.
4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli.
5. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.
6. Osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem.
7. Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych²⁶, a także posłowie i senatorowie w przypadku naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego bądź nabywania tego majątku²⁷.

2. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP

Jak już wspomniano na wstępie, odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta RP reguluje obecnie art. 145 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią głowa państwa polskiego odpowiada za popełnienie deliktu konstytucyjnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego jest on pojmowany jako czyn polegający na naruszeniu konstytucji lub ustawy „w związku z zajmowanym stanowiskiem” lub w zakresie swojego urzędowania” (art 198 Konstytucji) popełniony przez podmiot władzy publicznej wskazany w postanowieniach konstytucji²⁸.

Jest to wąskie rozumienie odpowiedzialności konstytucyjnej pojmowanej jako odpowiedzialność osób piastujących najwyższe urzędy państwowe za „zawinione działanie lub zaniechanie prowadzące do naruszenia konstytucji lub ustaw (kryterium formalne), wywołujące szkodę dla interesu publicznego bądź wywołujące niebezpieczeństwo powstania takiej szkody (kryterium materialne)”²⁹.

26 Art. 198 Konstytucji RP oraz art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu – tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 925; z 2003 r., nr 175, poz. 1692; z 2004 r., nr 25, poz. 219; z 2010 r., nr 75, poz. 472; nr 182, poz. 1228; z 2016 r., poz. 437.

27 Art. 107.2 Konstytucji RP.

28 K. Działocha, T. Zalasinski, *Trybunał Stanu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, Komentarz do art. 198 Konstytucji, s. 1.

29 *Ibidem*.

Zarówno w doktrynie, jak i praktyce ustrojowej niektórych państw pojawia się odmienne, szerokie ujęcie tej instytucji, tłumaczone jako każda określona normatywnie negatywna konsekwencja naruszenia przepisów konstytucyjnych. Wraz z szerokim ujęciem przedmiotowym podąża równie szeroki zakres podmiotowy³⁰.

Zauważyć także należy, że pojęcie deliktu konstytucyjnego w stosunku do głowy państwa dotyczy zarówno działań, jak i zaniechań Prezydenta RP, w następstwie którego naruszona została konstytucja lub ustawa. W związku z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP chodzi tu o wszelkie działania wykonywane przez Prezydenta RP – a więc „w trakcie urzędowania” czy też „w związku z urzędowaniem”. Odpowiedzialność za popełnienie deliktu konstytucyjnego jest odpowiedzialnością osobistą osoby piastującej urząd, a nie odpowiedzialnością urzędu prezydenckiego jako takiego³¹, która ciążyłaby na każdorazowym piastunie urzędu na wzór odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej w art. 41 ust. 5 czy art. 77 ust. 1³². Odpowiedzialność prezydenta przed Trybunałem Stanu jest zupełna, gdyż obejmuje wszystkie czyny zabronione prawem, których dopuścił się w okresie sprawowania urzędu. Stąd podkreśla się w literaturze przedmiotu, że przysługuje mu formalny immunitet całkowity.

Naruszenie konstytucji lub ustawy może przybrać postać przestępstwa, ale nawet w takim przypadku pojęcia „delikt konstytucyjny” i „przestępstwo” nie mogą być uznane za tożsame. Terminu „deliktu konstytucyjnego” nie można również traktować jako szersze, „konsumujące” niejako przestępstwo. Odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność „za przestępstwo” to dwa różne reżimy odpowiedzialności, które mogą być w pewnych, określonych konstytucją sytuacjach, stosowane jednocześnie przez Trybunał Stanu w stosunku do tych samych osób³³. Podobne stanowisko zajął wcześniej Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny podzielił także stanowisko Sądu Najwyższego, który stwierdził, że Trybunał Stanu utworzono nie tylko jako specjalny sąd do sądzenia odpowiedzialności konstytucyjnej, ale również jako specjalny sąd karny do rozstrzygnięcia odpowiedzialności karnej wysokich urzędników państwowych za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Ta koncepcja oznaczałaby – zdaniem Sądu Najwyższego – „że w tej kategorii spraw karnych widziano konieczność

30 Przykładem może być regulacja obowiązująca w Republice Ukrainy. Odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje głowę państwa (Prezydenta Ukrainy), parlament (Radę Najwyższą Ukrainy), rząd (Gabinet Ministrów Ukrainy), inne organy władzy państwowej, organy władzy Autonomicznej Republiki Krym, organy samorządu terytorialnego, urzędników aparatu organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, a nawet partie polityczne, organizacje społeczne, środki masowego przekazu czy osoby fizyczne. Szerzej zob. P. Steciuk, K. Eckhardt, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 348–350.

31 P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, Komentarz do art. 145 Konstytucji, s. 1.

32 Zgodnie z art. 41 ust 5 każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania, zaś na mocy art. 71 ust. 1 każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

33 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r. sygn. akt P. 12/00, Dz.U. 2001, nr 14, poz. 146.

powierzenia ich specjalnemu sądowi, uznając, że sądy powszechne nie mają kwalifikacji do rzetelnego rozpoznania sprawy. Byłby to bowiem wyjątek od zasady równości wobec prawa i jako taki musiałby być ustanowiony wyraźnie. „Historia utworzenia w Polsce Trybunału Stanu świadczy o innych intencjach ustawodawcy – zauważa Sąd Najwyższy. „Trybunał Stanu był tworzony z myślą o poddaniu określonej kategorii osób pełniących szczególnie istotne funkcje państwowe dodatkowej odpowiedzialności, ponad tę odpowiedzialność, którą ponoszą wszyscy inni obywatele”³⁴.

Odpowiedzialność głowy państwa ma charakter wyłączny, ponieważ jest ona egzekwowana wyłącznie przed Trybunałem Stanu. Całkowita kognicja Trybunału Stanu w stosunku do głowy państwa jest wyrazem szczególnej pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Zasada wyłącznej odpowiedzialności głowy państwa przed Trybunałem Stanu stanowi także wyjątek od konstytucyjnej zasady, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy. Odpowiedzialność karna, we wszystkich fazach postępowania, należy, co do zasady, do domeny wymiaru sprawiedliwości. Sprawowany jest on – jak stanowi art. 175 ust. 1 konstytucji – przez sądy. Od zasady tej Konstytucja RP wprowadziła dwa wyjątki.

Pierwszy z nich określony został właśnie treścią przywoływanego już wielokrotnie art. 145 ust. 1, który stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej za naruszenie konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Użycie funktora „lub” w redakcji tego przepisu, właściwego dla alternatywy zwykłej, oznacza, że Prezydent odpowiada przed Trybunałem Stanu bądź konstytucyjnie i za przestępstwo łącznie, bądź też tylko konstytucyjnie albo tylko za przestępstwo. Innymi słowy, prezydent nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwo przed sądami powszechnymi. W nauce formułowany jest dla tego przypadku pogląd o wyłącznej i zupełnej właściwości Trybunału Stanu w odniesieniu do prezydenta³⁵.

3. Procedura pociągnięcia do odpowiedzialności głowy państwa

Wstępny wniosek o postawienie prezydenta w stan oskarżenia złożony Marszałkowi Sejmu przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego musi spełniać warunki wymagane przez przepisy kodeksu postępowania karnego w sto-

34 Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1997 r. (sygn. akt U KKN 235/96).

35 J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego Ministra Sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, sporządzona pod rządami nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 74.

sunku do aktu oskarżenia i zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu. Jeżeli wstępny wniosek nie spełnia wymogów formalnych, wówczas Marszałek Sejmu po uzgodnieniu z Prezydium Sejmu i po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wzywa reprezentanta wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres uzupełnienia. W przypadku niedopełnienia tego warunku Marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu. Jeśli spełnione zostały wszystkie wymogi formalne, Marszałek Sejmu kieruje wniosek do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która wszczyna postępowanie.

Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem odpis wstępnego wniosku. Jednocześnie winien poinformować o prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania, a także o innych uprawnieniach przysługujących tej osobie w postępowaniu przed Komisją. Ustawodawca wprowadził w ustawie istotną gwarancję procesową polegającą na tym, że jeżeli zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przy czynności przesłuchania przez Komisję osoby objętej wnioskiem lub świadka, ulega on wyłączeniu z tej czynności. Przyjmuje się, że okolicznością taką może być np. przynależność do określonego klubu lub koła poselskiego. Wyłączenia takiego dokonuje Komisja na wniosek osoby objętej wnioskiem, świadka lub członka Komisji; w głosowaniu nie bierze udziału członek Komisji, którego wyłączenia głosowanie dotyczy.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej ma szereg ustawowych uprawnień, m.in. może żądać od organów władzy publicznej oraz organów osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, a także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej; może także zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz zapoznawać się z dokumentami lub aktami, badając sprawę na miejscu. Istotne jest, że czynności dowodowe Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadza na posiedzeniach zamkniętych oraz że w postępowaniu przed Komisją osoba objęta wnioskiem, świadkowie i biegli zwolnieni są od obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych. Ponadto, dla uzyskania wiedzy specjalistycznej Komisja może powoływać biegłych lub tłumaczy.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem o postawienie prezydenta w stan oskarżenia albo o umorzenie postępowania w sprawie. Z dniem podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez prezydenta ulega zawieszeniu. Podejmując tę uchwałę, Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród członków Zgromadzenia dwóch oskarżycieli, z których każdy powinien spełniać warunki wymagane przez ustawę do powołania na stanowisko sędziego.

Postawienie prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie podejmie uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia, wówczas przewodniczący Zgromadzenia Narodowego stwierdza umorzenie postępowania w sprawie. Istotnym elementem procedury jest to, że niezależnie od treści wniosku proponowanego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej Zgromadzenie Narodowe zawsze głosuje nad postawieniem prezydenta w stan oskarżenia. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe podjęło uchwałę o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia, a Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej wносиła o umorzenie postępowania wobec niego, nie przedstawiając w swoim sprawozdaniu wniosku mniejszości o postawienie w stan oskarżenia, to aktem oskarżenia jest uchwała o postawieniu w stan oskarżenia wraz z wnioskiem wstępnym o postawienie w stan oskarżenia. Akt oskarżenia przewodniczący Zgromadzeniu Narodowemu przesyła przewodniczącemu Trybunału Stanu.

Jeżeli Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej występuje z wnioskiem o umorzenie w stosunku do prezydenta postępowania z powodu przedawnienia lub śmierci, wówczas przewodniczący Zgromadzeniu Narodowemu stwierdza umorzenie postępowania w sprawie.

Postępowanie w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej stanowi wyjątek od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, co oznacza, że jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem uchwały o postawieniu w stan oskarżenia albo o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie upływie kadencja Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnych kadencji Sejmu.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w postanowieniach konstytucji nie przewidziano żadnych wyjątków od tak określonego kręgu organów władnych zainicjować i skutecznie poprowadzić wstępną fazę postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, które następnie toczyć się będzie przed Trybunałem Stanu.

Po przeprowadzonym postępowaniu Trybunał Stanu może wymierzyć łącznie lub osobno kary: utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenta, w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego; zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych; utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. W stosunku do prezydenta ostatecznie orzec może złożenie z urzędu. Trybunał Stanu z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności sprawy może poprzestać na uznaniu winy oskarżonego.

4. Cezura czasowa egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa oraz prawo łaski

Pewne wątpliwości w zakresie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP wywołuje kwestia cezury czasowej, a dokładnie, czy wraz z zakończeniem kadencji głowy państwa istnieje możliwość pociągnięcia piastuna władzy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Przepisy Konstytucji RP i ustawy o Trybunale Stanu milczą w tym zakresie. Także poglądy przedstawicieli doktryny, w tej kwestii, nie są jednolite. Zważywszy jednak, że ze względu na istotę odpowiedzialności konstytucyjnej należy przychylić się do poglądu, który uzasadnia taką możliwość. W okresie trwania kadencji układ sił politycznych może uniemożliwić pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności. W związku z powyższym, jeśli przyjąć, że po zakończeniu kadencji Zgromadzenie Narodowe nie ma już takiej kompetencji, byłoby to sprzeczne z istotą odpowiedzialności konstytucyjnej. Ściganie przed Trybunałem Stanu jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania. Zastanowić się w związku z powyższym należy, czy były prezydent winien ponosić odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, czy też może przed sądami powszechnymi. W zakresie deliktu konstytucyjnego odpowiedź jest prosta, że organem właściwym i wyłącznym do prowadzenia postępowania, co wykazano wyżej, jest Trybunał Stanu. Jednak w przypadku przestępstwa zagrożonego sankcją karną wydaje się, że jeśli organy do tego powołane – tu Zgromadzenie Narodowe – nie wywiązały się ze swej powinności, to organem właściwym do rozpoznania sprawy karnej powinien być sąd powszechny.

Argumentem za takim rozwiązaniem jest przede wszystkim zasada równości, ale także zasada legalizmu. Ta druga w odniesieniu do procedury karnej oznacza bezwzględny obowiązek ścigania przestępstw i jej głównym celem jest pociągnięcie do odpowiedzialności każdego sprawcy. Jest to dyrektywa nakazująca organowi procesowemu bezwzględne wszczynanie i kontynuowanie każdego postępowania, jeśli jest to prawnie dopuszczalne i faktycznie zasadne. Kodeks postępowania karnego stanowi, że organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel publiczny do wniesienia i popierania oskarżenia o czyn ścigany z urzędu oraz że z wyjątkiem wypadków określonych w ustawie lub w prawie międzynarodowym nikt nie może być zwolniony od odpowiedzialności za przestępstwo. „Legalizm ścigania przestępstw jest ważnym elementem zachowania demokratyzmu i praworządności, a jego akcentowanie ma istotne znaczenie społeczne. Społeczeństwo oczekuje równego i pryncypialnego traktowania pociągania do odpowiedzialności karnej wszystkich sprawców przestępstw – bez względu na ich stanowisko, stan majątkowy, przeszłe zasługi, lokalne wpływy czy też inne względy natury perso-

nalnej czy koniunkturalnej; jest to wynik utrwalania się powszechnego przekonania o równości wszystkich obywateli wobec prawa. Legalizm zaspokaja poczucie sprawiedliwości³⁶. Z zasady równości zaś, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną. Podmioty takie powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zastanowić się należy, czy były prezydent charakteryzuje się cechą istotną pozwalającą na wyłączenie go z kręgu obywateli podlegających odpowiedzialności karnej egzekwowanej przez sądy powszechne. Równość wobec prawa to także zasadność wyboru odpowiedniego kryterium różnicowania. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie określonych podmiotów³⁷.

Konfrontacja wskazanych zasad konstytucyjnych z postawionym wyżej pytaniem powinna prowadzić do wniosku, że interpretacja wykluczająca możliwość pociągnięcia byłego prezydenta do odpowiedzialności karnej przed sądami powszechnymi nie jest zasadna.

Odrębną kwestią jest zagadnienie odpowiedzialności zastępców głowy państwa – marszałków Sejmu i Senatu w zakresie, w jakim tymczasowo zastępują w pełnieniu obowiązków Prezydenta RP. O wszczęciu postępowania wobec nich decyduje Zgromadzenie Narodowe w drodze uchwały podjętej większością 2/3 głosów na wniosek złożony przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego.

Rozszerzenie zasad dotyczących odpowiedzialności prezydenta na zastępujących go Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu spotkało się z krytyką w doktrynie. Zdaniem M. Zubika, niejasne staje się uzasadnienie aksjologiczne rozwiązania przewidzianego w ustawie, szczególnie gdy pamięta się, że zastępowanie przez marszałków prezydenta ma mieć wyłączenie czasowy charakter. Jeżeli celem tego rozwiązania było przyznanie im ochrony w postaci swoistego immunitetu, to akurat obaj marszałkowie mają, na podstawie art. 105 Konstytucji, obok immunitetu materialnego dotyczącego wyłącznie spraw związanych z wykonywaniem mandatu, pełny immunitet formalny i przywilej nietykalności, obejmujący wszelkie ich czyny, także i te, które związane będą z zastępowaniem głowy państwa. Natomiast

36 T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1999, s. 111.

37 Zob. np. orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 281, 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU Nr 6/1996.

jeżeli chodziło o rozszerzenie ich odpowiedzialności za czyny wchodzące w zakres zastępstwa, to barierą może okazać się, zdaniem M. Zubika, treść art. 198 Konstytucji. Jeżeli nawet dopuścilibyśmy już, z jakichś racji, ponoszenie przez marszałków odpowiedzialności konstytucyjnej za ewentualny delikt związany z zastępowaniem prezydenta, to realizacja tej odpowiedzialności mogłaby się odbywać w zasadzie po zaprzestaniu pełnienia tych funkcji. Trudno byłoby sobie bowiem wyobrazić, aby wobec marszałka, w szczególności zastępującego prezydenta, mogło się toczyć postępowanie karne. W każdej sytuacji wszczęcia wobec niego procedury karnej należałoby bowiem oczekiwać odwołania go z funkcji marszałka, zapewne po złożonej rezygnacji³⁸.

Moim zdaniem, sama koncepcja jest słuszna, podkreśla bowiem zupełny charakter zastępstwa prezydenta, jednakże powinna być wyraźnie ograniczona do odpowiedzialności wyłącznie za czyny wchodzące w zakres tego zastępstwa (tzn. z wyłączeniem zachowań wynikających z funkcji marszałka) oraz mieć jednoznaczną podstawę konstytucyjną. Osoba zastępująca prezydenta ma takie same kompetencje co on (z wyjątkiem możliwości skrócenia kadencji Sejmu), toteż „wyrazem niespójności systemowej byłoby, gdyby odpowiadała w innym zakresie niż prezydent”.

Na zakończenie należy także wspomnieć o jeszcze jednym przypadku. Mianowicie jako kontrasygnujący akty urzędowe prezydenta Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność z tytułu kontrasygnaty aktów niezgodnych z konstytucją lub ustawą. W takim przypadku będzie istniała możliwość jednoczesnego pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.

Powyższe kwestie, mogące wywołać wątpliwości w praktyce, winny zostać uregulowane w ustawie o Trybunale Stanu.

Kończąc rozważania na temat odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa, podnieść należy jeszcze jedną kwestię. Mianowicie, zgodnie z art. 139 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Jednakże, jak czytamy dalej, prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. W związku z powyższym, czy istnieje możliwość lub potrzeba uchwalenia przepisów umożliwiających zastosowanie prawa łaski wobec głowy państwa? Przedstawiciele doktryny podnoszą, że dotychczasowe rozwiązanie jest słuszne, gdyż osoby pełniące funkcje publiczne winny być traktowane w bardziej restrykcyjny sposób niż zwykły obywatel. Ponadto zastosowanie wobec nich prawa łaski mogłoby budzić w społeczeństwie ogólny sprzeciw umotywowany wygórowaną pobłażliwością dla tej kategorii osób³⁹. Jednakże rozważyć należy dwie wątpliwości. Pierwsza dotyczy zakresu przedmiotowego prawa łaski. Mianowicie, czy zakaz ten obejmuje skazanie przez Trybunał Stanu za czyny stanowiące zarówno delikt konstytucyjny, jak i przestępstwo. Czy też należy te sytuacje wyraźnie rozgraniczyć. Jeśli mowa o delikcie, argumentacja wydaje się słuszna. Jednak w przypadku skazania

38 Zob. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 170–171.

39 Szerzej: K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski na tle porównawczym dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013, s. 428.

za czyn stanowiący przestępstwo powszechne lub skarbowe powinna być możliwość zastosowania prawa łaski. Zupełnie inny charakter ma druga wątpliwość. Nie budzi wątpliwości, że art. 139 Konstytucji zakazuje stosowania ulaskawienia wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu, lecz czy można je zastosować wobec osób postawionych w stan oskarżenia, co do których postępowanie nie zostało jeszcze zakończone.

Zdaniem B. Barana, zastosowanie znajduje tu formuła „*argumentum a minori ad maius*” – skoro zakazane jest ulaskawienie osoby skazanej przez Trybunał Stanu, wobec której przeprowadzono postępowanie dowodowe, a następnie wydano wyrok skazujący, to tym bardziej winno być zakazane zastosowanie ulaskawienia osoby, wobec której takie postępowanie jest w toku⁴⁰. Ale pojawiają się w doktrynie także poglądy uzasadniające taką indywidualną abolicję w szczególnych przypadkach, ze względu na istotne przesłanki, np. bezpieczeństwo państwa⁴¹. Wśród przedstawicieli doktryny nie ma konsensusu także w kwestii, czy istnieje możliwość zastosowania prawa łaski wobec skazanej osoby, ale już nieżyjącej. Należy uznać argumenty tych, których zdaniem, choć w Konstytucji RP nie znajdziemy wyłączenia z zakresu podmiotowego prawa łaski wobec osoby nieżyjącej, jednak prawo łaski może być jedyną możliwą formułą osiągnięcia celu humanitaryzmu i sprawiedliwości w stosunku do osób najbliższych dla skazanego, które to dotykają negatywne skutki wyroku. Wszelkie te rozważania dotyczą także możliwości zastosowania prawa łaski w stosunku do głowy państwa.

Wszelkie te wątpliwości mają charakter doktrynalny, gdyż obowiązująca regulacja nie dopuszcza możliwości zastosowania prawa łaski wobec osób skazanych orzeczeniem Trybunału Stanu. I choć w systemach ustrojowych innych państw znane były takie przypadki⁴², to w Polsce spotkało się to z jednoznaczną krytyką.

Literatura

Baran B., *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011.

Grzegorzczuk T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1999.

Kaczmarczyk-Kłak K., *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013.

40 Szerzej: B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 104. Podobnie przeciwko abolicji indywidualnej od orzeczeń TS wypowiedział się K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013, s. 427.

41 K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo...*, s. 429.

42 Kazus ulaskawienia byłego Prezydenta USA Nixona przez prezydenta Forda, <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/geraldford>; <https://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0908.htm>.

- Konstytucja z dnia 17 marca 1921*, [w:] *Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, wyd. W.L. Jaworski, Kraków 1921.
- Kozłowski K., *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013.
- Milczarek M., *Odpowiedzialność karna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk1/11.pdf>.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego Ministra Sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, sporządzona pod rządami nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Wydał i objaśnił W.L. Jaworski, Kraków 1921.
- Sarnecki [P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sobociński W., Senkowska-Gluck M., *Księstwo Warszawskie*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, *Historia państwa i prawa polski*, t. III, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981.
- Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/geraldford>; <https://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0908.htm>.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U., nr 33, poz. 232.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U., nr 30, poz. 227.
- Ustawa o Trybunale Stanu z 23 kwietnia 1923 r., Dz.U., nr 59, poz. 415.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. 1982, nr 11, poz. 84.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1982, nr 11, poz. 83.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U., nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 1993, nr 5, poz. 22.

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996.
- Orzeczenie TK z 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU Nr 6/1996.
- Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1997 r., sygn. akt U KKN 235/96.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P. 12/00 Dz.U. 2001, nr 14, poz. 146.