

*Michał Domagała**

Kilka uwag na temat odpowiedzialności członków parlamentu przed Trybunałem Stanu

Pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej w polskiej doktrynie oznacza odpowiedzialność osób piastujących najwyższe urzędy państwowe za delikt konstytucyjny, czyli „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)”¹. W związku z powyższym, zgodnie z art. 198 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych oraz posłowie i senatorowie. Z punktu widzenia materialnego zakres odpowiedzialności wyżej wskazanych podmiotów jest różny. Część z nich ponosi odpowiedzialność za każde naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swego urzędowania, część zaś wyłącznie tytułem naruszenia określonych przepisów konstytucyjnych i ustawowych. Szczególną grupę podmiotów wśród wyżej wskazanych stanowią członkowie parlamentu.

Analizując odpowiedzialności członków parlamentu przed Trybunałem Stanu, podobnie jak wyżej, z uwagi na zakres ponoszonej odpowiedzialności można wyróżnić dwie kategorie podmiotów. Jedną stanowią Marszałek Sejmu i Senatu, drugą posłowie i senatorowie.

* Dr hab., prof. UŁ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ K. Działocha, T. Zalasieński, *Trybunał Stanu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 1.

Odpowiedzialność Marszałka Sejmu i Senatu

86

Po raz pierwszy unormowania dotyczące odpowiedzialności Marszałka Sejmu i Senatu wprowadzone zostały w Konstytucji z 21 marca 1921 r.² Regulując odpowiedzialność członków Rady Ministrów, solidarną i indywidualną, za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57), wprowadziła także odpowiedzialność, zastępującego go na podstawie art. 40 Konstytucji, Marszałka Sejmu. Wydana na podstawie Konstytucji marcowej ustawa o Trybunale Stanu z 23 kwietnia 1923 r.³ potwierdziła, że odpowiedzialności podlega Marszałek Sejmu przejściowo sprawujący urząd Prezydenta⁴. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.⁵ zniósła odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta tym samym zastępującego go Marszałka Senatu. Następnie ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁶, odwołując się do odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej, przywróciła konstytucyjną odpowiedzialność Prezydenta (art. 13). Z dniem wejścia w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁷, aż do nowelizacji z 26 marca 1982 r.⁸, polski system prawny nie przewidywał instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Dopiero nowelizacja Konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.⁹ spowodowała, że odpowiedzialnością konstytucyjną objęty został Prezydent. Oznaczało to konieczność nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu, która została uchwalona 12 grudnia 1992 r.¹⁰ Konstytucja z 1997 r. utrzymała w mocy odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu (po nowelizacji dokonanej 6 września 2001 r.¹¹) marszałków Sejmu i Senatu w zakresie, w jakim tymczasowo zastępują w pełnieniu obowiązków Prezydenta RP. Wstępny wniosek o pociągnięciu marszałka do odpowiedzialności może zostać złożony przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Decyzję o wszczęciu postępowania podejmuje Zgromadzenie Narodowe w dro-

² Dz.U., nr 44, poz. 267.

³ Dz.U., nr 59, poz. 415.

⁴ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 74–76.

⁵ Dz.U., nr 30, poz. 227.

⁶ Dz.U., nr 78, poz. 71.

⁷ Dz.U., nr 33, poz. 232.

⁸ Dz.U., nr 11, poz. 83.

⁹ Dz.U., nr 19, poz. 101.

¹⁰ Dz.U. 1993, nr 5, poz. 22.

¹¹ Dz.U., nr 125, poz. 1372.

dze uchwały podjętej większością 2/3 głosów. Mimo, że odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) w sytuacji, gdy zastępowałby Prezydenta RP, nie była nowością w historii polskiego konstytucjonalizmu, to wywołała jednak sprzeciw niektórych przedstawicieli doktryny. M. Zubik zwracał szczególną uwagę na „niejasne uzasadnienie aksjologiczne” takiego rozwiązania oraz wątpliwości co do jego zgodności z art. 198 Konstytucji¹². Pogląd ten, słusznie, nie znalazł szerszego poparcia wśród przedstawicieli doktryny. Przeciwnie, zdecydowana większość stoi na stanowisku, że wyrazem niespójności systemowej byłoby, gdyby Marszałek odpowiadał w innym zakresie niż Prezydent¹³.

Bezspornie zakres odpowiedzialności ponoszonej przez Marszałka Sejmu, ewentualnie także Senatu, powinien być ograniczony wyłącznie do czynów wchodzących w zakres zastępstwa. Tym samym wyłączone winny być zachowania wynikające z realizacji funkcji Marszałka. Jednak wyłączenie ich odpowiedzialności byłoby sprzeczne z istotą instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej i pozycją marszałków Sejmu i Senatu zastępujących głowę państwa.

Odpowiedzialność posłów i senatorów

87

Odmienne zarówno podstawa prawna, jak i zakres ponoszonej odpowiedzialności ma miejsce w przypadku posłów i senatorów. Regulacja dotycząca tej formy odpowiedzialności jest przede wszystkim przejawem realizacji zasady niepołączalności stanowisk w znaczeniu materialnym jako zakaz podejmowania, wykonywania określonej działalności przez parlamentarzystów¹⁴. Regulacja ta nazywana jest także antykorupcyjną. Współcześnie takie uregulowania, dotyczące deputowanych, występują powszechnie. Ich celem jest zapobieganie sytuacji konfliktu interesów i wykorzystania pozycji deputowanego dla prowadzenia własnych interesów¹⁵.

W Polsce po raz pierwszy takie rozwiązanie znalazło się w Konstytucji marcowej (art. 22) uzupełnionej następnie postanowieniami „noweli sierpniowej” z 1926 r. Podobne regulacje zawierała także Konstytucja

¹² Zob. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 170.

¹³ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 174.

¹⁴ Szerzej M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005, s. 134.

¹⁵ D. Łukasz, *Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 1997; W. Kręcis, *Regulacje antykorupcyjne w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4,

kwietniowa (art. 44), Mała konstytucja z 1947 r. (art. 11 w związku z art. 22 Konstytucji marcowej). Konstytucja z 1952 r. pominęła w swej regulacji zagadnienie niepołączalności i regulacji antykorupcyjnych. Powróciły one dopiero w latach 90. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁶ sformułowała szereg zakazów dotyczących także posłów i senatorów. Podobną regulację przyjęto w art. 2 Małej konstytucji, gdyż odnosiła się ona nie tylko do deputowanych, ale także do innych osób pełniących urzędy lub funkcje publiczne w państwie określone w ustawie konstytucyjnej¹⁷. To uregulowanie było jednak znacznie szersze od znanych polskiemu systemowi rozwiązań międzywojennych. Odnosiło się poza deputowanymi także do innych osób pełniących urzędy lub funkcje publiczne w państwie określone w ustawie konstytucyjnej. Na mocy przywołanych przepisów zakazano prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowanym mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie. Nakazano także składanie oświadczeń majątkowych. Zakres tej regulacji był bardzo szeroki i nieprecyzyjny. Niektóre z wątpliwości znalazły wyjaśnienie w orzecznictwie¹⁸. Doświadczenia te spowodowały, że w 1997 r. uchwalono ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁹. Ustawa ta nie normuje jednak sytuacji deputowanych. Unormowania takie zostały zawarte w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁰.

Konstytucja z 1997 r. uregulowała te zagadnienia w art. 107. Zgodnie z jego treścią w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. Oznacza to, że posłowie i senatorowie ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie w sytuacji naruszenia przepisów, które określone są właśnie jako antykorupcyjne.

Pewne wątpliwości w polskiej doktrynie budzi konstytucyjny charakter tej odpowiedzialności. Słuszny jednak wydaje się pogląd, iż naru-

¹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1992, nr 56, poz. 247.

¹⁷ 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.

¹⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 VI 1993 r., W.17/92, OTK 1993, cz. II, s. 420 i n.; z 13 IV 1994 r., W 2/94, OTK cz. I, s. 188 i n.; orzeczenie z 23 IV 1996, K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10, str. 104 i n.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679 z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora tj., Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29; nr 117, poz. 676; 2012, poz. 1544; 2015, poz. 1224, 1309.

szenie art. 107 ust. 1 Konstytucji jest szczególnym rodzajem deliktu konstytucyjnego, a tym samym odpowiedzialność parlamentarzystów przed Trybunałem Stanu to odpowiedzialność konstytucyjna. Jedynie zakres przedmiotowy deliktu konstytucyjnego jest ograniczony do naruszeń przepisów antykorupcyjnych²¹. Z całą pewnością powyżej określone naruszenie nie może być popełnione „w zakresie swojego urzędowania” przez deputowanego, bo nie może być powiązane z zakresem sprawowania przez niego mandatu. Natomiast aktywność posła lub senatora polegająca na prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jak również nabywaniu takiego majątku można uznać za popełnienie czynu zabronionego „w związku z zajmowanym stanowiskiem”. Tym samym nie ma wątpliwości, że czyn taki będzie deliktem konstytucyjnym.

Ograniczenie działalności gospodarczej i nabywania majątku przez deputowanych, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, postrzegać należy w kategoriach ograniczenia praw i wolności jednostki²². Jednakże, jak słusznie zauważył Trybunał, „zasadnicze znaczenie należy przypisać charakterowi mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służbie publicznej, polegającej między innymi na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele”. Celem tej regulacji, czytamy w orzeczeniu, jest zapobieżenie zaangażowaniu osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale też osłabiać autorytet konstytucyjnych organów państwa²³. Słusznie także podkreśla się w doktrynie, że ze względu na szczególną funkcję i pozycję, jaką deputowani zajmują, interpretacja nakładanych w drodze regulacji prawnych szczególnych nakazów i zakazów musi brać pod uwagę ochronę integralności i autorytetu parlamentu w oczach opinii publicznej i wyborców, a „jest to wartość konstytucyjna na tyle wysoka, że uzasadniać może odwrócenie powszechnych reguł interpretacyjnych i dopuszczenie rozszerzającej wykładni ograniczeń ustanowionych na poziomie tak konstytucyjnym, jak i ustawowym”²⁴.

Podkreślić należy szczególne znaczenie prawne art. 107 Konstytucji, które oznacza ustanowienie obowiązku rozwinięcia ustanowionych w nim zakazów w ustawodawstwie zwykłym oraz powiązanie określonych

²¹ D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6, s. 30.

²² Por. Uchwała TK z 2 VI 1993 r. ..., s. 426.

²³ Uchwała TK z 13 IV 1994 r. ..., s. 191–193.

²⁴ L. Garlicki, *Artykuł 107 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 4; Dz.U., nr 44, poz. 267.

w nim obowiązków z sankcją w postaci utraty mandatu. Rozwinięcie tych regulacji nastąpiło, jak już wyżej wspomniano, w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z jej postanowieniami posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. A wybór lub powołanie posła lub senatora do tych władz jest z mocy prawa nieważny. Ponadto deputowani nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez posła lub senatora przed pierwszym posiedzeniem Sejmu lub Senatu, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwu lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).

O wszczęciu wobec deputowanych postępowania przed Trybunałem Stanu decydują odpowiednio Sejm lub Senat bezwzględną większością głosów na wniosek właściwego Marszałka. Procedura ta krytykowana jest przez przedstawicieli doktryny, zarzucając jej, że sprowadza ona odpowiedzialność konstytucyjną posłów i senatorów wyłącznie do instytucji o charakterze prewencyjnym²⁵. Wątpliwości budzi przede wszystkim to, że jedynym wnioskodawcą uprawnionym do wszczęcia procedury odpowiedzialności konstytucyjnej jest właściwy Marszałek. Jest on uprawniony do wszczęcia procedury, ale nie ma obowiązku korzystania tej kompetencji. Brzmienie art. 107 Konstytucji (poseł „może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”) sugeruje, że jest to uprawnienie fakultatywne i dozwolone²⁶, a powinno mieć ono charakter obligatoryjny. Stąd też słuszny wydaje się pogląd, że prawo wnioskowania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej parlamentarzystów winien mieć również podmiot zewnętrzny wobec parlamentu oraz że właściwym do tego organem byłaby Najwyższa Izba Kontroli²⁷.

²⁵ Zob. w szczególności: M. Granat, *Normatywny model...*, s. 134–137; D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie...*, s. 30–32.

²⁶ D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie...*, s. 31.

²⁷ *Ibidem*, s. 32.

Wadą procedury pociągania posła i senatora do odpowiedzialności jest także to, że decyzje o postawieniu w stan oskarżenia powierzono Sejmowi i Senatowi, co sprawia, iż tryb ten „bardziej przypomina odpowiedzialność regulaminową, która realizuje się przed organami izby niż odpowiedzialność prawną”²⁸. Jednakże, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, ani Marszałek Sejmu (Senatu), składając wniosek do odpowiedniej izby parlamentu, ani izby, podejmując odpowiednie postępowanie, nie powinni kierować się oceną polityczną deputowanego²⁹.

Jedyną karą, jaką orzec może Trybunał Stanu, jest pozbawienie deputowanego mandatu. Oznacza to, że nie ma on uprawnienia do nakładania innych kar określonych w ustawie o Trybunale Stanu, np. kary pozbawienia prawa wyborczego, co wydaje się postulatem słusznym.

Wykaz literatury

- Działocha K., Zalasinski T., *Trybunał Stanu*, [w:] L.Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Artykuł 107 Konstytucji*, [w:] L.Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Granat M., *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005.
- Kręcis W., *Regulacje antykorupcyjne w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4.
- Lis-Staranowicz D., *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6.
- Orzeczenie TK z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10.
- Uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r., W.17/92, OTK 1993, cz. II, s. 420 i n.; z 13 kwietnia 1994 r., W 2/94, OTK cz. I.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

²⁸ *Ibidem*, s. 40.

²⁹ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 269.