

ANGELIKA CIŻYŃSKA • Uniwersytet Jagielloński

.....
Doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział
Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; e-mail:
angelika.cizynska@uj.edu.pl.
.....

CZY ISTNIEJE ALTERNATYWA DLA TRYBUNAŁU STANU?

1. Wstęp

Trybunał Stanu¹ powołany został na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r.² i miał być według Zofii Świdy-Łagiewskiej: „nową instytucjonalną formą gwarancji praworządności”³. TS jest konstytucyjnym organem władz sądowniczej, ale co do zasady nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu przedmiotowo-podmiotowym. Jego zadaniem jest głównie egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych organów i urzędników państwowych za naruszenie Konstytucji RP⁴ lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Orzeka on również o odpowiedzialności

1 Dalej jako TS.

2 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2122); dalej jako ustawa o TS.

3 Z. Świda-Łagiewska, *Geneza i charakter Trybunału Stanu w Polsce*, [w:] Z. Świda-Łagiewska (red.), *Trybunał Stanu w PRL*, Warszawa 1983, s. 10.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej jako Konstytucja RP.

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

karnej Prezydenta RP, a także wyjątkowo – członków Rady Ministrów, co jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Skład Trybunału Stanu reguluje art. 199 Konstytucji RP, zgodnie z którym TS tworzy przewodniczący (Pierwszy Prezes SN), dwóch zastępców przewodniczącego i szesnastu członków. Zastępcy przewodniczącego i pozostałych szesnastu członków TS wybierani są przez Sejm RP, spoza grona posłów i senatorów danej kadencji, na okres jego kadencji z możliwością ponownego wyboru⁵. W przypadku zastępców przewodniczącego istnieje wymóg posiadania kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowiska sędziego sądu najniższego szczebla, zaś w przypadku pozostałych członków – tylko połowa z nich musi posiadać wspomniane kwalifikacje⁶. Zastępcy przewodniczącego i członkowie TS wybierani są bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów na wniosek Marszałka Sejmu lub 35 posłów. Wybrani członkowie TS są niezawisli, podlegają tylko Konstytucji RP i ustawom oraz posiadają immunitet formalny ukształtowany analogicznie do immunitetu sędziowskiego.

Przez ostatnie 36 lat TS nie miał wielu okazji do działania. W tym czasie prowadził tylko trzy postępowania: przeciwko Piotrowi Jaroszewiczowi i Tadeuszowi Wrzaszczykowi, w sprawie tzw. afery alkoholowej oraz przeciwko Emilowi Wąsaczowi. To między innymi z tego powodu, TS jest organem państwowym, którego sens funkcjonowania bywa często podważany. W dyskusji wokół Trybunału Stanu pojawiają się głosy stwierdzające, że jest on prawdopodobnie instytucją najmniej znaczącą w polskim życiu publicznym. Uchodzi on za instytucję kosztowną oraz zdecydowanie niewydolną⁷.

Celem niniejszej analizy jest próba znalezienia alternatywy dla Trybunału Stanu. Kwestia zasadności istnienia TS w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej jest bardzo ważna, ponieważ odpowiedzialność konstytucyjna władzy wykonawczej jest jednym z niezbędnych elementów ustroju demokratycznego.

5 W przypadku wakatu w składzie TS dochodzi do wyborów uzupełniających. Nowo wybrana osoba kończy swoją kadencję wraz z końcem bieżącej kadencji Sejmu.

6 Artykuł 61 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 52 z późn. zm.).

7 S. Sękowski, *Po co nam Trybunał Stanu?*, <http://info.wiara.pl/doc/1105883.Po-co-nam-Trybunal-Stanu> [dostęp: 20 listopada 2019].

Ze względu na podmiot, przed którym ponoszona jest odpowiedzialność, wyróżnia się cztery rodzaje odpowiedzialności konstytucyjnej:

- w trybie *impeachmentu* (np. Wielka Brytania);
- przed sądem konstytucyjnym (np. Austria);
- przed specjalnym organem (np. Polska, Islandia);
- przed sądami/sądem (np. Belgia).

W związku z tym, w niniejszym opracowaniu, po przedstawieniu zarysu aktualnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, zostaną zbadane i scharakteryzowane poszczególne modele odpowiedzialności konstytucyjnej na przykładzie państw, w których zastosowane rozwiązania funkcjonują prawidłowo. Analiza analogicznych organów lub procedur egzekwujących odpowiedzialność konstytucyjną w innych państwach powinna pozwolić na realizację podstawowego celu tych rozważań.

2. Egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu w Polsce

Artykuł 198 Konstytucji RP zawiera zamknięty katalog podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed TS. Pierwszym z nich jest Prezydent RP, który odpowiada za naruszenie Konstytucji RP lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, a także za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. Następną grupą podmiotów są członkowie rządu (art. 156 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 147 Konstytucji RP, w skład Rady Ministrów wchodzi obowiązkowo: Prezes Rady Ministrów i ministrowie, zaś fakultatywnie: wiceprezesa Rady Ministrów i przewodniczący określonych w ustawie komitetów. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności tych podmiotów stanowią delikty konstytucyjne i przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. W tym drugim przypadku zachodzi konkurencja właściwości sądów powszechnych⁸. Trzecia grupa podmiotów to te, które ponoszą odpowiedzialność przed TS wyłącznie za delikt konstytucyjny. Są to: Prezes Narodowego Banku Polskiego⁹, Prezes Najwyższej Izby Kon-

8 H. Zięba-Załucka, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 228.

9 Dalej jako Prezes NBP.

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

troli¹⁰, Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹¹, Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych i osoby, którym Prezes Rady Ministrów¹² powierzył kierowanie ministerstwem. Ostatnią grupę podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed TS stanowią posłowie i senatorowie, którzy odpowiadają przed TS za delikty konstytucyjne w zawężonym zakresie, czyli za prowadzenie wbrew ustawowym zakazom działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywania tego majątku.

Ogólnie odpowiedzialność podmiotów wskazanych w art. 198 Konstytucji RP ponoszona jest za czyny popełnione w czasie sprawowania urzędu lub pełnienia funkcji. Jednak postępowanie to może być prowadzone również po zakończeniu sprawowania danego urzędu. Jedynym ograniczeniem czasowym jest przedawnienie, które w tym przypadku wynosi 10 lat od popełnienia czynu – chyba że stanowi on przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego ustawa przewiduje dłuższy okres przedawnienia. Należy podkreślić, że złożenie wstępnego wniosku o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej przerywa bieg przedawnienia.

Polski model odpowiedzialności karnej nie zna konstrukcji ścigania z urzędu deliktu konstytucyjnego. Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu danej osoby, na ręce Marszałka Sejmu, złożyć mogą następujące podmioty: w przypadku Prezydenta RP – co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego¹³; w przypadku Prezesa RM i członków RM – Prezydent RP (jest to jego prerogatywa) lub co najmniej 115 posłów; w przypadku Prezesa NBP, Prezesa NIK, Członków KRRiT, osób, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – Prezydent RP (akt ten wymaga kontrasygnaty), co najmniej 115 posłów lub sejmowa komisja śledcza; w przypadku posłów – Marszałek Sejmu a w przypadku senatorów – Marszałek Senatu. Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o TS, zawisłość sprawy karnej przed TS wyklucza wszczęcie postępowania karnego ponownie o ten sam czyn. Jeżeli postępowanie karne zostało wcześniej wszczęte, to musi ono zostać zawieszona.

10 Dalej jako Prezes NIK.

11 Dalej jako członkowie KRRiT.

12 Dalej jako Prezes RM.

13 Dalej jako ZN.

Angelika Cیزیńska

Marszałek Sejmu przekazuje wniosek spełniający wszelkie niezbędne wymogi do stałej komisji sejmowej – Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej¹⁴. Po wpłynięciu takiego wniosku, Przewodniczący KOK niezwłocznie zawiadamia osobę, której wniosek dotyczy i przesyła jej jego odpis. Na koniec swoich prac, KOK uchwała sprawozdanie z wnioskiem o postawienie danej osoby w stan oskarżenia przed TS lub o umorzenie postępowania. Jeżeli wniosek wstępny dotyczył Prezydenta RP, to KOK swoje ustalenia przekazuje ZN. Jeśli jednak dotyczył innych podmiotów, to KOK swoje sprawozdanie i wniosek kieruje na posiedzenie plenarne Sejmu RP. Zarówno Sejm, jak i ZN nie są związani konkluzjami KOK, mogą się jedynie zasugerować opinią KOK.

Prezydent RP zostaje postawiony w stan oskarżenia, jeżeli ZN podejmie uchwałę większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków ZN. W przypadku Prezesa RM i członków RM uchwała o postawieniu w stan oskarżenia przed TS podejmowana jest większością 3/5 ustawowej liczby posłów, zaś w przypadku pozostałych osób bezwzględną większością posłów w obecności *quorum*.

Przekazanie odpowiednio przez Marszałka Sejmu lub przewodniczącego ZN aktu oskarżenia do przewodniczącego TS kończy etap postępowania przygotowawczego i rozpoczyna etap postępowania rozpoznawczego w sprawie odpowiedzialności przed TS. Jeżeli Sejm (ZN w przypadku odpowiedzialności Prezydenta RP) podjął uchwałę o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (a ZN o postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia) przed TS, a KOK wniosła o umorzenie postępowania i nie przedstawiła w swoim sprawozdaniu wniosku mniejszości o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej/postawienie w stan oskarżenia, to aktem oskarżenia jest uchwała Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (lub uchwała ZN o postawieniu w stan oskarżenia) wraz z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (lub postawienie w stan oskarżenia). Od wyroku TS zapadłego w pierwszej instancji stronom postępowania przysługuje apelacja. Wyroku TS zapadły w drugiej instancji jest prawomocny i nie przysługuje od niego kasacja. Należy również wspomnieć, że względem osób skazanych przez TS Prezydent

14 Dalej jako KOK.

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

RP nie może zastosować prawa łaski (art. 139 Konstytucji RP).

3. Egzekwowanie odpowiedzialności w trybie impeachmentu na przykładzie Wielkiej Brytanii

Przed omówieniem odpowiedzialności konstytucyjnej łączonej z odpowiedzialnością polityczną w Wielkiej Brytanii, należy wskazać, że ustrój tego państwa charakteryzuje brak konstytucji w znaczeniu formalnym, ponieważ nie jest ona spisana. Ustrój państwa reguluje konstytucja w znaczeniu materialnym, tzn. ogół norm i zasad dotyczących wykonywania władzy. Prawo konstytucyjne Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wywodzi się z następujących źródeł:

1. aktów prawa stanowionego, w tym szeregu uchwalonych także kilka wieków temu (np. *Habeas Corpus Act* z 1679 r., *Bill of Rights* z 1689 r., *Act of Settlement* z 1701 r.);
2. ustrojowego prawa powszechnego (*common law*);
3. konwenansów konstytucyjnych;
4. zwyczajów parlamentarnych;
5. orzecznictwa sądowego¹⁵.

W Wielkiej Brytanii mechanizmy umożliwiające hamowanie rządzących wprowadzono w XIV w. – obejmowały one odpowiedzialność ministrów za naruszenie prawa. W ten sposób parlament (Izba Gmin i Izba Lordów) zyskał kontrolę nad urzędnikami królewskimi. Izba Gmin pełniła rolę oskarżyciela m.in. za nadużycie władzy, naruszenie dobra lub interesu państwa. Natomiast Izba Lordów, jako bardziej obiektywna niż Izba Gmin (w tej drugiej przewagę mogła mieć dana partia), pełniła rolę sądu orzekającego o winie i wymierzającego karę¹⁶. Oskarżony mógł mieć ustanowionego pełnomocnika, a posiedzeniom w Izbie Lordów przewodniczył Lord Kanclerz. Oskarżony był uznawany za winnego zwykłą większością gło-

15 P. Mikuli, *Wielka Brytania*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 15-16.

16 B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność organów władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii*, https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKĒwj-6lavZk8nXAhVCFMAKHe-VBhMQFghSMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.wydawnictwo.wsei.eu-%2Findex.php%2Fznadmin%2Farticle%2Fdownload%2F211%2F215&usg=AOvVaw2vyNK69CvVU-GFhRR_-QWCY [dostęp: 20 listopada 2019].

Angelika Cیزیńska

sów¹⁷. Każdy lord wypowiedział się na stojąco w kwestii winy oskarżonego, z zastrzeżeniem, że głosy powinny być zbierane w kolejności od najmłodszego do najstarszego członka izby. Nawet jeżeli Izba Lordów uznała daną osobę za winną, to orzeczenie i tak było wydawane dopiero, kiedy Izba Gmin poparła decyzję Izby Lordów.

Opisana wyżej procedura nazwana została *impeachmentem* i ostatni raz zastosowano ją w 1805 r. wobec Lorda Melville'a, który został oskarżony o korupcję. Aktualnie procedura ta powinna być odnoszona do odpowiedzialności członków gabinetu i rządu w przypadku popełnienia poważnego przestępstwa i wykroczenia, które jest poza zasięgiem prawa lub nie jest ścigane przez żadne inne organy w państwie.

Najsłynniejszą dotychczas próbą zastosowania *impeachmentu* w Wielkiej Brytanii w XXI wieku był przypadek Tonego Blaira, premiera w latach 1994-2007. W 2004 r. Adam Prince (walijski deputowany) razem z jedenastoma innymi deputowanymi ogłosił chęć oskarżenia Tonego Blaira za zaangażowanie państwa wraz z USA w wojnę z Irakiem. Uzasadnienie winy zawierał stustronicowy raport. Ostatecznie procedura *impeachmentu* nie została rozpoczęta¹⁸. Należy wspomnieć, że powodem brytyjskiej inwazji na Irak w 2003 r. były informacje wywiadowcze o posiadaniu przez dyktatora Saddama Husajna broni masowej zagłady, co w raporcie Johna Chilcota z 2016 r.¹⁹ uznane zostało za dalece wątpliwe. Co więcej, nie wykorzystano wszystkich możliwości pokojowego załatwienia sprawy, a skutki inwazji okazały się bardziej przewlekłe i krwawe niż przypuszczano.

4. Egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej przed sądem konstytucyjnym na przykładzie Austrii

W Austrii o odpowiedzialności konstytucyjnej naczelnych organów federalnych, a także organów krajowych za zawinione naruszenie prawa w ich czynnościach urzędowych, na

17 P. Mikuli, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 477.

18 *MP moves to impeach Blair over Iraq*, <https://www.dawn.com/news/368645> [dostęp: 20 listopada 2019].

19 J. Chilcot, *The Report of the Iraq Inquiry*, <http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report> [dostęp: 20 listopada 2019].

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

podstawie art. 142 Konstytucji Austrii²⁰, orzeka austriacki Trybunał Konstytucyjny²¹. ATK jest organem o bardzo rozbudowanych kompetencjach, do czego przyczyniła się federalna struktura Austrii, a jego bogate orzecznictwo wywiera wpływ na funkcjonowanie całego ustroju²². Organ ten składa się z prezesa, wiceprezesa, 12 członków i 6 zastępców. Wszystkie osoby wchodzące w skład ATK powołuje Prezydent Federalny, ale na wniosek różnych podmiotów: prezesa, wiceprezesa, 6 członków i 3 zastępców – na wniosek rządu federalnego; 3 członków i 2 zastępców – na wniosek Rady Narodowej; 3 członków i 1 zastępcę – na wniosek Rady Federalnej. Funkcję członka ATK pełni się aż do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Konstytucja Austrii zawiera rozbudowany katalog podmiotów, o których odpowiedzialności konstytucyjnej orzeka ATK. Wśród 9 grup podmiotów są wymienieni m.in.: Prezydent Federalny, członkowie Rządu Federalnego, członkowie rządu krajowego oraz naczelnik kraju. W zależności od podmiotu, o którego odpowiedzialności orzeka ATK, zmienia się inicjator postępowania. Najczęściej jednak postępowanie wszczynane jest w drodze uchwały Zgromadzenia Federalnego (np. w przypadku pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa) lub uchwały Rady Federalnej (np. pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu federalnego). Skarga (uchwała odpowiedniego organu) inicjująca postępowania przed ATK w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej może zostać wniesiona najpóźniej rok po dniu ustąpienia oskarżonego z piastowania urzędu.

W austriackim modelu parlamentarnego postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej przewidziane zostało ciekawe rozwiązanie. Polega ono na możliwości udziału w nim komisji, w tym komisji śledczych (tzw. dochodzeniowych)²³. Komisja śledcza zostaje powołana na podstawie uchwały Rady Narodowej i ma za zadanie przeprowadzić kontrolę działalności organów wykonawczych federacji. W postępowaniu przed taką komisją znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania karnego (a dokładnie regulacje

20 Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html> [dostęp: 20 listopada 2019]; dalej jako Konstytucja Austrii.

21 Dalej jako ATK.

22 P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszaw 1999, s. 85.

23 M. Jabłoński, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Austrii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 53.

dotyczące postępowania dowodowego przed sądem pierwszej instancji). Jak można zauważyć, wspomniana komisja śledcza jest odpowiednikiem polskiej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Podstawowa różnica w modelu postępowania przed tymi komisjami polega na tym, że działalność austriackiej komisji śledczej jest fakultatywna i, jak już zostało wspomniane, do rozpoczęcia jej prac wymagana jest stosowna uchwała Rady Narodowej.

Przed rozprawą przed ATK, odbywa się dochodzenie wstępne przeprowadzane przez sędziego śledczego, którego wyznacza Prezes ATK z grona członków ATK. W wyroku skazującym, ATK orzeka w pełnym składzie utratę urzędu, a w okolicznościach szczególnie obciążających także czasową utratę praw politycznych. Przy mniejszych naruszeniach prawa Trybunał Konstytucyjny może ograniczyć się do stwierdzenia naruszenia prawa.

Przeciwko podmiotom ponoszącym przed ATK odpowiedzialność konstytucyjną można także wnieść oskarżenie za czyny podlegające odpowiedzialności karno-sądowej, związane ze sprawowanym przez oskarżonego urzędem²⁴. W takim przypadku, Trybunał Konstytucyjny jest wyłącznie właściwy i przejmuje on postępowanie karne prowadzone przed powszechnymi sądami karnymi.

5. Egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej przed specjalnym organem na przykładzie Islandii

Przykładem państwa, w którym o odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów i premiera za działania związane z wykonywaniem obowiązków urzędowych, orzeka specjalnie powołany do tego organ jest Islandia. Na Islandii kadencja *Landsdomur* (Sąd Stanu) orzekającego o odpowiedzialności konstytucyjnej trwa sześć lat, zaś kadencja parlamentu *Althingu*, który jest najstarszym parlamentem na świecie (jego powstanie datuje się na 930 r.), cztery lata²⁵. *Landsdomur*, składa się z: pięciu sędziów Sadu Najwyższego, prezesa sądu okręgowego Rejkjavíku, profesora prawa konstytucyjnego Uniwersytetu Islandzkiego i ośmiu członków wybieranych przez parlament²⁶. Taki skład mieszany, czyli sędziowsko-parlamentarny, jest

24 Artykuł 143 Konstytucji Austrii.

25 S. Sękowski, *op. cit.*

26 *Ibidem.*

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

typowy dla państw nordyckich. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów i premiera, oskarżenie do Sądu Stanu wnosi parlament.

Mimo że *Landsdomur* istnieje od 1905 r., to dopiero w roku 2012 parlament złożył pierwszy w historii wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego. Przed Sądem Stanu za brak należytego przeciwdziałania kryzysowi finansowemu w 2007 i 2008 r. stanął były premier – Geir Haarde. W kwietniu 2010 r. specjalna komisja uznała, że G. Haarde był współwinny zatajenia prawdziwej sytuacji systemu finansowego Islandii. Haarde miał nie podjąć działań mających na celu przeciwdziałanie zaciągnięciu licznych pożyczek przez banki: *Landsbanki*, *Glitnir* oraz *Kaupthing* i inwestowaniu w papiery amerykańskich firm i funduszy. W roku 2008 pojawiły się zawirowania na amerykańskim rynku finansowym, na skutek czego wspomniane banki zbankrutowały i rząd je znacjonalizował oraz przejął ich długi. Poskutkowało to upadkiem rządu w 2009 r., a większość Islandczyków straciła wtedy wszystkie swoje oszczędności i zakupione na kredyt mieszkania oraz auta²⁷. Ostatecznie były premier został uniewinniony od oskarżenia i uniknął kary dwóch lat pozbawienia wolności.

Po omówieniu odpowiedzialności ministrów przed *Landsdomur*, warto przybliżyć kwestię odpowiedzialności Prezydenta Islandii, będącego organem władzy ustawodawczej i wykonawczej²⁸. Została ona bowiem uregulowana w dość nietypowy sposób. Na Islandii, podobnie jak w Rumuni, o tym, czy głowa państwa zostanie usunięta z urzędu przed upływem kadencji decyduje wynik referendum ogólnokrajowego. Dochodzi więc do sytuacji, że ten sam podmiot (naród) wybiera i odwołuje prezydenta.

Artykuł 11 Konstytucji Islandii wyklucza w ogóle możliwość pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności politycznej (ust. 1), a do odpowiedzialności karnej – bez zgody *Althingu* (ust. 2). Z tego powodu przyjmuje się, że referendum w sprawie usunięcia Prezydenta Islandii z urzędu jest instytucją jego odpowiedzialności konstytucyjnej²⁹. Jediną sankcją za popeł-

27 *Islandia: Premier nie odpowie za kryzys*, <http://www.parkiet.com/Gospodarka---Swiat/304249860-Islandia-premier-nie-odpowie-za-kryzys.html> [dostęp: 20 listopada 2019].

28 Artykuł 2 Konstytucji Republiki Islandii z dnia 17 czerwca 1944 r., tłum. J. Osiński, Warszawa 2009, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/islandia.html> [dostęp: 20 listopada 2019]; dalej jako Konstytucja Islandii.

29 J. Osiński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Islandii*, Warszawa 2009, s. 22; S. Grabowska, *Referendum jako instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w Europie*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2012, t. LXXXVII, s. 56.

nienie przez Prezydenta Islandii deliktu konstytucyjnego jest usunięcie go z urzędu.

Inicjatorem postępowania jest *Althing*, który podejmuje uchwałę większością 3/4 głosów deputowanych (na wniosek deputowanych lub ministrów) w obecności co najmniej połowy deputowanych. Następnie, w terminie dwóch miesięcy przeprowadzane jest wspomniane referendum. Uczestnicy referendum muszą wyrazić w uchwale aprobatę bezwzględną większością głosów. W przeciwnym przypadku, parlament ulega niezwłocznemu rozwiązaniu i należy zarządzić nowe wybory. Od czasu przyjęcia przez *Althing* uchwały o zainicjowaniu postępowania do chwili ogłoszenia wyników referendum, Prezydent Islandii nie może wykonywać swoich obowiązków³⁰. Wtedy obowiązki prezydenta przejmuje specjalne ciało kolegialne: premier, przewodniczący parlamentu i przewodniczący Sądu Najwyższego³¹.

6. Egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej przed sądami na przykładzie Belgii

Jako ostatnia w niniejszym opracowaniu zostanie omówiona odpowiedzialność ministrów w Królestwie Belgii. Tytułem wstępu warto wspomnieć, że w Belgii, będącej państwem federacyjny, przyjęty został system polityczny zbliżony do systemu parlamentarno-gabinetowego. Co najważniejsze dla niniejszych rozważań, w Belgii nie występuje odpowiedzialność konstytucyjna, której podstawą jest delikt konstytucyjny, czyli działanie lub zaniechanie niebędące przestępstwem, a naruszające konstytucję lub ustawę. W Belgii ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną i prawną (na innych zasadach niż reszta obywateli).

Początkowo ministrowie odpowiadali politycznie wyłącznie przed monarchą. Później zakres ich odpowiedzialności politycznej rozszerzył się i zaczęli odpowiadać również przed parlamentem, a dokładnie – przed Izbą Reprezentantów. Druga izba, czyli Senat, nie posiada w tym zakresie uprawnień kontrolnych³². Odpowiedzialność ta ma charakter, zarówno indywidualny, jak i solidarny, zaś jej realizacją może być wszczęcie procedury

30 A. Bień-Kacała, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Islandii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 159.

31 Artykuł 8 Konstytucji Islandii.

32 J. Juchniewicz, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Królestwie Belgii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 393-394.

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

wotum nieufności.

Podobnie, jak w Wielkiej Brytanii, ze względu na zasadę „król nie może czynić źle”, monarcha nie ponosi odpowiedzialności, a jego działania nie wymagają kontrasygnaty ministra. Zgodnie z art. 88 Konstytucji Belgii³³, monarchę chroni immunitet absolutny³⁴, co oznacza, że osoba króla jest nietykalna, a za jego działania odpowiadają ministrowie. Ponoszą oni pełną odpowiedzialność za realizowanie przez monarchę swoich uprawnień – zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej³⁵.

Od 1994 r. prawo postawienia ministra w stan oskarżenia i pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej (cywilnej i karnej) przed Sądem Kasacyjnym przysługiwało jedynie Izbie Reprezentantów. Sąd Kasacyjny jest najwyższym organem sądownictwa w Belgii, więc jest to odpowiednik polskiego Sądu Najwyższego. Organ ten nie rozstrzyga spraw merytorycznie, ale bada, czy wyroki wydane przez niższe sądy nie są sprzeczne z prawem. Do jego zadań należy również rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami niższego rzędu³⁶. Sędziowie tego sądu mianowani są przez Króla z dwóch list przedkładanych przez Sąd Kasacyjny i naprzemiennie przez Izbę Reprezentantów lub Senat³⁷.

W 1998 r. znowelizowano Konstytucję Belgii i aktualnie ministrowie za czyny popełnione przy wykonywaniu swoich kompetencji ponoszą odpowiedzialność prawną wyłącznie przed właściwym sądem apelacyjnym (w I instancji), zaś po zaskarżeniu wyroku sądu I instancji – przed Sądem Kasacyjnym (w składzie połączonych izb)³⁸. Dochodzenie karne jest wszczynane na wniosek i prowadzone przez prokuratora przy sądzie apelacyjnym, jednak wniosek inicjujący to postępowanie, zatrzymanie ministra, czy też jego wezwanie do sądu musi zostać potwierdzony przez Izbę Reprezentantów³⁹. Taką samą odpowiedzialność belgij-

33 Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 14 lutego 1994 r., https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf [dostęp: 20 listopada 2019]; dalej jako Konstytucja Belgii.

34 M. Krzeźmiński, *Królestwo Belgii*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 89.

35 K. Prokop, *Odpowiedzialność członków Rządu Federalnego w Belgii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 43.

36 M. Ghyselen, B. Peeters, *The Court of Cassation as the Supreme Body of the Judiciary in Belgium*, „Bulletin for International Taxation” 2016, January/February, s. 12.

37 A. Sakowicz, S. Steinborn, *Art. 199*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.

38 Artykuł 103 Konstytucji Królestwa Belgii.

39 K. Prokop, *op. cit.*, s. 52.

szy ministrowie ponoszą w przypadku przestępstw niepopołnionych przez nich w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, ale w okresie pełnienia tych funkcji. Na żądanie Izby Reprezentantów, monarcha może wobec skazanego zastosować prawo łaski.

7. Ocena możliwości przejęcia obowiązków Trybunału Stanu przez Trybunał Konstytucyjny lub Sąd Najwyższy

Pierwszą proponowaną alternatywą dla TS jest przejęcie jego kompetencji przez SN, czyli wprowadzenie rozwiązania podobnego do tego przyjętego w Belgii. Zwolennikiem tej koncepcji jest Andrzej Zoll, który uważa, iż rolę organu orzekającego o odpowiedzialności osób pełniących ważne funkcje w państwie mogłaby pełnić Izba Karne SN. W przypadku przejęcia uprawnień TS przez Izbę Karną SN, A. Zoll zwraca uwagę na konieczność opracowania regulacji ustawowych, w jakich okolicznościach SN stawałby się TS i według jakiej procedury by wtedy działał. SN w tym przypadku nie byłby wyższą instancją, lecz jedyną instancją⁴⁰. Dodatkowo, należałoby wprowadzić ustawowy wyjątek od zasady, że od orzeczeń SN nie przysługuje środek odwoławczy. Odwołania od orzeczeń zapadłych w sprawach dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej, powinien w ramach II instancji rozpatrywać inny skład Izby Karnej SN.

Rozwiązanie to ma jednak pewne wady. Najważniejsze z nich wiążą się z wprowadzeniem czynnika politycznego do orzecznictwa sądowego i przekroczeniem przez SN, w przypadku orzekania o popełnieniu deliktu konstytucyjnego, kompetencji przysługujących mu jako sądowi. Z tego drugiego powodu, przejęcie uprawnień TS przez SN być może musiałoby się wiązać z rezygnacją z ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej przez osoby zajmujące wysokie stanowiska w państwie oraz z ograniczeniem do ponoszenia przez nich odpowiedzialności prawnej.

Następnym możliwym rozwiązaniem jest przejęcie uprawnień TS przez Trybunał Konstytucyjny. Takie rozwiązanie przyjęto w Austrii. TK dokonuje kontroli abstrakcyjnej i jest sądem prawa, zaś przyznając mu kompetencje do orzekania o odpowiedzialności konsty-

⁴⁰ *Państwo prawa jeszcze w budowie. Andrzej Zoll w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Warszawa 2013, s. 304.

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

tucznej, niekiedy połączonej z odpowiedzialnością karną, stałby się też sądem faktów, dokonywałby kontroli indywidualnej i skazywałby konkretne osoby. Mogłoby to spowodować zaangażowanie TK w polityczne spory, które niekiedy motywują polityków do złożenia wniosku o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej.

To rozwiązanie ma także inne mankamenty. Po pierwsze sędziowie TK, podobnie jak członkowie TS, wybierani są przez Sejm. W związku z tym przeciwnicy TS nadal będą mogli podnosić, że przy ocenie ewentualnego popełnienia deliktu konstytucyjnego występuje pewien czynnik polityczny. Co więcej, do postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego⁴¹, a postępowanie karne charakteryzować powinno się co najmniej dwuinstancyjnością⁴². Tymczasem orzeczenia TK są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Powoduje to, iż TK w obecnym stanie nie może przejąć uprawnień TS. Wprowadzenie tego rozwiązania wiązałoby się z znaczną modyfikacją przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych, dotyczących działalności TK.

8. Uwagi końcowe i postulaty *de lege ferenda*

Z powyższych rozważań wynika, że nie istnieje jeden, obiektywnie najlepszy model egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Każde z opisanych rozwiązań posiada swoje mocne strony (np. niższe koszty funkcjonowania odpowiedniego organu poprzez przypisanie funkcji Trybunału Stanu Sądowi Kasacyjnemu w Belgii), osiągane jednak kosztem niepełnego, bądź wadliwego zrealizowania innych aspektów (np. upolitycznienie niezależnych organów sądowych). Każde z rozwiązań jest jednak specyficzne dla danej kultury prawnej i zdaje się funkcjonować prawidłowo w ramach systemów, w których zostało ono wytworzone.

Aby uniknąć likwidacji TS być może warto wprowadzić rozwiązania, które mogłyby przyczynić się do przyspieszenia prac TS, a także zwiększenia ich efektywności. Pierwszym

41 Ustawa z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 z późn. zm.).

42 Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji RP.

pomysłem jest rozdzielenie kadencji Sejmu i Trybunału Stanu poprzez wydłużenie kadencji TS do 6 lat, jak zostało to przyjęte na Islandii, oraz wprowadzenie zakazu przynależności do partii politycznej członków TS, co mogłoby przyczynić się do zredukowania „czynnika politycznego”. Aktualnie wszystkich członków, oprócz Przewodniczącego TS, wybiera Sejm na okres trwania swojej kadencji, zaś członkowie TS mogą być członkami partii politycznych, aktywnymi działaczami politycznymi.

Korzystna mogłaby być także zmiana składu TS, podobnie jak na Islandii – tak, aby tworzyli go: Prezes SN, pięciu sędziów Sadu Najwyższego, prezes NSA, profesor prawa konstytucyjnego (np. Uniwersytetu Jagiellońskiego, jako najstarszej w Polsce uczelni i odpowiedzialnika Uniwersytetu Islandzkiego) oraz ośmiu członków wybieranych przez parlament. Można wprowadzić wymóg, iż połowa z wybieranych przez parlament członków TS powinna wyróżniać się wiedzą prawniczą. Przyczyniłoby się to do przyspieszenia prac TS i zwiększenia kompetencji jego członków.

Należy także rozważyć ograniczenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności przed TS. Aktualnie wydaje się on za szeroki, co powoduje obniżenie rangi tego organu. Jak słusznie wskazuje Michał Pietrzak, odpowiedzialność tą, podobnie jak w innych państwach, można by ograniczyć do Prezydenta, osób wchodzących w skład Rady Ministrów i Prezesa NIK⁴³. Bowiern to osoby pełniące wymienione funkcje mają największą możliwość popełnienia deliktu konstytucyjnego.

Na koniec warto zasygnalizować, że znikoma aktywność Trybunału Stanu może świadczyć o tym, że po transformacjach ustrojowych Polska jest państwem praworządnym. TS jest organem zawsze gotowym do egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych organów i urzędników państwowych, ale o pociągnięciu kogoś do odpowiedzialności przed TS decyduje Sejm RP, zaś fakt, iż robi to rzadko, to dobry znak⁴⁴.

43 M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 128.

44 A. Cیزیńska, *Zasadność istnienia Trybunału Stanu w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przełąd Prawno-Ekonomiczny” 2018, nr 43, s. 25.

Czy istnieje alternatywa dla Trybunału Stanu?

STRESZCZENIE

Kwestia zasadności istnienia Trybunału Stanu w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej jest bardzo ważna, ponieważ odpowiedzialność konstytucyjna władzy wykonawczej jest jednym z niezbędnych elementów ustroju demokratycznego. W rzeczywistości polskiej opracowanie niniejszego zagadnienia jest tym istotniejsze, że Trybunał Stanu jest organem państwowym, którego sens funkcjonowania bywa często podważany. W różnych państwach europejskich przyjęto odmienne modele egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej (np. w trybie *impeachmentu*, przed Trybunałem Konstytucyjnym, przed specjalnym organem, przed sądem). Zbadanie i scharakteryzowanie tych modeli stwarza możliwość dostrzeżenia ciekawych procedur oraz rozważenia ich wprowadzenia w Polsce.

SUMMARY

The reasonability of Polish Tribunal of State existence in the system of state organs is a very important issue, as constitutional liability of the executive authority is one of the necessary elements of the democratic system. In Polish reality researching of presented problem is even more essential, because Tribunal of State is a state organ that's sense of functioning is often undermined. In various European states different models of constitutional liability execution are adopted (e.g. impeachment, before Constitutional Tribunal, a special organ, a court). Researching and describing those specific models creates a possibility of noticing interesting procedures and assessing chances for implementing them in Poland.