IGOR ZGOLIŃSKI

Efektywność orzecznicza Trybunału Stanu a realizacja zasady odpowiedzialności konstytucyjnej

The Judicial Effectiveness of the Tribunal of State and the Implementation of the Principle of Constitutional Liability

Abstract

The article is a contribution to the debate on the need for a reform of the Tribunal of State. It provides a critical analysis of the body's functioning, pointing to its structural inefficiency and progressive decision-making paralysis, which clearly undermines the principle of constitutional accountability. The author posits that although the Tribunal is a constitutionally established body, in practice, it has become a "political theater" where the duration of proceedings has become more significant than actual accountability. The text identifies the most critical flaws in the current legal framework and offers proposals for their amendment.

SŁOWA KLUCZOWE: Trybunał Stanu, prawo konstytucyjne, prawo karne, postępowanie karne, historia prawa.

KEYWORDS: Tribunal of State, constitutional law, criminal law, criminal proceedings, history of law.

IGOR ZGOLIŃSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Pomorskiego w Słupsku, e-mail: igor.zgolinski@upsl.edu.pl, ORCID – 0000-0002-5097-6170.

1 Zagadnienia wprowadzające

Problematyka postępowań przed Trybunałem Stanu (dalej także jako „TS") stała się ponownie ważkim tematem społeczno-politycznym, ponieważ kilka nowych postępowań, które przed nim zawisły, obnażyły jaskrawo postępujący paraliż tej instytucji i liczne wady konstrukcyjne w prawnych podstawach jego funkcjonowania. Ewolucja modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce wskazuje, że mankamenty te były obecne w zasadzie od samego początku[1].

1 Por. Marek Zubik, „Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sądzie nad notablami)", [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. Andrzej Szmyt (Gdańsk: Wydawnictwo UG, 2008), 41–58; Michał Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1992), *passim*.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/Q9X57546

Nie zostały jednakże dotąd wyrugowane z porządku prawnego, a obecnie zdaję się być dość jaskrawo wyeksponowane. Problemy instytucjonalne TS można wręcz określić mianem stanu „strukturalnej niewydolności". Powodem opisanego stanu rzeczy, prócz samej wadliwości przyjętego rozwiązania prawnego, był zapewne faktyczny brak wykonywania jakichkolwiek poważniejszych czynności procesowych przez ten organ. Konsekwencją jest jednakże to, że TS postrzegany jest powszechnie jako instytucja, w której procedura i związany z nią spektakl polityczny są dalece ważniejsze od rzetelności postępowania oraz samego orzeczenia. Organ ten, choć jest bezpośrednio umocowany w ustawie zasadniczej, boryka się z dość prozaicznymi barierami, które w praktyce w zasadzie uniemożliwiają mu pełnienie funkcji realnego trybunału. W obecnej formule niewątpliwie zawodzi jako mechanizm państwowy, dotyczący orzekania o naruszeniach prawa przez dygnitarzy. Nie świadczy to pozytywnie o stanie państwa. Mówiąc wprost, TS niejako jest „wizytówką" długotrwałej niemocy państwowej, która obejmuje nawet organy najwyższej rangi. Wydaje się, że od długiego czasu stoimy przed konkretnym wyborem: albo TS zostanie zreformowany i stanie się profesjonalnym organem, albo nadal pozostanie jedynie kosztownym teatrem politycznym. Mając na uwadze te okoliczności, a jednocześnie optując za pierwszym z wyżej wymienionych kierunków, konieczne jest dokonanie analizy rozwiązań prawnych dotyczących tej instytucji, celem nakreślenia największych problemów, ich genezy, oraz zaproponowania węzłowych rozwiązań, zmierzających do wyjścia z istniejącego impasu. Egzystencja w systemie prawnym organu orzekającego o odpowiedzialności konstytucyjnej bez funkcjonalnych przypadłości, a więc sprawnie i wydajnie (efektywnie orzeczniczo), jest wszakże niekwestionowana. Pożądane jest, aby odpowiedzialność konstytucyjna, podobnie jak instytucjonalna kontrola państwowa, była niezależna od czynników politycznych[2]. Jest oczywiste, że istniejący stan godzi w zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej. W pracy posłużono się następującymi metodami badawczymi: dogmatyczno-prawną (analiza aktów prawnych), historyczno-prawną, komparatystyką diachroniczną, analizą krytyczną i systemową oraz analizą przypadków (case-study).

2 Maciej Serowaniec, „Instytucjonalne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państwowej", [w:] *Potentia non est nisi ad bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. Maciej Serowaniec, Agnieszka Bień-Kacała, Aleksandra Kustra-Rogatka (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", 2018), 670.

2 | Trybunał Stanu w Polsce – ujęcie retrospektywne

Odpowiedzialność konstytucyjna stanowi wysoce specyficzny rodzaj odpowiedzialności prawnej, a ma charakter represyjno-wychowawczy. Polega ona na ponoszeniu przez osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe sankcji za naruszenie Konstytucji lub ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Tradycja odpowiedzialności konstytucyjnej w naszym kraju sięga dość odległych czasów, choć sama instytucja o nazwie Trybunał Stanu została po raz pierwszy formalnie powołana w okresie międzywojennym. Pierwsze wzmianki o odpowiedzialności urzędników królewskich pojawiły się już w drugiej połowie XVI w. Konstytucja sejmowa z 1565 r. wspominała o odpowiedzialności urzędników, którzy dopuścili się zaniedbań swych obowiązków[3]. Korzeni odpowiedzialności konstytucyjnej można doszukać się także w konstytucjach z 1607 i 1609 r.[4] Można zatem a priori stwierdzić, że posiadamy ugruntowaną historię odpowiedzialności konstytucyjnej, która winna stąd stanowić jeden z punktów odniesienia w dyskusji nad reformą.

Pierwowzorem dzisiejszego Trybunału był w okresie I Rzeczpospolitej Sąd Sejmowy, ustanowiony przez Konstytucję 3 Maja oraz doprecyzowany przez ustawę z 13 maja 1791 r. o Sądach Sejmowych. Sąd Sejmowy miał rozstrzygać o zbrodniach przeciwko narodowi i królowi (zdrada stanu) oraz o przestępstwach urzędniczych ministrów. W okresie II Rzeczpospolitej (1921–1939) Trybunał Stanu zyskał nowocześniejszy kształt prawny. Podstawy jego funkcjonowania zmieniały się wraz z ewolucją ustroju. W Konstytucji Marcowej (1921) wprowadzono odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta oraz ministrów przed Trybunałem Stanu. Szczegółową podstawą jego funkcjonowania była Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu. Skład Trybunału wybierany był przez Sejm i Senat spoza grona parlamentarzystów, a na jego czele stał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. W tym też czasie odbył się jedyny w II RP proces. Była to tzw. sprawa Gabriela Czechowicza (1929 r.) dotycząca generalnie przekroczenia budżetu. Stała się symbolem napięć pomiędzy rządem sa-

3 Wacław Szyszkowski, „Odpowiedzialność konstytucyjna i Trybunał Stanu w Polsce", [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Jan Galster, Wacław Szyszkowski, Zofia Wasik, Zbigniew Witkowski (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", 1995), 249.

4 Jerzy Wiatr, „Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta RP: historia i teraźniejszość" *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 2 (2024): 18.

nacyjnym a opozycją parlamentarną oraz dowodem na polityczne ograniczenia ówczesnego wymiaru sprawiedliwości konstytucyjnej. Trybunał Stanu znalazł się w relatywnie trudnej sytuacji politycznej i ostatecznie wstrzymał wydanie orzeczenia do czasu, aż Sejm wypowie się na temat nadwyżek budżetowych. Podczas procesu Józef Piłsudski w artykule „Dno oka" skrytykował Sejm oraz Trybunał i wskazał że to on ponosi pełną odpowiedzialność za polecenia wydane Gabrielowi Czechowiczowi. Trybunał pod naciskiem politycznym J. Piłsudskiego nie wydał wyroku skazującego, lecz przekazał sprawę sejmowi. Do merytorycznego rozstrzygnięcia nie doszło, gdyż rok później, po zmianach w parlamencie, sprawa została zakończona[5]. Postępowanie to jednak obnażyło bezsilność Trybunału Stanu wobec silnej władzy wykonawczej sanacji.

W Konstytucji Kwietniowej z 1935 r., po tym procesie, znacznie ograniczono kompetencje Trybunału. Prezydent odpowiadał odtąd tylko „przed Bogiem i historią", gdyż wyłączono go spod jurysdykcji TS. Organ ten zachował jednak kompetencje do sądzenia ministrów, posłów i senatorów za naruszenia Konstytucji bądź ustaw.

Po II wojnie światowej instytucja Trybunału Stanu została natomiast zlikwidowana. Konstytucja z 1952 r. nie przewidywała tego typu trybunału. Odpowiedzialność dygnitarzy miała charakter wyłącznie polityczny (wewnątrzpartyjny), względnie karny przed sądami powszechnymi. Z przyczyn oczywistych była jednakże mocno ograniczona od strony faktycznej. Przywrócenie Trybunału nastąpiło dopiero w trakcie stanu wojennego na mocy nowelizacji Konstytucji PRL oraz uchwalenia obecnej ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu. Był to efekt postulatów społecznych z okresu „Sierpnia '80", mających na celu rozliczenie ekipy Edwarda Gierka.

W historii Polski po 1989 roku, a więc w okresie III RP, przed Trybunałem Stanu toczyło się tylko kilka postępowań, a zaledwie jedno zakończyło się prawomocnym wyrokiem skazującym. Nie wchodząc w szczegóły tych spraw, gdyż nie jest to aż tak istotne dla tytułowej problematyki, można poprzestać na ich wyliczeniu. Jedyna sprawa zakończona wydaniem orzeczenia skazującego to tzw. afera alkoholowa, dotycząca nieprawidłowości przy imporcie alkoholu w latach 1989–1990, które naraziły Skarb Państwa na straty z tytułu ceł i podatków. Postępowanie obejmowało dwóch urzędników w osobach Dominika Jastrzębskiego, byłego ministra współpracy gospodarczej z zagranicą, oraz Jerzego Ćwieka, byłego prezesa Głównego Urzędu Ceł. Obaj utracili na 5 lat bierne prawo

5 Tamże.

wyborcze oraz prawo do zajmowania kierowniczych stanowisk państwowych. Pozostali oskarżeni, w tym były minister finansów Leszek Balcerowicz, zostali uniewinnieni lub ich sprawy umorzono. Bodaj najbardziej długotrwałe postępowanie dotyczyło Emila Wąsacza, ministra skarbu w rządzie AWS (1997–2000). Ta sprawa ta stała się symbolem niewydolności Trybunału Stanu. Zarzuty dotyczyły nieprawidłowości przy prywatyzacji różnych spółek Skarbu Państwa, jak np. PZU, TP S.A.). Postępowanie trwało z przerwami blisko 14 lat. Trybunał ostatecznie umorzył postępowanie argumentując, że w akcie oskarżenia nie sprecyzowano dostatecznie zarzutów, a czas na modyfikacje minął. W 1993 roku Trybunał Stanu ponownie rozpatrywał sprawę Dominika Jastrzębskiego, tym razem w związku z wydawaniem pozwoleń na wywóz za granicę deficytowych towarów. Postępowanie to zakończyło się uniewinnieniem. Wielu polityków uniknęło pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu gdyż mimo, że wnioski przeciw nim zostały sformułowane, to jednak nie uzyskały wymaganej większości w głosowaniu sejmowym. W 1993 r. Sejm nie zgodził się na postawienie byłego premiera PRL Mieczysława Rajkowskiego przed TS za decyzję o likwidacji Stoczni Gdańskiej. W 2012 r. złożony został wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności Jarosława Kaczyńskiego z tytułu czynności podejmowanych jako premier w latach 2005–2007, określanych jako „ręczne sterowanie wymiarem sprawiedliwości". Postępowanie to ostatecznie umorzono w 2017 r. Z kolei w 2015 r. zabrakło pięciu głosów do postawienia byłego ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry przed TS w związku z działaniami służb w latach 2005–2007.

3 | Dysfunkcjonalność Trybunału Stanu – analiza krytyczna i postulaty *de lege ferenda*

Działanie TS wiąże się z szeregiem problemów (natury ustrojowej, materialnej oraz proceduralnej), wynikających zarówno z ułomności poszczególnych rozwiązań prawnych, jak i politycznego charakteru tej instytucji. Bodaj największym problemem Trybunału Stanu jest silne upolitycznienie. Wszczęcie postępowania zależy od większości parlamentarnej (Sejm lub Zgromadzenie Narodowe), a nie od profesjonalnego, niezależnego organu, co oznacza, że o postawieniu kogoś przed TS decydują z reguły motywacje polityczne, a nie li tylko merytoryczne przesłanki prawne. Na ten stan nakłada się istniejąca przez lata niepisana zasada wzajemnego „nieruszania się" przez główne siły polityczne, co powodowało, że Trybunał pracował niezwykle rzadko. Może to prowadzić

też do wniosku, że osoby potencjalnie naruszające prawo uniknęły odpowiedzialności. Ten niepisany zwyczaj w ostatnich latach uległ jednak znacznej deprecjacji. Jego efektem jest natomiast to, że postępowania są wszczynane niemal wyłącznie wobec osób uznanych za przeciwników politycznych opcji aktualnie będącej u władzy[6]. Z kolei osoby wywodzące się z obozu rządzącego, mimo potencjalnych deliktów konstytucyjnych, chronione są przez tzw. dyscyplinę partyjną podczas głosowań. Aspekt polityczny doprowadził do znacznej instrumentalizacji odpowiedzialności konstytucyjnej, gdyż wniosek o TS staje się często elementem kampanii wyborczej lub sposobem na wywarcie presji na urzędników państwowych.

Sposób wyboru sędziów TS także jest ogromną słabością instytucjonalną. Kadencyjność sędziów powiązana z Sejmem powoduje, że każda nowa większość parlamentarna wybiera „swoich" sędziów, co całkowicie niweczy autorytet TS jako niezależnego arbitra. Tak częsta wymiana składu sprawia, że Trybunał nie wypracowuje stałej linii orzeczniczej, a każda sprawa jest procesowo „wymyślana na nowo" i prowadzona w formule a casu ad casum. Obecnie obserwowalne są też silne emocje polityczne u sędziów TS. Są oni wszakże wybierani w mechanizmie ściśle politycznym. Choć muszą to być osoby o wysokich kwalifikacjach, partie zazwyczaj desygnują do TS byłych polityków, lojalnych prawników lub osoby blisko związane ze swoimi środowiskami. Cechuje ich z reguły znaczny aktywizm, który z pewnością nie jest pozytywnym przymiotem, jeśli zważy się charakter organu, w skład którego wchodzą. Trybunał ten ma pośród swych kompetencji orzekanie w sprawach karnych. Już tylko z tego powodu sędziowie powinni być co najmniej zdystansowani wobec polityki i nie uczestniczyć w politycznym dyskursie, zwłaszcza medialnym. Na marginesie wypada tu odnotować, że TS jest pozbawiony funkcji rzecznika prasowego. Obowiązująca ustawa o TS nie przewiduje takiej funkcji. Nie ma natomiast podstaw prawnych do tego, aby wykonywał ją rzecznik prasowy SN. Z ustawy o TS wynika (art. 20e), że sąd supremacyjny, prócz finansowania TS ze środków własnych, zapewnia jedynie obsługę kancelaryjną oraz czynności sekretariatu. Czynności wykonywane przez rzecznika nie należą do żadnej z tych kategorii. W konsekwencji znacznie zaburzona jest komunikacja zewnętrzna ze społeczeństwem, co przejawia się m. in. brakiem jednolitości przekazu. Powoduje też, że funkcję tą samozwańczo i zupełnie dowolnie pełnią poszczególni członkowie TS,

6 Jacek Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP* (Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2004), 283–284.

co zdaje się jedynie podsycać ich postawy, w tym manifestację zaangażowania w spory społeczno-polityczne. Jest to praktyka niepożądana, gdyż w wymiarze instytucjonalnym sędzia winien podchodzić wyjątkowo powściągliwie do komentowania spraw, w których orzeka, mając na względzie dobro wymiaru sprawiedliwości i świadomość swej roli ustrojowej[7].

Efektem jest chaos informacyjny, osłabiający profesjonalizm. Podważa to autorytet zarówno organu, jak i sędziów-komentatorów. Przede wszystkim osłabia bezstronność sędziów. Zupełnie niedopuszczalne jest bieżące komentowanie przez orzeczników postępowań, które prowadzą. Sposób doboru sędziów do TS wymaga zatem zmiany na poziomie fundamentalnym. Dobrym rozwiązaniem byłoby przekazanie kompetencji tego organu Sądowi Najwyższemu. Inną, równie poprawną, ścieżką modyfikacji jest powierzenie części sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego kompetencji orzeczniczych w TS w formule kadencyjnej. Mogliby sprawować tą funkcję równolegle do swych obowiązków orzeczniczych. Pożądanym, dodatkowym rozwiązaniem byłoby powierzanie funkcji przewodniczącego składów orzekających sędziom specjalizującym się w sprawach karnych, gdzie zastosowanie znajdują przepisy postępowania karnego. Pozwoli to nie tylko na sprawne procedowanie, lecz przede wszystkim zminimalizuje ryzyko błędów proceduralnych. Obydwa powyżej wskazane kierunki są rozwiązaniami zmierzającym do pełnej profesjonalizacji TS. Wprowadzenie kadencyjności sędziów powinno być natomiast niepowiązane z kadencją Sejmu. W sytuacji przyjęcia koncepcji odmiennej, to jest wyboru w skład TS sędziów nieprofesjonalistów szczególnie istotne staje się także wprowadzenie kilkuletniej karencji dla byłych posłów i senatorów po to, by nie mogli zostać sędziami TS bezpośrednio po zakończeniu swej ścieżki politycznej.

Kolejnym zagadnieniem są liczne mankamenty natury materialnej i proceduralnej. Pośród zagadnień położonych w obrębie prawa materialnego zastanowić się warto nad katalogiem czynów, za które można zostać pociągniętym do odpowiedzialności. Do rozważenie przy okazji jest także poszerzenie owego katalogu. W przeciwieństwie choćby do Kodeksu karnego, w którym przestępstwa są dość precyzyjnie opisane (acz w sposób niepozbawiony wad), sam de-

7 Wojciech Włoch, Agnieszka Bień-Kacała, „Cnotliwi sędziowie. Kilka słów o powściągliwości sędziów Trybunału Konstytucyjnego", [w:] *Potentia non est nisi ad bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. Maciej Serowaniec, Agnieszka Bień-Kacała, Aleksandra Kustra-Rogatka (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", 2018), 887.

likt konstytucyjny, a więc in genere czyn sprowadzający się do naruszenia prawa, jest pojęciem bliżej nieuregulowanym. Jest postrzegane jako zachowanie (w formie działania bądź zaniechania) naruszające ustawę zasadniczą lub ustawę zwykłą (por. art. 145, 156, 198 Konstytucji RP). Niekiedy trudno byłoby udowodnić, czy dane działanie było błędną decyzją polityczną, za co odpowiada się przed Sejmem, czy też jednak złamaniem prawa, za które odpowiada się przed TS. Trybunał porusza się więc bardziej w sferze interpretacji, niźli faktu. Owa sytuacja wydaje się być spotęgowana brakiem jakiejkolwiek linii orzeczniczej. Z powodu znikomej liczby wyroków nie wykształciła się bowiem żadna praktyka orzecznicza. Każda sprawa traktowana jest jako precedens. Pożądane byłoby zatem wprowadzenie wykładni legalnej pojęcia deliktu konstytucyjnego i doprecyzowanie warunków, które musi spełniać, także z uwzględnieniem strony woluntatywnej. Jest ona niezwykle istotna[8], zważywszy na fakt że chodzi tu o odpowiedzialność szczególną mającą charakter represyjny.

Pod znakiem zapytania stoi też funkcja prewencji ogólnej kar, które może orzec Trybunał Stanu. Często kary te postrzegane są jako zbyt łagodne w stosunku do wagi zarzucanych czynów. Obejmują one generalnie utratę biernego i czynnego prawa wyborczego, zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych, oraz utratę orderów i odznaczeń honorowych. Nie przewidziano zatem kary pozbawienia wolności za delikty konstytucyjne, co zdaje się realnie zmniejszać funkcję odstraszającą kary. Dobrym rozwiązaniem byłoby także wprowadzenie kar finansowych, stanowiących swoiste zadośćuczynienie dla Skarbu Państwa.

Rewizji wymagają terminy przedawnienia. Odpowiedzialność przed TS wygasa po upływie 10 lat od popełnienia czynu (deliktu konstytucyjnego lub ustawowego). Jeżeli przed upływem tych 10 lat wszczęto postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej lub bezpośrednio w Trybunale, termin przedawnienia wydłuża się o dodatkowe 5 lat. Maksymalnie zatem po 15 latach od popełnienia czynu ukaranie staje się niemożliwe, niezależnie od tego, na jakim etapie sprawa pozostawała. Tak zakreślony termin przedawnienia jest paralelny z występkami określonymi w powszechnym prawie karnym, choć dotyczy deliktów konstytucyjnych, które z reguły charakteryzuje wyższy stopień szkodliwości społecznej. Przedawnienie jest więc obecnie postrzegane jako „bezpiecznik", który w połączeniu z obstrukcją proceduralną może uczynić z TS organ o charakterze wyłącznie fasadowym. Najbardziej jaskrawym przy-

8 Por. Jarosław Majewski, „Komentarz do art. 9", [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Jarosław Majewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), LEX.

kładem wpływu przedawnienia na wymiar sprawiedliwości była sprawa Emila Wąsacza, którego proces trwał od 2005 do 2019 roku. Trybunał finalnie umorzył sprawę, uznając, że wady aktu oskarżenia były tak poważne, iż wymagałyby cofnięcia sprawy do Sejmu. Refleksja ta była oczywiście znacząco spóźniona. Ponieważ od czynów objętych postępowaniem minęło jednak ponad 15 lat, ponowne sformułowanie zarzutów było już niemożliwe z powodu przedawnienia[9]. Gwoli ścisłości odnotować jednak należy, że jeżeli czyn zarzucany przed TS jest jednocześnie przestępstwem w rozumieniu Kodeksu karnego, stosuje się terminy przedawnienia z Kodeksu karnego, o ile są dłuższe niż te, które wynikają z ustawy o TS. To rozwiązanie jest akurat poprawne, pozwala teoretycznie na pociągnięcie do odpowiedzialności nawet po upływie 15 lat. W praktyce jednak TS koncentruje się głównie na deliktach konstytucyjnych, a tu terminy przedawnienia są zdecydowanie zbyt krótkie. Zważywszy na rangę tego typu czynów i ich społeczną szkodliwość zasadne jawi się znaczące wydłużenie terminów przedawnienia.

Postępowania przed Trybunałem Stanu charakteryzują się natomiast dużą przewlekłością. Wynika to z wielu powodów. Postępowanie przed TS jest mieszaniną procedury parlamentarnej i karnej, co tworzy swoisty dualizm procesowy.[10] Na etapie sejmowym wniosek kierowany jest do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Komisja ta nie jest sądem, ani nie pełni roli oskarżycielskiej[11]. Jest natomiast ciałem stricte politycznym. Może dowolnie przetrzymywać wnioski, co prowadzi do zatarcia dowodów i w konsekwencji przedawnienia czynów. Przepisy nie narzucają Komisji terminów na zakończenie prac nad wnioskiem. Komisja może zatem miesiącami przesłuchiwać świadków, zaś zmiana polityczna lub spór proceduralny przerywa bieg jej prac. Nota bene obserwowalna jest tu innego typu obstrukcja parlamentarna, gdyż posłowie zasiadający w komisji mogą wykorzystywać procedurę, aby grać na zwłokę (np. składając różnego typu liczne wnioski formalne, czy prośby o dodatkowe opinie). W założeniu ma to spowodować przesunięcie sprawy do czasu zmiany układu

9 Proces karny Emila Wąsacza zakończył się natomiast w 2020 r. uniewinnieniem od popełnienia zarzucanych mu czynów.

10 Wojciech Odrowąż-Sypniewski, „Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych" *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (2006): 99.

11 Wojciech Kraluk, „Niektóre problemy dotyczące wszczęcia postępowania przed Trybunałem Stanu", [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. Agnieszka Gajda, Krzysztof Grajewski, Anna Rytel-Warzocha, Piotr Uziębło, Marcin Michał Wiszowaty (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2020), 343–353.

sił w Sejmie lub przedawnienia czynów objętych postępowaniem. Niewątpliwie istnieje na omawianym polu potrzeba doprecyzowania trybu pociągania do odpowiedzialności oraz relacji między procedurami parlamentarnymi a sądowymi[12]. Z kolei większość członków Trybunału to czynni prawnicy-praktycy (adwokaci, radcowie prawni) wybierani przez Sejm, którzy pełnią swoje funkcje niejako przy okazji wykonywanej pracy zawodowej. Ten aspekt utrudnia sprawne zwoływanie posiedzeń i procedowanie. Kolejnym powodem jest brak precyzyjnych regulacji proceduralnych w ustawie o TS. Zgodnie z art. 18 ustawy o TS w sprawach nieuregulowanych stosuje się Kodeks postępowania karnego, lecz konieczność adaptacji przepisów karnoprocesowych potrafi prowadzić do sporów proceduralnych, np. dotyczących wyłączeń sędziów czy legalności posiedzeń. Paraliżuje to prace organu i opóźnia rozstrzygnięcia. Każdy wniosek w przedmiocie wyłączenia sędziego musi przecież zostać rozpatrzony przez inny skład Trybunału. Jeśli wnioski dotyczą większości sędziów, względnie gdy są oni *ex lege* wyłączeni od rozpoznania sprawy, może dojść do sytuacji, w której nie ma komu orzekać, co całkowicie paraliżuje merytoryczne rozpoznanie sprawy. Brak ustawowych narzędzi do dyscyplinowania sędziów TS oraz ich szybkiego zastępowania w sytuacjach kryzysowych powoduje bezwład tej instytucji. Innym obliczem tego zagadnienia są obserwowalne spory o to, które przepisy k.p.k. „pasują" do specyfiki danego deliktu konstytucyjnego, a które nie. Z całą pewnością nie powinno to być kwestią oceną, gdyż godzi w jedną z podstawowych wartości, jaką jest zaufanie obywatela do państwa i prawa. Klauzula odpowiedniego odesłania do stosowania k.p.k. oznacza, że przepisów tych nie stosuje się wprost, lecz z uwzględnieniem specyfiki odpowiedzialności konstytucyjnej. Z uwagi na pewność prawa nie jest pożądany fakt, aby sędziowie TS samodzielnie decydowali, czy dany przepis „pasuje" do określonej sytuacji procesowej. Prowadzi to do nieustannych sporów o podstawy prawne prowadzenia rozprawy, co bezpośrednio godzi w zasadę rzetelnego procesu. Panaceum na to zjawisko byłoby albo wprowadzenie całkowicie odrębnych, holistycznych przepisów dla postępowania przed TS, albo (co wydaje się być rozwiązaniem lepszym) enumeratywne wskazanie w treści ustawy o TS przepisów k.p.k. znaj-

12 Henryk Groszyk, „Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP)", [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. Teresa Dębowska-Romanowska, Adam Jankiewicz (Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 1999), 65–78.

dujących zastosowanie na tym gruncie. Takie postąpienie ustawodawcy definitywnie zamknie wszelkie pola niedookreśleń i zakończy spory interpretacyjne.

W procesie przed TS rolę oskarżyciela publicznego pełni poseł-oskarżyciel wybrany przez Sejm, a nie zawodowy prokurator. To na nim spoczywa ciężar dowodu[13]. Stwarza to zagrożenie nieprofesjonalnego przebiegu oskarżenia. Posłowie mogą nie posiadać niezbędnego doświadczenia procesowego, co przy stosowaniu rygorystycznych przepisów k.p.k. dotyczących np. formułowania aktu oskarżenia czy zgłaszania dowodów, skończy się błędami formalnymi. Przykładem może tu być ponownie sprawa Emila Wąsacza, gdzie braki w akcie oskarżenia, który co do zasady powinien spełniać wymogi określone w k.p.k.[14], stały się powodem wieloletnich opóźnień i ostatecznego umorzenia sprawy. Nie kwestionując tej roli warto jednak w tym zakresie rozważyć wsparcie posła-oskarżyciela podmiotem profesjonalnym, np. prokuratorem prokuratury krajowej. Rola decydenta (wiodącego oskarżyciela) byłaby tu zachowana, jednak procesowa sprawność i rzetelność na etapie oskarżenia zwiększyłaby się w sposób znaczący. Innym rozwiązaniem poprawiającym aktualną sytuację prawną jest powołanie wyspecjalizowanego, apolitycznego urzędu oskarżyciela przed TS (koherentnego z prokuratorem), który zawodowo przygotowywałby akty oskarżenia i uczestniczył w rozprawach. Jak się wydaje tego typu postąpienie było bardziej racjonalne w przypadku zmiany zasad inicjowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Nieodzowna wydaje się być zmiana zasad głosowania w Sejmie tak, aby mniejszość parlamentarna również mogła realnie doprowadzić do wszczęcia postępowania i osądzenia deliktów konstytucyjnych. Głównym problemem jest to, że o postawieniu przed TS decyduje większość sejmowa (często chroniąca osoby związane ze swym środowiskiem). Uprawnienie dla mniejszości parlamentarnej mogłoby przybrać postać umożliwiający złożenie wiążącego wniosku o postawienie przed TS przez mniejszość posłów (np. 1/3 składu Sejmu), aby opozycja mogła bardziej realnie kontrolować rządzących. Zasługuje nadto na rozważenie wprowadzenie inicjatywy prokuratorskiej lub obywatelskiej. Prokurator Generalny (niezależny) bądź określona

13 Na temat znaczenia pojęcia ciężar dowodu i dystynkcji z karnoprocesowym terminem ciężar dowodzenia zob. Piotr Kardas, „Determinanty ciężaru dowodu i ciężaru (obowiązku) dowodzenia w procesie karnym", [w:] *Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia w procesie karnym*, red. Wojciech Jasiński, Jerzy Skorupka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 78–87.

14 Wskazuje na to treść art. 18 ust. 2 ustawy o TS w powiązaniu z art. 20 tejże ustawy, gdzie wprost używa się określenia „akt oskarżenia".

liczba obywateli mogliby inicjować postępowanie przygotowawcze bezpośrednio przed Trybunałem, z pominięciem tzw. „zamrażarki sejmowej".

Innym zagadnieniem problematycznym w sferze sprawności procesu jest możliwość stosowania kar porządkowych oraz zatrzymania i przymusowego doprowadzenia świadków przed komisję sejmową. Zwłaszcza w przypadku osób chronionych immunitetami lub piastujących wysokie urzędy, stosowanie środków przymusu budzi wątpliwości dotyczące tego, czy można naruszać niezależność konstytucyjną danego organu. Aspekt ten wymaga bezpośredniej regulacji ustawowej, która pozbawi komisję tego typu kompetencji. Pozostając jeszcze przy aspekcie sprawności postępowania odnotować również trzeba, że obecne sprawy w TS dotyczą np. relatywnie skomplikowanych mechanizmów finansowych (NBP) lub medialnych (KRRiT). Trybunał w aktualnym kształcie nie posiada instytucjonalnej zdolności do szybkiego powoływania i weryfikowania opinii biegłych z tak szczegółowych dziedzin. To także może się odbić negatywnie na sprawności postępowania oraz orzeczeniach TS, o ile rzecz jasna w ogóle do nich dojdzie.

Ostatnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego[15] wprowadziło kolejną barierę o charakterze ustrojowo-procesowym. Trybunał uznał, że samo postawienie przed TS nie może automatycznie skutkować zawieszeniem w czynnościach funkcjonariuszy państwowych. Stanowisko to jest publicznie kwestionowane i wpisuje się w szerszy aspekt podważania autorytetu TK w kontekście podstawy do zabezpieczenia państwa przed osobami naruszającymi prawo. Różnice poglądów sprowadzają się do tego, czy wyroki TK ingerujące w prace Trybunału Stanu są wiążące.

Wątpliwości proceduralne budzi wreszcie funkcjonowanie poziomej instancji odwoławczej. Trybunał Stanu orzeka w dwóch instancjach, ale obie są obsadzane przez tych samych sędziów. Niekiedy wykonują oni czynności orzecznicze wspólnie z tymi, którzy orzekali w pierwszej instancji. W relatywnie małym, bo 19-osobowym gronie, trudno zatem o zachowanie pełnego dystansu i obiektywizmu wymaganego przy rozpoznawaniu odwołania od orzeczeń. Aspekt towarzyski stwarza pole do uzasadnionych wątpliwości odnośnie do bezstronności sędziów w rozumieniu art. 41 par. 1 k.p.k. W przypadku prowadzenia prac legislacyjnych warto to również uregulować, wprowadzając podział sędziów na pierwszo i drugoinstancyjnych, którzy jedynie wyjątkowo orzekaliby razem (tylko w tych sytuacjach, gdy TS obraduje w pełnym składzie).

15 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r., K 23/23.

Cieniem na funkcjonowaniu Trybunału Stanu kładzie się nadto brak autonomii budżetowej i lokalowej. Konstytucyjny organ państwowy nie posiada własnej siedziby ani w pełni autonomicznej administracji. Korzysta z infrastruktury Sądu Najwyższego. W sytuacjach konfliktu między tymi organami lub wewnątrz nich organizacja posiedzeń może się okazać problemem logistycznym i politycznym. Środki na funkcjonowanie TS są częścią budżetu SN, co ogranicza niezależność administracyjną organu. Instytucjonalna struktura TS została zaprojektowana w latach 80. XX wieku i z całą pewnością nie przystaje do dzisiejszych realiów. Trybunał Stanu jest organem ad hoc, zwoływanym jedynie w razie potrzeby, co rodzi szereg innych dysfunkcji, jak choćby brak zaplecza merytorycznego. W przeciwieństwie do sądów powszechnych, Trybunału Konstytucyjnego, czy Sądu Najwyższego TS nie posiada rozbudowanego aparatu asystentów prawnych i analityków (np. na wzór specjalistów z Biura Studiów i Analiz SN), co przy sprawach o znacznej objętości bądź zawiłych może paraliżować przygotowanie i prowadzenie posiedzeń. Wymaga to jednej z pilniejszych zmian. Problematyczna jest też sytuacja, w której Przewodniczący TS jest jednocześnie stroną postępowania. Prowadzić to może do podważania bezstronności organu.

Przyjęty obecnie kształt rozwiązania normatywnego zakłóca też prace SN. Dla przykładu, przeniesienie osób z obsługi sekretarskiej danego wydziału którejś z Izb SN powoduje, że czynności tego wydziału nie odbywają się normalnym rytmem. Są spowolnione lub, w skrajnych przypadkach, wręcz zawieszone i oczekują na zakończenie prac TS, a tym samym powrót delegowanych pracowników do macierzystych jednostek administracyjnych.

W konsekwencji należy postulować, aby nowe rozwiązanie zniwelowało istniejący stan rzeczy i wprowadziło odrębność budżetową, lokalową i administracyjną dla TS[16]. Jest to wszakże jeden z organów naczelnych, przewidzianych w ustawie zasadniczej. Postulat ten zapewne wzmocniłoby towarzyszącej tej, diametralnej wszakże, zmianie równolegle poszerzenie kompetencji orzeczniczych TS.

16 Por. także Agnieszka Bień-Kacała, „Kilka uwag w kwestii regulaminów Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego", [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. Andrzej Szmyt (Gdańsk: Wydawnictwo UG, 2008), 283–291.

4 | Podsumowanie

Wedle założeń polityczno-ustrojowych TS ma gwarantować przestrzeganie ustawy zasadniczej przez najważniejszych urzędników państwowych[17]. Piastunowie władzy nie mogą przecież stać ponad prawem. Egzystencja aktualnego modelu mechanizmów odpowiedzialności konstytucyjnej przeczy temu założeniu. Zdaje się też trwale podważać autorytet TS. Dotychczasowe postępowania przed TS uświadamiają, że istniejący model jest niemal całkowicie bezskuteczny, gdyż Trybunał orzeczniczo jest zupełnie nieefektywny. Większość postępowań albo nie dociera do TS z powodu braku większości politycznej w Sejmie, albo kończy się w samym Trybunale z różnego typu przyczyn proceduralnych, względnie na skutek przedawnienia.

Upolitycznienie postępowania przed TS jest najczęściej podnoszonym argumentem krytycznym, wskazującym, że organ ten w praktyce służy jako narzędzie walki politycznej, a nie mechanizm realnego wymierzania sprawiedliwości konstytucyjnej. TS znajduje się w stanie strukturalnej niewydolności. Bez gruntownych zmian nadal pozostanie instytucją symboliczną, pełniącą rolę „teatru politycznego", w którym tenże teatr dominuje nad rzetelnością prawa. Urąga to zasadzie odpowiedzialności konstytucyjnej, która wszakże dotyczy najwyższych urzędników państwowych. Trybunał wymaga głębokiej reformy, zmierzającej w kierunku pełnej profesjonalizacji i autonomii urzędowej. Bez niej pozostanie jedynie „wizytówką długotrwałej niemocy państwowej" i martwym punktem w systemie demokratycznej kontroli władzy. Najwyższa więc pora, aby w sądownictwie politycznym położyć główny akcent na kwestie orzecznicze (jurysdykcjonalizację), a odejść od polityki (leges vigilantibus, non dormientibus iura subveniunt). Holistyczna zmiana modelu nie jest jednak możliwa bez zmiany ustawy zasadniczej, stąd można mieć duże i uzasadnione wątpliwości, czy w ogóle do tego dojdzie. Sama zmiana ustawy o TS może się natomiast okazać wystarczająca. W świetle obecnego stanu rzeczy tj. skąpych i wręcz rachitycznych rozwiązań ustawowych trzeba jednak stanowczo opowiedzieć się za uchwaleniem zupełnie nowego aktu prawnego, gdyż punktowe modyfikacje obecnej regulacji będą zabiegiem zbyt powierzchownym. Dotychczas zmieniano ją aż trzynastokrotnie. Za każdym razem nie przyniosło to poprawy w kon-

17 Mirosław Granat, „Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce", [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. Wiesław Skrzydło (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005), 137.

tekście omawianej problematyki. Nie budzi jednak najmniejszych wątpliwości, że zmiany są potrzebne. Bez nich realizacja zasady odpowiedzialności konstytucyjnej nadal będzie doznawała uszczerbku.

Bibliografia

Bień-Kacała Agnieszka, „Kilka uwag w kwestii regulaminów Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego", [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. Andrzej Szmyt. 283–291. Gdańsk: Wydawnictwo UG, 2008.

Granat Mirosław, „Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce", [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. Wiesław Skrzydło. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.

Groszyk Henryk, „Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP)", [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. Teresa Dębowska-Romanowska, Adam Jankiewicz. 65–78. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 1999.

Kardas Piotr, „Determinanty ciężaru dowodu i ciężaru (obowiązku) dowodzenia w procesie karnym", [w:] *Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia w procesie karnym*, red. Wojciech Jasiński, Jerzy Skorupka. 78–87. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.

Kraluk Wojciech, „Niektóre problemy dotyczące wszczęcia postępowania przed Trybunałem Stanu", [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. Agnieszka Gajda, Krzysztof Grajewski, Anna Rytel-Warzocha, Piotr Uziębło, Marcin Michał Wiszowaty. 343–353. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2020.

Majewski Jarosław, „Komentarz do art. 9", [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Jarosław Majewski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024. LEX.

Odrowąż-Sypniewski Wojciech, „Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych" *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (2006): 99.

Pietrzak Michał, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1992.

Serowaniec Maciej, „Instytucjonalne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państwowej", [w:] *Potentia non est nisi ad bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. Maciej Serowaniec, Agnieszka Bień-Kacała, Aleksandra Kustra-Rogatka. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", 2018.

Szyszkowski Wacław, „Odpowiedzialność konstytucyjna i Trybunał Stanu w Polsce", [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Jan Galster, Wacław Szyszkowski, Zofia Wasik, Zbigniew Witkowski. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", 1995.

Wiatr Jerzy, „Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta RP: historia i teraźniejszość" *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 2 (2024): 18.

Włoch Wojciech, Agnieszka Bień-Kacała, „Cnotliwi sędziowie. Kilka słów o powściągliwości sędziów Trybunału Konstytucyjnego", [w:] *Potentia non est nisi ad bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. Maciej Serowaniec, Agnieszka Bień-Kacała, Aleksandra Kustra-Rogatka. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", 2018.

Zaleśny Jacek, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2004.

Zubik Marek, „Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sądzie nad notablami)", [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. Andrzej Szmyt. 41–58. Gdańsk: Wydawnictwo UG, 2008.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode