

USTAWA O TRYBUNALE STANU

Komentarz

redakcja naukowa

Krzysztof Grajewski, Sławomir Steinborn

Maciej Fingas, Agnieszka Gajda, Krzysztof Grajewski
Sławomir Steinborn, Anna Wolska-Bagińska

KOMENTARZE



Wolters Kluwer

USTAWA O TRYBUNALE STANU

Komentarz

redakcja naukowa
Krzysztof Grajewski, Sławomir Steinborn

Maciej Fingas, Agnieszka Gajda, Krzysztof Grajewski
Sławomir Steinborn, Anna Wolska-Bagińska

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 stycznia 2020 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Paweł Wiliński

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne i łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły omówili:

Maciej Fingas – 8a, 9b, 9d, 9e, 9f, 19, 20a, 20b, 20c, 20d, 26, 26a, 28a

Maciej Fingas, Agnieszka Gajda – 18

Maciej Fingas, Krzysztof Grajewski – 25

Maciej Fingas, Krzysztof Grajewski, Sławomir Steinborn – 2

Maciej Fingas, Sławomir Steinborn – 9a, 9c

Agnieszka Gajda – 5, 12, 13, 13a, 14, 15, 16, 17, 20e, 27, 28

Agnieszka Gajda, Sławomir Steinborn – 6, 10, 11

Krzysztof Grajewski – 1, 3, 4, 5a, 13b, 15a, 26b

Krzysztof Grajewski, Sławomir Steinborn – 7, 9g

Sławomir Steinborn – 8, 9, 20, 23

Anna Wolska-Bagińska – 20f, 20g

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-383-3

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

PRZEDMOWA

Oddajemy do rąk Czytelników komentarz do ustawy z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu. Choć nie należy ona do zbyt obszernych aktów normatywnych, to jednak wniosek, że ma marginalne znaczenie w polskim porządku prawnym i nie jest warta naukowego zainteresowania, byłby całkowicie błędny. Po pierwsze, regulacje ustawy o Trybunale Stanu w sposób istotny współkształtują obecny model odpowiedzialności konstytucyjnej, dopełniając i uszczegóławiając unormowania znajdujące się w Konstytucji RP. Po drugie, unormowania zawarte w ustawie w istocie należą do kilku różnych gałęzi prawa – obok regulacji należących *stricto* do prawa konstytucyjnego, znajdujemy w niej szereg unormowań, których charakter nakazuje zaliczać je do prawa karnego procesowego, a także do prawa karnego materialnego. W konsekwencji ów swoisty interdyscyplinarny charakter ustawy jest źródłem wielu interesujących problemów interpretacyjnych. Po trzecie, ustawa nie ma kompleksowego charakteru w tym sensie, że nie zawiera całości unormowań dotyczących postępowania w przedmiocie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Dotyczy to zwłaszcza materii procesowej, bowiem ustawodawca uregulował tylko zagadnienia najważniejsze i specyficzne dla postępowania na etapie parlamentarnym i przed Trybunałem Stanu, w pozostałym zakresie odsyłając do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. Mechanizm odpowiedniego stosowania przepisów jest zaś źródłem wielu problemów interpretacyjnych, co dodatkowo wzmacnia potrzebę kompleksowego komentarza do przepisów ustawy o Trybunale Stanu.

Powyższe względy zdecydowały o tym, że niniejszy komentarz został opracowany przez zespół autorski, w skład którego weszli zarówno konstytucjoniści, jak i przedstawiciele nauki prawa karnego procesowego. Założeniem konstrukcyjnym towarzyszącym powstaniu komentarza było to, aby w sposób właściwy uchwycić i połączyć związki pomiędzy modelem odpowiedzialności konstytucyjnej a typowym przebiegiem procesu karnego. Należy przy tym zaznaczyć, że choć powszechnie wiadomym jest, iż w praktyce stosowanie komentowanej ustawy napotyka szereg trudności i uzależnione jest od wielu czynników o pozaprawnym charakterze, to jednak należy zakładać, że nie jest to stan permanentny. Tym bardziej istotnym było opracowanie szczegółowego komentarza i wychwycenie obszarów, które sprawiają lub mogą sprawiać problemy w praktycznym stosowaniu, a w związku z tym wymagają dokonania zmian normatywnych.

Wyrażamy nadzieję, że przygotowany przez nas komentarz okaże się przydatny dla nauki, praktyki, a także będzie stanowić inspirację dla ewentualnych przyszłych działań ustawodawcy. Na koniec wypada podkreślić, że choć komentarz był opracowywany przez ściśle współpracujący ze sobą zespół autorów, to jednak za poglądy wyrażone w jego treści odpowiadają autorzy poszczególnych części tego opracowania.

W komentarzu uwzględniono stan prawny na dzień 1 stycznia 2020 r.

* * *

Pragniemy bardzo serdecznie podziękować Panu Profesorowi Pawłowi Wilińskiemu, sędziemu Sądu Najwyższego, za podjęcie trudu recenzowania komentarza. Nie ulega wątpliwości, że uwagi Recenzenta pomogły nadać książce jej finalny kształt.

Autorzy

Gdańsk, styczeń 2020 r.

Art. 1. [Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej]

1. 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) Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych.

2. W zakresie określonym w art. 107 Konstytucji odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie.

1. Najogólniej mówiąc, **odpowiedzialność konstytucyjna (odpowiedzialność za delikt konstytucyjny)** „jest formą indywidualnej odpowiedzialności osób piastujących najwyższe urzędy państwowe, w szczególności członków rządu i prezydenta, za delikt konstytucyjny, tj. 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)”. Warto zaznaczyć, że bardzo często odpowiedzialność konstytucyjna może być powiązana z odpowiedzialnością karną (K. Działocha, T. Zalaśiński, uwaga 1 do podrozdziału „Trybunał Stanu” [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa

2007), choć należy wyraźnie stwierdzić, że odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność karna to dwa różne reżimy odpowiedzialności prawnej, co w szczególnych przypadkach nie wyklucza ich zbiegu. Ustanawiający w ust. 1 odpowiedzialność konstytucyjną niektórych osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe przed Trybunałem Stanu, a w ust. 2 ograniczoną co do zakresu przedmiotowego odpowiedzialność konstytucyjną posłów i senatorów, art. 1 komentowanej ustawy jest w zasadzie powtórzeniem treści pierwszych dwóch ustępów art. 198 Konstytucji (por. G. Pastuszko, uwaga 1 do art. 1 [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. G. Pastuszko, Warszawa 2013). Z tego punktu widzenia można wręcz uznać to unormowanie za niepotrzebne; nie wnosi ono bowiem żadnych – w porównaniu do regulacji ustawy zasadniczej – nowych treści normatywnych i utrudnia jedynie ustalenie rangi norm w nim zawartych. W rzeczywistości różnice pomiędzy unormowaniem konstytucyjnym a ustawowym sprowadzają się jedynie do odmiennej redakcji obu przepisów.

Jeśli art. 1 ustawy o TS rozpatrywać z punktu widzenia kompletności regulacji podmiotowego i przedmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej, to łatwo zauważyć, że nie spełnia ona tych warunków. Gdy bowiem chodzi o podmioty ponoszące odpowiedzialność za delikt konstytucyjny, to uzupełnieniem komentowanego przepisu jest art. 2 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym w stosunku do Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu stosuje się przepisy dotyczące zakresu odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezydenta odpowiadającego przed tym organem, jak wiadomo, zarówno konstytucyjnie, jak i karnie (art. 2 ust. 1). Warto już teraz zaznaczyć, że jest to unormowanie nieznanne Konstytucji, o czym będzie dalej mowa (zob. uwaga 5 do art. 1). Uzupełnieniem regulacji art. 1 jest niewątpliwie także art. 3 komentowanej ustawy, ponieważ do opisu deliktu konstytucyjnego, zawartego w art. 1 ust. 1, dodano sformułowanie o „chociażby nieumyślnym” naruszeniu Konstytucji lub ustawy przez osobę ponoszącą odpowiedzialność konstytucyjną (zob. uwagi 2 i 3 do art. 3).

2. Biorąc pod uwagę przywołane regulacje konstytucyjne i ustawowe, można wstępnie stwierdzić, że **odpowiedzialność konstytucyjna (odpowiedzialność za delikt konstytucyjny) jest ponoszona za czyn:**

- 1) polegający na zawinionym naruszeniu Konstytucji lub ustawy (zob. niżej uwaga 13 do art. 1);
 - 2) popełniony wyłącznie przez osobę zajmującą wymienione *expressis verbis* w przepisach prawnych stanowisko państwowe;
 - 3) który musi być popełniony albo w zakresie urzędowania, albo w związku z zajmowanym przez tę osobę stanowiskiem;
 - 4) który nie jest przestępstwem (nie wypełnia znamion przestępstwa).
3. Rozpoczynając analizę przesłanek odpowiedzialności konstytucyjnej, należy przede wszystkim stwierdzić, że zarówno z przepisów konstytucyjnych (art. 198 ust. 1), jak i przepisów ustawowych (art. 1 ust. 1) wynika, że **deliktem konstytucyjnym może być tylko czyn**, „a więc psychicznie sterowane zachowanie się człowieka (...)”. Czyn będzie zawsze „pewną aktywnością człowieka w stosunku do otaczającej go rzeczywistości (...)”, co z kolei oznacza, że **może on przyjmować albo postać działania, albo zaniechania**, czyli powstrzymania się „od działania, które nakazuje norma prawa” zawarta – mówiąc ogólnie – w Konstytucji lub ustawie (A. Sakowicz, S. Steinborn [w:] *Konstytucja RP. Tom 2. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1325–1326; por. też B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 589). Zaniechanie jest zatem niespełnionym obowiązkiem określonego działania (B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011/2, s. 122). Traktuje się je jako równoprawną postać czynu (por. J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 208). W konsekwencji należy stwierdzić, że w kontekście odpowiedzialności konstytucyjnej będzie chodziło o sytuację, w której podmiot zobowiązany prawnie do określonego działania nie podejmie go, co oznacza naruszenie prawa poprzez zaniechanie, albo też gdy podejmie on działanie zakazane przez normę konstytucji lub ustawy, co stanowić będzie naruszenie prawa poprzez działanie (J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 167).

W literaturze podkreśla się, że w praktyce ustrojowej nie powinno budzić większych wątpliwości przypisanie odpowiedzialności konstytucyjnej za określone działania naruszające normy Konstytucji lub ustaw. Trudności

mogą natomiast pojawić się w przypadku zaniechań. „Każdorazowa analiza zaniechania winna wiązać się z ustaleniem, czy pożądanе oddziaływanie znajduje podstawę w przepisach prawa pozytywnego. Teoretycznie może się bowiem zdarzyć, że zaniechanie nie będzie efektem bezczynności, a pokłosiem wadliwie skonstruowanych przepisów prawnych, uniemożliwiających realizację wymaganego działania. Niezbędne jest więc (...) ustalenie, że zaniechanie znajduje bezpośrednie uzasadnienie w normach prawnych, jako niepodjęcie działania, które w danych okolicznościach było konieczne i możliwe do zrealizowania” (B. Opaliński, *Trybunał Stanu...*, s. 122–123).

Jak się wydaje, na tle powyższych rozważań można przyjąć, że deliktem konstytucyjnym będzie np. niewykonanie określonego prawnie obowiązku. Sąd Najwyższy uznał, że bezczynność rządu „w zakresie realizacji kompetencji do wydania rozporządzenia niezbędnego w celu zapewnienia wykonania ustawy może stanowić (...) delikt konstytucyjny i podlegać odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu”, przy czym chodziło o sytuację, w której niewydanie rozporządzenia, zdaniem Sądu Najwyższego, w istotny sposób utrudniało, a czasami wręcz uniemożliwiało realizację postanowień ustawy, co stanowiło „naruszenie praw uprawnionych podmiotów, a tym samym konstytucyjnych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego” (wyrok SN z 14.01.1999 r., III RN 155/98, LEX nr 36076; por. też wyrok SN z 6.01.1999 r., III RN 108/98, LEX nr 37678). Innym przykładem zaniechania potencjalnie rodzącego odpowiedzialność konstytucyjną może być niewykonanie przez Prezesa Rady Ministrów unormowanego w art. 190 ust. 2 Konstytucji obowiązku niezwłocznego ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w odpowiednim organie promulgacyjnym (w tym zakresie por. też ustawę z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z innym, już stosunkowo dawno w doktrynie wypowiedzianym poglądem, „podpisanie przez Prezydenta RP ustawy przy jednoczesnym zaniechaniu zainicjowania kontroli konstytucyjności, pomimo istniejących już w toku prac legislacyjnych poważnych wątpliwości co do zgodności przygotowywanej ustawy z konstytucją, albo swoista nieostrożność (brak analizy) w odniesieniu do ustawy, która następnie została uznana przez TK za niezgodną z konstytucją

– mogą być kwalifikowane jako delikt konstytucyjny osoby pełniące urząd głowy państwa, rodzący odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu” (D. Dudek, *Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?* [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Serock, 1–3 czerwca 2006 r., red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 363).

Warto dodać, że zarówno za zaniechanie, jak i za działanie odpowiada konstytucyjnie jedynie ta osoba, na której ciążył wynikający z Konstytucji albo ustawy określony obowiązek lub uprawnienie. Nie jest dopuszczalne rozszerzanie odpowiedzialności konstytucyjnej (odpowiedzialności za delikt konstytucyjny) na inne osoby, podległe osobie wymienionej w art. 198 ust. 1 Konstytucji (np. na urzędników). Odpowiedzialność konstytucyjna ma zatem charakter zindywidualizowany. Nie może być ponoszona solidarnie, gdyż „ma (...) na celu wskazanie osoby winnej popełnienia konkretnego czynu i jej ukaranie” (S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 23). W szczególności nie istnieje zbiorowa odpowiedzialność konstytucyjna (np. członków organu kolegialnego). Jest natomiast możliwe pociągnięcie do indywidualnej odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegialnego, np. Rady Ministrów lub Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, Prz. Sejm. 2006/6, s. 110; odmiennie: Z. Świda-Łągiewska, *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łągiewska, Warszawa 1983, s. 128–129), albo kilku osób, które współdziałają w wykonywaniu określonych uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Na gruncie aktualnych przepisów taka sytuacja jest możliwa w przypadku Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów dokonującego w trybie art. 144 ust. 2 Konstytucji kontrasygnaty aktu urzędowego głowy państwa.

4. Warunkiem *sine qua non* pociągnięcia osoby wymienionej w art. 198 ust. 1 Konstytucji do odpowiedzialności konstytucyjnej jest **zawiniony charakter czynu** popełnionego przez tę osobę. Więcej na ten temat zob. uwaga 2 do art. 3.

W komentarzu szczegółowo omówiono aspekty konstytucyjne oraz karnoprocesowe odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Wyczerpująco zaprezentowano w nim zasady i procedury związane z egzekwowaniem odpowiedzialności karnej niektórych funkcjonariuszy państwowych przed Trybunałem Stanu. Publikacja przedstawia także powoływanie i funkcjonowanie tego organu.

Oprócz kompleksowej analizy obowiązujących przepisów ustawy w opracowaniu uwzględniono najnowsze zmiany legislacyjne dotyczące administrowania, nadzoru i przetwarzania danych osobowych przez Trybunał Stanu.

Książka została opracowana przez prawników konstytucjonalistów i karnistów, będących również praktykami.

„Komentarz jest znakomitym źródłem wiedzy o funkcjonowaniu Trybunału Stanu, a także w szerszym ujęciu w zakresie zagadnień z pogranicza ustroju państwa i funkcjonowania jego organów konstytucyjnych”.

z recenzji prof. dra hab. Pawła Wilińskiego

Krzysztof Grajewski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego; w latach 2008–2018 redaktor naczelny kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”, w latach 2005–2019 członek Kolegium Redakcyjnego czasopisma „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa”, od 2019 r. zastępca redaktora naczelnego „Gdańskich Studiów Prawniczych”; ekspert Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich kilku kadencji Sejmu.

Sławomir Steinborn – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni w Katedrze Prawa Karnego Procesowego i Kryminalistyki Uniwersytetu Gdańskiego, kierownik Zakładu Kryminalistyki i Prawa Dowodowego; sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku; w latach 2013–2016 członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości; stypendysta Fundacji im. Alexandra von Humboldta.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

