

Za prezydentury Bronisława Komorowskiego zmiany w Kancelarii nie dotyczyły tylko kwestii organizacyjnych i strukturalnych. W 2013 r. prezydent postanowił dokonać zmian na kierowniczych stanowiskach. Zarządzenie, które weszło w życie 2 września 2013 r., stworzyło prezydentowi możliwość powoływania i odwoływania z spośród sekretarzy stanu Zastępców Szefa Kancelarii. Była to zmiana na podstawie której Prezydent RP mógł powołać więcej niż jedną osobę na to stanowisko. W dodatku, na wniosek Szefa Kancelarii, prezydent mógł powołać Szefa Gabinetu Prezydenta. Taka możliwość nie obowiązywała w Kancelarii zbyt długo, ponieważ 16 lipca 2015 r., Prezydent B. Komorowski, zlikwidował stanowisko Szefa Gabinetu Prezydenta RP<sup>31</sup>. Podjęcie takiej decyzji wydaje się być wysoce nie zrozumiałe w szczególności, że 6 sierpnia 2015 r., został zaprzysiężony nowo wybrany Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda.

Nowy statut Kancelarii Prezydenta RP, został nadany po 9 latach, kiedy na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany Andrzej Duda. Zarządzenie w tej sprawie wraz ze statutem zostało wydane przez prezydenta 7 sierpnia 2015 r., i uchyliło ono zarządzenie z 28 marca 2006 r. Prezydent Andrzej Duda również zaznaczył, że Kancelaria ma pomagać prezydentowi w realizacji jego konstytucyjnych i ustawowych kompetencji oraz w sposób merytoryczny wspomagać prezydenta, Szefa Kancelarii oraz Szefa Gabinetu Prezydenta, a także sekretarzy i podsekretarzy stanu. W statucie pojawiła się funkcja Szefa Gabinetu Prezydenta oraz utworzono stanowisko Dyrektora Generalnego Kancelarii. Na czele Kierownictwa Kancelarii Prezydenta stoi Szef Kancelarii, który wydaje zarządzenia, decyzje i polecenia<sup>32</sup>. Do ścisłego kierownictwa tego organu zaliczono: Szefa Kancelarii, sekretarzy stanu, w tym Szefa Gabinetu Prezydenta, oraz podsekretarzy stanu. Wyżej wymienione osoby, powołuje i odwołuje Prezydent RP<sup>33</sup>.

---

zarządzenie nr 1 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 marca 2006 r., w sprawie nadania statutu KPRP.

<sup>31</sup> Zarządzenie z 15 sierpnia 2013 r.; zarządzenie z 16 lipca 2015 r., Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu KPRP.

<sup>32</sup> A. Szluz, *Pozycja prawna Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2, s. 196.

<sup>33</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7 sierpnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Szefowi Kancelarii Prezydenta, przyznano kompetencje w zakresie powoływania zespołów w Kancelarii oraz określania zakresu ich zadań, czasu pracy czy osób wchodzących w ich skład. Szef Kancelarii, może również wyznaczyć imiennie osobę z kierownictwa lub pracownika do wykonywania obowiązków w Kancelarii podczas jego nieobecności. Kancelarię Prezydenta A. Dudy tworzą poniższe komórki organizacyjne, które w późniejszym okresie zmieniły swoją nazwę: Biuro Szefa Kancelarii, Biuro Szefa Gabinetu Prezydenta, Biuro Dialogu i Inicjatyw Obywatelskich, Biuro do Spraw Kontaktów z Polakami za Granicą, Biuro do Spraw narodowej Rady Rozwoju, Biuro do Spraw Wystąpień Prezydenta i Patronatów, Biuro Interwencyjnej Pomocy Prawnej, Biuro Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Biuro Obsługi Organizacyjnej Prezydenta, Biuro Obywatelstw i Prawa Łaski, Biuro Odznaczeń i Nominacji, Biuro Prasowe, Biuro Prawa i Ustroju, Biuro Spraw Zagranicznych, Biuro Wydarzeń Krajowych, Biuro Administracyjno-Finansowe, Archiwum Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>34</sup>.

Prezydent A. Duda, tak jak poprzedni prezydenci, wydał zarządzenia do nadanego przez siebie statutu. Taki dokument pojawił się 13 kwietnia 2017 r., i umożliwił powstanie Biura Wydarzeń Krajowych oraz zmienił nazwę trzech biur. Biuro Dialogu i Inicjatyw Obywatelskich zmieniono na Biuro Dialogu i Korespondencji, nazwę Biura do Spraw Narodowej Rady Rozwoju zastąpiono Biurem do Spraw Narodowej Rady Rozwoju, Samorządu i Inicjatyw Obywatelskich a Biuro do Spraw Kontaktów z Polakami za Granicą, Biurem do Spraw Kontaktów z Polonią i Polakami za Granicą<sup>35</sup>.

Statut Kancelarii Prezydenta stanowi tylko część dokumentów, które regulują prawną działalność Kancelarii Prezydenta RP oraz zapewniają sprawne funkcjonowanie organu pomocniczego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

### III. Podsumowanie

Poruszany w artykule temat jest istotny dla pełnego zrozumienia funkcjonowania urzędu prezydenta w naszym państwie oraz przysługujących mu

<sup>34</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7 sierpnia 2015 ... § 5 statutu KPRP.

<sup>35</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 kwietnia 2017 r., zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu KPRP.

kompetencji, których realizację zapewnia Kancelaria Prezydenta RP. Analiza podjętego tematu, pozwala na ukazanie podobieństw ale także zmian, które zachodziły w Kancelarii Prezydenta na przestrzeni 28 lat oraz jak ewaluowała struktura organizacyjna organu pomocniczego prezydenta.

W odpowiedzi na postawione w artykule pytanie, Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywali zmian odnoszących się do struktury organizacyjnej organu pomocniczego prezydenta, ponieważ chcieli dostosować Kancelarię do założeń swojej prezydentury. Jako przykład podejmowania takich decyzji może posłużyć, utworzenie w Kancelarii Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, Biura Integracji Europejskiej, którego zadaniem było przygotowanie działań prezydenta odnoszących się do integracji z Unią Europejskiej<sup>36</sup>, a w Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego utworzono Biuro Polityki Społecznej oraz Biuro Kultury i Dziedzictwa<sup>37</sup>, których wcześniej nie było.

Nadanie statutu Kancelarii Prezydenta nie jest jednak obowiązkiem prezydenta, ale możliwością z której oprócz Prezydenta Bronisława Komorowskiego skorzystali wszyscy Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent B. Komorowski, oparł swoją Kancelarię na przepisach statutu Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który zmieniał za pomocą wydawanych zarządzeń. Można zadać pytanie, dlaczego podjętą taką decyzję? skoro dokonywano zmian m.in. w strukturze organizacyjnej. Być może kierownictwo Kancelarii uznało, że wprowadzane zmiany nie wymagają nadania nowego statutu.

Zmiany, które dotyczyły tworzenia, reorganizacji lub likwidacji komórek organizacyjnych oraz zakresu kompetencji kierownictwa Kancelarii są jak najbardziej zrozumiałe i stanowiły odpowiedź na priorytety poszczególnych prezydentów.

## Literatura

Chorażewska A., *Model Prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.

Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych prezydenta*, Zakamycze 2004.

<sup>36</sup> Zarządzenie nr 1 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 23 grudnia 2000 r.

<sup>37</sup> Zarządzenie nr 1 z 24 marca 2011 r., Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu KPRP.

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Kruk M., *Prerogatywa prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Mojak, R., *Akty urzędowe prezydenta*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006.
- Mojski W., 2015, *Władza wykonawcza – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- Szluz A., *Pozycja prawna Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2.
- Winczorek P., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2012.

**Robert Kropiwnicki<sup>1</sup>**

## **Komisyjna faza prac nad wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej**

**Słowa kluczowe:** Odpowiedzialność konstytucyjna, Trybunał Stanu, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, postępowanie komisyjne,

**Keywords:** Constitutional liability, State Tribunal, Constitutional Liability Commission, commission proceedings,

### **Streszczenie**

Artykuł dotyczy komisyjnego etapu prac nad wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, które rozpoczyna się przekazaniem wniosku wstępnego przez Marszałka Sejmu do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a kończy rozpatrzeniem przez Sejm lub Zgromadzenie Narodowe jej sprawozdania. Zadaniem Komisji jest rozpatrzenie wniosku wstępnego, zgromadzenie dowodów, przesłuchanie świadków i przedłożenie sprawozdania ze swojej pracy. Komisja zobowiązana jest również do rekomendowania oskarżycieli, którzy będą reprezentowali Sejm przed Trybunałem Stanu.

### **Abstract**

#### **Commission phase of works on the motion for constitutional liability**

The article is concerned with the commission phase of works on the motion for constitutional liability which is initiated by the Marshall of Sejm handing over the preliminary motion to the Constitutional Liability Commission, and finished with Sejm or the Na-

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-6886-1101, doktor, Poseł na Sejm. E-mail: robert@robert-kropiwnicki.pl.

tional Assembly debating its summary. The task of the Commission is to debate the preliminary motion, gather evidence, interrogate witnesses and submit the summary of its work. The Commission is obliged to recommend prosecutors that shall represent Sejm before the State Tribunal.

✱

## I. Uwagi wstępne

Odpowiedzialność konstytucyjna sprzęga ze sobą kilka obszarów działań prawno-politycznych. Począwszy od decyzji o przygotowaniu wniosku wstępnego, która ma charakter ściśle polityczny, poprzez przyjęcie wniosku przez Sejm lub Zgromadzenie Narodowe, które są działaniami prawno-politycznymi do wydania wyroku przez Trybunał Stanu, co jest działaniem wyłącznie prawnym.

W całym postępowaniu J. Zalesny wyróżnił trzy główne etapy, do których zaliczamy: etap przygotowawczy inaczej parlamentarny, etap jurysdykcyjny, czyli przed Trybunałem i etap wykonawczy<sup>2</sup>. Każdy z etapów składa się z kilku faz, stanowiących odrębne części postępowania, które warunkują przejście do następnego kroku. W niniejszym artykule omówiona zostanie jedna z faz etapu parlamentarnego, czyli opracowanie sprawozdania dla Sejmu lub Zgromadzenia Narodowego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, dalej Komisja lub ODK, co jest oficjalnym skrótem tej komisji w Sejmie, we wcześniejszej literaturze często używano skrótu KOK. Komisyjna faza prac nad postawieniem danej osoby przed Trybunałem Stanu jest kluczowa dla całej procedury, ponieważ to w tym czasie odbywa się uprawdopodobnianie lub podważanie dowodów wskazanych przez wnioskodawców. Również sprawność prac ODK ma znaczenie, ponieważ wpływa na to kiedy sprawa zostanie rozpatrzona przez Sejm i w konsekwencji może trafić do Trybunału Stanu. Celem poniższej pracy jest zaprezentowanie praktyki i analiza prac Komisji w ostatnich latach, zwłaszcza z okresu VII kadencji sejmu, kiedy

---

<sup>2</sup> J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 209.

to było najwięcej rozpatrzonych przez nią spraw od początku XXI w. Analiza została przeprowadzona w oparciu o przepisy prawa i dokumenty komisyjne dostępne w archiwum Sejmu. Przybliżone zostaną najważniejsze zagadnienia prawno-proceduralne stosowane przez Komisję oraz główne problemy wynikające z istniejących norm prawnych. Do przygotowania artykułu wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną z elementami metody empirycznej.

Cała procedura dotycząca odpowiedzialności konstytucyjnej uregulowana jest w kilku aktach prawnych, przede wszystkim w Konstytucji RP, w ustawie o Trybunale Stanu<sup>3</sup> (dalej uTS), w kodeksie postępowania karnego<sup>4</sup> (dalej kpk), w regulaminie Sejmu<sup>5</sup>.

Decyzja o przekazaniu wniosku wstępnego do Komisji lub o odesłaniu do wnioskodawców jest samodzielną decyzją Marszałka Sejmu, nie służy na nią żaden środek odwoławczy. W momencie przekazania dokumentów do Komisji cały ciężar postępowania przenosi się do tego organu. Wszystkie procedury o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, z wyjątkiem tych przeciwko senatorom na podstawie art. 107 Konstytucji, będą toczyć się przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej w Sejmie. Nawet postępowanie przeciwko osobie sprawującej urząd prezydenta, pomimo, że wniosek rozpatruje Zgromadzenie Narodowe to jego szczegółowe rozpatrzenie odbędzie się w ODK. Można zwrócić uwagę, że skoro w Zgromadzeniu Narodowym biorą udział posłowie i senatorowie, to również przy rozpatrywaniu wniosku w Komisji powinny być reprezentowane obie grupy, przyjęta konstrukcja potwierdza zasadę asymetryzmu obu izb parlamentu. Należy przyjąć, że senatorowie mogą brać udział w pracach Komisji, jednak bez prawa do głosowania. Materia ta regulowana jest w uTS, więc możliwa również jest jej zmiana w kierunku powołania komisji wspólnej dla Sejmu i Senatu. Nowelizację tę warto rozważyć przy okazji innych wprowadzanych zmian lub jako samodzielną inicjatywę legislacyjną Senatu.

Na podstawie art. 7 uTS Komisja wszczyna postępowanie, po otrzymaniu wniosku od Marszałka. Ustawa jednak nie reguluje w jaki sposób ma to uczynić. Na tym tle pojawiła się dyskusja przy rozpatrywaniu sprawy o pociągnię-

<sup>3</sup> Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555).

<sup>5</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wg stanu prawnego po zmianie z 4 lipca 2019 r. (M.P. poz. 680).

cie do odpowiedzialności konstytucyjnej Jarosława Kaczyńskiego. Adwokat Jarosława Kaczyńskiego zarzucił Komisji, że ta nie podjęła uchwały o wszczęciu postępowania. Trzeba zauważyć, że nigdy wcześniej Komisja nie podejmowała odrębnego aktu w tym zakresie. Praktyka parlamentarna przyjmowała, że rozpoczęcie prac nad wnioskiem jest właśnie rozpoczęciem postępowania. Pogląd obrońcy podzielili prof. Piotr Kruszyński i doc. Beata Bieńkowska<sup>6</sup>, którzy odnieśli się do odpowiedniego stosowania kpk w pracach Komisji. W przytoczonych argumentach kładziono nacisk na podobieństwo procedury przed Komisją i postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez prokuraturę. Autorzy stwierdzili „przepisy kodeksu postępowania karnego, które stosownie do treści art.18 ust. 2. ustawy o Trybunale Stanu, stosuje się odpowiednio, to przepisy art. 305 i 325 e kpk, które dotyczą formalnego wszczęcia postępowania przygotowawczego w formie postanowienia, i to zarówno śledztwa (art. 305 kpk) jak i dochodzenia (art. 325e kpk). W procesie karnym „wszczęcie” postępowania to formalna czynność procesowa, wymagająca wydania postanowienia, bądź przez prokuratora (w śledztwie) bądź przez organ prowadzący postępowanie (w dochodzeniu). Od tego momentu formalnie toczy się postępowanie przygotowawcze. Przepisy kodeksu postępowania karnego przesądzają, jaki organ ma wydać stosowne postanowienie. Odpowiednie stosowanie przepisów kpk do wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 7 ustawy o Trybunale Stanu, wymaga zatem działania Komisji (jako całość) w kwestii wszczęcia postępowania, bowiem wskazany przepis art. 7 właśnie Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej czyni organem władnym do wszczęcia postępowania. Legitymacja organu do wydania decyzji o wszczęciu postępowania, o którym mowa w przepisie art. 7 ustawy o Trybunale Stanu”<sup>7</sup>. Cytowana opinia została przedłożona przez obrońcę Jarosława Kaczyńskiego.

Komisja zwróciła się o opinie do Biura Analiz Sejmu, w której stwierdzono „zakres postępowania prowadzonego przez Komisję wyznacza wniosek wstępny, który musi spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu

---

<sup>6</sup> P. Kruszyński, B. Bieńkowska, *Opinia prawna dotycząca wykładni przepisu art. 7 ustawy o Trybunale Stanu (analiza zwrotu „wszczyna postępowanie”)*, dokument w materiałach komisji dotyczących postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Jarosława Kaczyńskiego.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 5.



postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia (art. 6. ust. 5.). Wniosek wstępny nie stanowi ekwiwalentu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w sprawach karnych. W procedurze karnej organ uprawniony do wszczęcia śledztwa lub dochodzenia po otrzymaniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa dokonuje oceny, czy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa (tzw. Podstawa faktyczna), i jedynie wówczas, gdy jej wynik jest pozytywny, ma obowiązek wszcząć postępowanie karne (formalnym wyrazem takiej oceny jest postanowienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia – art. 303 kpk). W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej komisja nie dokonuje żadnej wstępnej oceny wniosku, przekazanego przez Marszałka Sejmu w trybie art. 7, lecz ma obowiązek wszcząć postępowanie. Innymi słowy o ile inicjatorem postępowania karnego jest organ procesowy uprawniony do wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, o tyle w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej – inicjatorem działań komisji nie jest Komisja per se, lecz wnioskodawcy, którzy złożyli wniosek wstępny. „Odpowiednikiem” procesowym postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia jest – złożony na ręce Marszałka Sejmu – wniosek wstępny. To ten dokument określa zakres przedmiotowy postępowania Komisji oraz spełnia rolę inicjująco-programową, gdyż nie tylko daje początek postępowaniu, ale także wytycza jego kierunek zgodny z ściśle określonym deliktem konstytucyjnym”<sup>8</sup>.

Komisja na swoim posiedzeniu przychyliła się do stanowiska eksperta BAS i uznała, że nie ma potrzeby przyjmowania dodatkowego dokumentu w sprawie wszczęcia postępowania. Do przytoczonych wyżej argumentów można dodać, to że Komisja nie ma możliwości odmowy działania, a między innymi temu służy postanowienie wydawane przez prokuratora, gdyż może on odmówić wszczęcia i wtedy stronie zainteresowanej przysługuje na to postanowienie zażalenie. W przypadku procedury komisyjnej nie ma również możliwości zaskarżenia decyzji o wszczęciu postępowania. Komisja idąc za dotychczasową praktyką parlamentarną uznała, że nie będzie podejmowała przedmiotowej uchwały, ponieważ procedury już się faktycznie toczyły. Za moment wszczęcia postępowania należy uznać pierwsze posiedzenie Komisji, na któ-

---

<sup>8</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *opinia prawna na temat wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Stanu (analiza wyrażenia „wszczyna postępowanie”)*, s. 3. dokument w materiałach komisji dotyczących postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Jarosława Kaczyńskiego.

rym będzie ona zajmowała się dostarczoną przez Marszałka wnioskiem wstępnym. Należy również odróżnić wszczęcie prac Komisji od rozpoczęcia całej procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej, które jest ważne choćby dla wstrzymania biegu przedawnienia. Ten drugi element zaczyna się od momentu złożenia wniosku wstępnego do Marszałka Sejmu.

Zadaniem Komisji jest zbadanie zasadności stawianych zarzutów, ocena przedstawionych materiałów, przeprowadzenie postępowania dowodowego i udzielenie odpowiedniej rekomendacji Sejmowi lub Zgromadzeniu Narodowemu. Ostateczne decyzje co do wiarygodności dowodów i potwierdzenia stawianych tez należą do Sejmu w zakresie decyzji czy skierować wniosek do Trybunału, i w trakcie wyrokowania do Trybunału Stanu. Do skutecznego prowadzenia swoich działań Komisja, na mocy ustawy, została wyposażona w specjalne kompetencje, których nie posiadają inne komisje sejmowe z wyjątkiem komisji śledczych. Do najważniejszych instrumentów Komisji należy możliwość wzywiania świadków i wnoszenie o dostarczenie dowolnych dokumentów, które są w posiadaniu instytucji publicznych. Ważnym elementem jest również automatyczne zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy informacji niejawnych. To wszystko powoduje szereg porównań do postępowania przygotowawczego od którego jednak należy wyraźnie oddzielać procedowanie przed komisją.

Osoba objęta wnioskiem otrzymuje odpis wniosku wstępnego od przewodniczącego Komisji, jego obowiązkiem jest dostarczyć kopie dokumentu niezwłocznie. Do tego czasu osoba ta może jeszcze nic nie wiedzieć o planowanym postępowaniu, choć w praktyce jest to raczej niemożliwe, ze względu na zainteresowanie mediów i opinii publicznej. Przesłanie kopii wniosku można porównać do przedstawienia zarzutów podejrzanemu przez prokuratora. Od tego czasu strona obwiniana ma pełne informacje o zakresie oskarżeń i nabywa możliwość konstruowania argumentów na swoją obronę. Z ustawy wynika termin 30 dni na złożenie pisemnych wyjaśnień i ustosunkowanie się do stawianych zarzutów. Brak przedstawienia wyjaśnień w tym trybie nie wyklucza złożenia ich w późniejszym terminie. Przewodniczący Komisji w pierwszym piśmie informuje też o wszystkich uprawnieniach jakie przysługują tym, którym stawiane są zarzuty, czyli również o prawie ustanowienia obrońcy. Ustawa posługuje się terminem obrońca, co jest również charakterystyczne dla procedury karnej.

Komisja po wstępnym zapoznaniu się z dokumentami ustala sposób procedowania, a zwłaszcza listę świadków czy listę dowodów dopuszczonych do sprawy. Na tym etapie kierowane są również pisma do różnych instytucji z żądaniem przesłania dokumentów istotnych dla danej sprawy. Komisja ma prawo powoływać biegłych lub tłumaczy jeśli uzna to za potrzebne do uzyskania wiedzy specjalistycznej.

Specjalnym uprawnieniem Komisji jest również możliwość zlecenia Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia określonych czynności niezbędnych do wyjaśnienia okoliczności sprawy. Takie ujęcie wyklucza możliwość powierzenia wszystkich czynności procesowych jednej ze wskazanych instytucji, mogą to być tylko ściśle określone działania, czyli nie jest możliwe stwierdzenie zbyt ogólne np.: przeprowadzenie postępowania wedle woli i wiedzy Prokuratura Generalnego<sup>9</sup>. W uchwale zlecającej, przyjętej przez Komisję, muszą być wymienione konkretne rzeczy jakich ona oczekuje, może to być np.: weryfikacja dokumentów, przesłuchanie konkretnego świadka, którego przybycie na posiedzenie Komisji jest trudne lub niemożliwe, mogą to być również czynności, które wymagają użycia specjalistycznego sprzętu, którego Komisja nie posiada. W dotychczasowej praktyce od V kadencji ODK nie zlecała takich czynności.

Osoba objęta wnioskiem lub jej obrońca mogą uczestniczyć w posiedzeniach Komisji jak również brać udział we wszystkich czynnościach dowodowych prowadzonych przez Komisję lub z jej upoważnienia.

Komisja w zakresie swoich prac związana jest wnioskiem wstępnym, w trakcie jego rozpatrywania nie można zmienić treści zarzutów<sup>10</sup>. Zadaniem Komisji jest zbadanie tego co do niej wpłynęło od Marszałka Sejm. Jeśli w tym czasie ujawnione zostaną dodatkowe okoliczności, które mogą mieć wpływ na zakres oskarżenia to wymagają one kolejnego wniosku i nowego postępowania, z możliwością dołączenia go do tego co wcześniej zostało rozpoczęte. Analogicznie, Komisja nie ma uprawnień do postawienia zarzutów innym osobom, niż te wskazane we wniosku. Jeśli w trakcie prac ujawnione zosta-

---

<sup>9</sup> S. Steinborn, *Model postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, [w:] *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zagadnienia systemowe*, red. M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007, s. 39.

<sup>10</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, [w:] *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności...*, s. 58.

ną okoliczności obciążające nowe osoby, to możliwe jest rozpoczęcie kolejnej procedury w trybie uTS, gdy dotyczy to osób wskazanych w art. 198 Konstytucji lub skierowanie zawiadomienia do prokuratury, w przypadku deliktów karnych popełnionych przez inne podmioty<sup>11</sup>.

Rozpatrzenie skierowanego wniosku polega również na wszechstronnym zbadaniu okoliczności zarzucanego czynu lub czynów, czyli Komisja weryfikuje przytoczone w dokumencie fakty, miejsca, czas lub rodzaj wyrządzonej szkody. Głównym ograniczeniem pracy Komisji są faktyczne ramy czynu<sup>12</sup>. Przytaczany autor wskazuje, że to „co może mieć istotne znaczenie dla rozpatrywania sprawy w jej karnym aspekcie, nie wiążą KOK prawne elementy zarzutu. Brak jest przesłanek nie pozwalających jej na inne określenie kwalifikacji prawnej czynu zarzucanego we wniosku wstępnym. W tym wymiarze treść wniosku wstępnego nie jest dla niej wiążąca. Gdy tylko w świetle zebranego materiału na jaw wyjdą nowe okoliczności sprawy, każące na nowo odnieść się do prawnego opisu czynu, KOK ma nie tylko prawo, ale i powinność dostosować kwalifikację prawną zdarzenia do stanu faktycznego w sprawie istniejącego. Prawną kwalifikację czynu może Komisja zmienić na identyczną, surowszą lub łagodniejszą dla osoby której wniosek wstępny dotyczy. Wyznaczając własną kwalifikację prawną czynu może nawet uznać go za niepodlegający ściganiu przed Trybunałem Stanu...<sup>13</sup>. Tak więc Komisja jest związana zakresem zarzutów co do czynu i jego okoliczności, ale nie jest związana co do zakresu kwalifikacji prawnej. Wynika to również z tego, że Komisja przygotowuje dla Sejmu własne sprawozdanie, nie jest to tylko czysta weryfikacja argumentów przedstawionych przez uprawniony podmiot. W swoim sprawozdaniu Komisja może część argumentów wskazanych przez wnioskodawców przyjąć lub odrzucić. Zgodnie z tym poglądem prowadzone postępowanie jest związane czynem i jego okolicznościami w granicach wniosku wstępnego, ale organ ma swobodę oceny prawnej i kwalifikacji prawnych poszczególnych elementów tam zarzucanych.

Jedną z głównych zasad odpowiedzialności konstytucyjnej jest jej indywidualizacja, ale nie przeszkadza to we wspólnym rozpatrywaniu materiału

---

<sup>11</sup> S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 109.

<sup>12</sup> J. Zaleśny, op.cit., s. 229.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 230.

dowodowego. Nawet jeśli prowadzone są odrębne postępowania to możliwe jest włączanie materiałów zgromadzonych w jednym z nich do innych postępowań. Tak robiła Komisja z zeznaniami udzielanymi przez kilku świadków w sprawie Zbigniewa Ziobro, które były włączane do sprawy Jarosława Kaczyńskiego. Innym przykładem jest wspólne procedowanie dowodów zgłoszonych w jednym wniosku wstępnym, który łącznie obejmował czterech członków KRRiT, w tym jej przewodniczącego. Pomimo, że każdemu stawiano indywidualne zarzuty, to poprzez to, że były one identyczne prowadzone było jedno postępowanie, zakończone jednym sprawozdaniem Komisji przedstawionym na forum Sejmu.

Komisja w swoich pracach nie jest związana żadnymi ograniczeniami czasowymi<sup>14</sup>. Na podstawie regulaminu, ani Sejm, ani Marszałek nie może określić terminu zakończenia prac. Komisja sama wyznacza zakres badania dowodów, w tym liczbę świadków wezwanych do przesłuchania. Na tym tle, we wcześniejszych kadencjach odbywała się dyskusja, nad problemem zasady dyskontynuacji. Dotyczyła ona kwestii związanych z zakończeniem kadencji Sejmu, a przerwaniem prac nad wnioskiem wstępnym. Sprawę tę jednoznacznie przesądziła nowelizacja uTS z 2001r.<sup>15</sup>, w której wprowadzono jednoznaczny przepis stwierdzający, że koniec kadencji Sejmu nie przerywa prac w poszczególnych sprawach. Komisja nowej kadencji wznawia prace, jednak nie jest w żaden sposób związana działaniami, które miały miejsce w poprzedniej kadencji. Nowy skład Komisji wybrany po wyborach może samodzielnie ukształtować prace nad wnioskiem, może też przesłuchiwać nowych świadków, żądać nowych dowodów lub włączyć do sprawy dowody przeprowadzone we wcześniejszej kadencji<sup>16</sup>. Ustawa w art. 13a ust. 2. stwierdza, że „Marszałek Sejmu kieruje sprawę do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej” jednak nie określono terminu w jakim Marszałek powinien to zrobić, w VIII kadencji Marszałek z przekazaniem wniosku przeciwko Jarosławowi Kaczyńskiemu zwlekał ponad rok. Wyjątkiem, który podlega dyskontynuacji jest wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności posła lub senatora, któ-

<sup>14</sup> M. Kowalska, *Odpowiedzialność członków egzekutywy przed Trybunałem Stanu w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018, s. 327.

<sup>15</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 125, poz. 1372).

<sup>16</sup> S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności...*, s. 114.

rzy nie uzyskali mandatu w następnej kadencji. W takim przypadku zgodnie z art. 13b uTS Marszałek Sejmu nowej kadencji stwierdza umorzenie postępowania. Jest to działanie obligatoryjne Marszałka Sejmu, od którego nie ma żadnych wyjątków. Należy zwrócić uwagę, że ta sytuacja jest wyjątkiem na tle odpowiedzialności innych osób. Każdy z piastunów funkcji wymienionych w art. 198 konstytucji odpowiada za delikt konstytucyjny<sup>17</sup> w okresie 10 lat od jego popełnienia, a posłowie lub senatorowie w zakresie wskazanym w art. 107 Konstytucji, odpowiadają tylko w czasie pełnienia mandatu parlamentarnego. Gdyby nie to, że cała odpowiedzialność z tego artykułu ma marginalne znaczenie, to można by uznać, że jest to bardzo poważny wyłom w systematyce odpowiedzialności konstytucyjnej. *Ratio legis* przyjętego rozwiązania polega na sankcji grożącej posłom lub senatorom, jedyną możliwą sankcją o którą może wnosić izba parlamentarna, i którą może orzec Trybunał jest pozbawienie mandatu posła lub senatora. W przypadku, osób które przestały pełnić tę funkcję orzeczenie byłoby bezprzedmiotowe, dlatego zastosowano przerwanie biegu prac nad takim wnioskiem<sup>18</sup>. Gdyby doszło do takiej sytuacji nie można wykluczyć, że w kolejnej kadencji obywatel, którego sprawa dotyczyła ponownie uzyska mandat posła lub senatora, wtedy procedura może zostać wznowiona, jeśli zarzuty nie uległy przedawnieniu.

Na marginesie uwag dotyczących kontynuacji prac nad wnioskami warto dodać, że dotyczy to również etapów pozakomisyjnych, czyli jeśli Komisja przekaze sprawozdanie do Marszałka Sejmu, a Sejm nie zdąży go rozpatrzyć przed końcem kadencji to obowiązek rozpatrzenia przechodzi na nową kadencję.

Po wszechstronnym rozpoznaniu sprawy, Komisja zamyka postępowania dowodowe. Od tego czasu osoba objęta zarzutami może złożyć wniosek o końcowe zaznajomienie ze zgromadzonymi materiałami. Komisja VII kadencji uznała, że art. 321 kpk będzie stosowany odpowiednio przez co obrońcy uzyskali dodatkowy czas na przygotowanie swojego stanowiska. Działa-

---

<sup>17</sup> S. Grabowska, *W sprawie rozumienia immunitetu oraz odpowiedzialności konstytucyjnej winy i kary Prezydenta RP*, [w:] *Immunitet parlamentarny i immunitet głowy państwa z perspektywy konstytucyjnej i karnoprocesowej*, red. M. Kłopotcka-Jasińska, M. Filipowska-Tuthill, Warszawa 2018, s. 36.

<sup>18</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 243.

nie to miało na celu stworzenie obrońcom kolejnej okazji do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału, pomimo tego że właściwie na każdym z wcześniejszych etapów mieli też taką możliwość. Komisja przyjęła tryb odpowiednio za kpk uznając też, że skoro stawiane są zarzuty karne to należy stosować procedurę zbliżoną do działań prokuratorów. Artykuł 321. kpk daje szansę podejrzanemu lub jego obrońcom do zapoznania się z aktami w terminie wyznaczonym przez organ procesowy, jedyny warunek to taki, że od dostarczenia zawiadomienia do wyznaczonego terminu musi upłynąć minimum 7 dni. Brak skorzystania z tego uprawnienia przez osobę objętą wnioskiem lub jej obrońcę nie wstrzymuje dalszych działań Komisji. W terminie 3 dni od daty zaznajomienia się z materiałami strona może składać wnioski o uzupełnienie śledztwa. W pracach prowadzonych w VII kadencji żadna z osób nie skorzystała z tej ewentualności. W sprawach karnych organ po terminie zaznajomienia się z materiałami może wydać postanowienie o zamknięciu śledztwa, w przypadku ODK po tym terminie przystąpiono do przyjęcia sprawozdania Komisji.

## **II. Sprawozdanie Komisji**

Komisja zgodnie z art. 9g uTS uchwała sprawozdanie, które w zależności kogo dotyczy i co będzie zawierało przybiera różne nazwy. W przypadku rozpatrywania zarzutów wobec prezydenta będzie to wystąpienie do Zgromadzenia Narodowego z wnioskiem o postawienie w stan oskarżenia, a wobec innych osób wskazanych w Konstytucji będzie to wystąpienie do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jeśli ODK negatywnie odniesie się do stawianych zarzutów to uchwali sprawozdanie z wnioskiem o umorzenie postępowania. Wnioski pozytywne o postawienie w stan oskarżenia lub pociągnięcie do odpowiedzialności karnej powinny spełniać warunki wymagane dla aktów oskarżenia zgodnie z kpk, a w wersji negatywnej, czyli wnioski o umorzenie, powinny zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Jest to o tyle ciekawe, że w ustawie użyto sformułowania „powinien spełniać”, a w przypadku wniosku wstępnego zgodnie z art. 6 ust. 5 „musi spełniać”. Skutkiem tego sprawozdanie końcowe przedstawiane Zgromadzeniu Narodowemu lub Sejmowi ma obniżone wymagania niż pierwotne warun-



ki dla wniosku wstępnego. Może to wynikać z dwóch powodów. Pierwszy to taki, że regulacja art. 9g pochodzi z okresu późniejszego niż art. 6<sup>19</sup>, czyli z jednej z nowelizacji ustawy. W oparciu o praktykę parlamentarną wnioskodawcy mogli uznać, że lepiej stosować mniej ostrą formę niż kategorię „musi spełniać”. Drugi powód może być związany ze świadomością trudności w sporządzeniu sprawozdania w formie aktu oskarżenia, zwłaszcza w stosunku do deliktów konstytucyjnych, bo w przypadku przestępstw karnych nie powinno to być problemem. Delikt konstytucyjny jest mniej oczywisty i konkretny, z tego względu rygor aktu oskarżenia może być trudniejszy do spełnienia. W tej argumentacji mieści się również powód uniemożliwienia skarżenia przez obrońców przed Trybunałem Stanu braków formalnych w postaci niespełniania wymogów ustawowych przez sam wniosek. Użycie nieostrej formuły daje większe bezpieczeństwo rozpatrywanemu sprawozdaniu i mniejsze szanse na jego odrzucenie z powodów formalnych przez Sejm lub sam Trybunał.

Komisja może mieć kilka przesłanek do sporządzenia wniosku o umorzenie postępowania<sup>20</sup>: 1) czynu zarzucanego nie popełniono lub brak jest dostatecznych dowodów na jego popełnienie; 2) czyn nie zawiera znamion deliktu konstytucyjnego lub karnego; 3) czynu nie popełniła osoba objęta wnioskiem wstępnym; 4) osoba objęta wnioskiem zmarła; 5) nastąpiło przedawnienie ścigania; 6) postępowanie o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej co do tego samego czynu zostało prawomocnie zakończone, albo wcześniej wszczęte i postępowanie toczy się przed Trybunałem Stanu; 7) brak jest skargi uprawnionego wnioskodawcy.

Właściwe sformułowanie zarzutów, opisanie czynu i okoliczności jest podstawą do przedstawienia wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności, jego częścią jest również wykaz dowodów zarówno osobowych jak i rzeczowych o przeprowadzenie których wnosi Sejm.

Jednym z elementów sprawozdania Komisji może być wniosek mniejszości, który również jest przedstawiany Sejmowi wraz z częścią podstawową. Wniosek mniejszości zawiera stanowisko przeciwne do przyjętego sprawoz-

<sup>19</sup> Artykuł 9g wprowadzono nowelizacją Ustawa z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 75, poz. 472). Redakcja art. 6 ust. 5. pochodzi z czasu wejścia w życie ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 145).

<sup>20</sup> J. Zaleśny, *op.cit.*, s. 235.



dania przez Komisję. Jeśli ODK wnioskuje o umorzenie to mniejszość może postulować pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i odwrotnie jeśli w sprawozdaniu Komisja wnioskuje o postawienie przed Trybunałem to mniejszość wnosi o umorzenie postępowania. Wniosek mniejszości jeśli zawiera treść żądania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien analogicznie jak sprawozdanie Komisji odpowiadać aktowi oskarżenia zgodnie z kpk. Ustawa o TS dość szczegółowo określa treść wniosku mniejszości, inaczej niż Regulamin Sejmu w innych sprawach, ponieważ może on dotyczyć tylko umorzenia postępowania, postawienie w stan oskarżenia lub pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Zgodnie z postanowieniami uTS wniosek mniejszości nie może odnosić się częściowo do sprawozdania Komisji, czyli nie jest możliwe przedstawienie poprawki do jego fragmentu. Musi on być samodzielną całością, która w przypadku przyjęcia przez Sejm będzie gotowa do przesłania Trybunałowi Stanu. Omawiana regulacja stwarza też kolejny wyjątek w sprawie wniosków mniejszości, ponieważ Marszałek Sejmu w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu może analizować jego treść i jeśli uzna, że nie spełnia on wymogów ustawowych to wzywa wnioskodawców do uzupełnienia, a jeśli tego nie uczynią w ustawowym terminie 14 dni, to wniosek nie podlega rozpatrzeniu. Jest to chyba jedyna formuła w której Marszałek Sejmu może zablokować rozpatrzenie przez Sejm wniosku mniejszości.

Przed przystąpieniem do rozpatrywania sprawozdania Komisji, członkowie Zgromadzenia lub odpowiednio posłowie, muszą mieć czas na zapoznanie się z nim i ewentualnie aktami sprawy. Ustawa gwarantuje okres 21 dni od dostarczenia ustaleń Komisji do dnia rozpoczęcia posiedzenia na którym ma ono być rozpatrywane, czyli nie do dnia rozpatrzenia, a do pierwszego dnia posiedzenia, w porządku obrad którego się ono znajduje. W obecnej praktyce sprawozdanie jest dostarczane poprzez nadanie mu numeru druku sejmowego i wywieszenie w systemie elektronicznym Sejmu wraz z informacją, gdzie i kiedy każdy poseł może zapoznać się z aktami sprawy.

Organ, który rozpatruje sprawozdanie może je zwrócić do Komisji celem poprawienia lub uzupełnienia. W dokumencie uzasadniającym zwrot sprawozdania powinien być określony kierunek i zakres dalszych działań Komisji. Czyli uzasadnieniem powinno być stanowisko Sejmu, przegłosowane przez izbę lub uzasadnienie wniosku o odesłanie do Komisji.

### III. Wybór oskarżycieli

Ostatnim zadaniem ODK na etapie parlamentarnym jest wskazanie kandydata na oskarżyciela, który będzie reprezentował Sejm przed Trybunałem Stanu. Obowiązek ten został nałożony w art. 129 Regulaminu Sejmu, wynika z niego, że Komisja wraz z przekazaniem Sejmowi sprawozdania przedkłada również propozycję personalną co do oskarżyciela lub oskarżycieli w przypadku Zgromadzenia Narodowego.

W sytuacji podjęcia przez Sejm lub Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu przed Trybunałem Stanu, każda z tych instytucji zobligowana jest do wskazania oskarżyciela. Zgromadzenie Narodowe zobowiązane jest do wybrania dwóch oskarżycieli spośród członków Zgromadzenia, z których każdy powinien spełniać warunki wymagane przez ustawę do powołania na stanowisko sędziego. Czyli musi to być poseł lub senator, który spełnia warunki do zajmowania stanowiska sędziego sądu rejonowego. Pierwotnie podobna regulacja dotyczyła oskarżycieli wybieranych przez Sejm w sprawach kierowanych do Trybunału przez tę izbę. Po znacznych trudnościach z wyborem oskarżycieli w IV i V kadencji Sejmu, dokonano uproszczenia w VI kadencji i od 2010 r. Sejm wybiera tylko jednego oskarżyciela spełniającego wymagania do bycia sędzią<sup>21</sup>. Sejm na podjęcie uchwały o wyborze oskarżyciela ma 3 miesiące, jednak za przekroczenie tego terminu nie ma żadnych sankcji. Nowelizacja wprowadziła pewną nowość polegającą na tym, że w przypadku utraty uprawnień przez wybranego oskarżyciela jego obowiązki przejmuje Marszałek Sejmu. Z literalnego brzmienia przepisu należałoby rozumieć, że Marszałek powinien osobiście reprezentować Sejm przed Trybunałem i nie może tego zadania powierzyć innym osobom, co wydaje się bardzo rygorystycznym podejściem. Ustawodawca powinien ten przepis inaczej skonstruować, aby dać możliwość reprezentowania Sejmu innym posłom lub członkom Prezydium Sejmu. Zgromadzenie Narodowe zobowiązane jest do wyboru oskarżycieli niezwłocznie lub nawet jednocześnie z podjęciem uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia. Przepis art. 10 ust. 2. stanowi, że „podejmując uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia” co sugeruje, że czynność ta powinna być wykonana w tym samym czasie, przez co należy oczeki-

<sup>21</sup> Nowe brzmienie art. 13 a ust. 4 wprowadzone ustawą z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu. (Dz.U. Nr 75, poz. 472).

wać wskazania kandydatów na oskarżycieli wraz z przekazaniem sprawozdania do Zgromadzenia Narodowego. Po podjęciu uchwały przez Zgromadzenie Narodowe, Marszałek Sejmu jako jego przewodniczący, niezwłocznie przesyła ją do Trybunału Stanu. W przypadku decyzji podejmowanych przez Sejm uchwała jest przekazywana po wyborze oskarżyciela, czyli maksymalnie 3 miesiące od jej podjęcia.

Oczywiście kandydat na oskarżyciela musi również wyrazić zgodę na wybór i pełnienie tej funkcji. Z tym pozornie błahym elementem jest najwięcej problemów w praktyce funkcjonowania Komisji. Wśród posłów, w ostatnich kadencjach jest dość mała liczba osób, które spełniają wymienione wyżej kryteria ustawowe, a dodatkowo niewielu z nich, chce podjąć się tego trudnego zadania. Wybór posłów oskarżycieli jest ważny na czas trwania kadencji poselskich, czyli wraz z jej końcem kończy się ich rola jako posłów oskarżycieli. Każdy Sejm nowej kadencji wybiera nowych oskarżycieli. Takim parlamentarzystom przysługują wszystkie uprawnienia oskarżycieli publicznych poza możliwością wycofania oskarżenia, ponieważ reprezentują oni Sejm lub Zgromadzenie Narodowe i nie mają takich kompetencji<sup>22</sup>.

Znamiennym przykładem jest sprawa Emila Wąsacza, w której uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej podjął Sejm IV kadencji na 108. posiedzeniu 27 lipca 2005 r., było tuż przed jesiennymi wyborami do Sejmu w 2005 r. Sejm V kadencji wybrał dwóch oskarżycieli w osobach Edwarda Ośko i Jana Burego, jednak ich kadencja nie trwała długo ze względu na skrócenie kadencji Sejmu w 2007 r. Sejm VI kadencji nie wybrał żadnego posła oskarżyciela, przez co sprawa przed Trybunałem nie mogła być rozpatrywana. W VII kadencji Sejmu również był znaczny problem ze znalezieniem posła kandydata na oskarżyciela, przez co sprawa faktycznie została zablokowana.

#### **IV. Rozpatrzenie sprawozdania**

Zgodnie z zasadą indywidualizacji odpowiedzialności konstytucyjnej, nawet jeśli wniosek wstępny dotyczył kilku osób, sprawozdanie Komisji rów-

---

<sup>22</sup> M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia prawnicze” 1983, z. 2 (76), s. 86.

niez może łącznie odnosić się do poszczególnych osób i zarzutów, to głosowanie w Sejmie musi być przeprowadzone oddzielnie. Tak też było w przypadku rozpatrywania wniosku Komisji o umorzenie postępowania wobec członków KRRiT. Sejm na 52. posiedzeniu VII kadencji 23 października 2013 r. oddzielnie głosował wnioski Komisji w sprawie poszczególnych osób, wszystkie wnioski o postawienie przed Trybunałem Stanu zostały odrzucone, czyli zdecydowano o umorzeniu zarzutów. Zgodnie z art. 13 ust. 3a uTS Sejm zawsze głosuje wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, bez względu na to jaki jest postulat Komisji. Podobnie jest z postawieniem w stan oskarżenia prezydenta, Zgromadzenie Narodowe niezależnie od wniosku Komisji głosować będzie nad postawieniem w stan oskarżenia, wynika to z dodanego art. 13 ust. 2a uTS.

Konstytucja i uTS różnie uregulowały większości głosów potrzebne do skutecznego podjęcia uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej. W przypadku prezydenta i członków rady ministrów mamy normę konstytucyjną, a w pozostałych przypadkach normę ustawową. Do podjęcia uchwały o postawieniu w stan oskarżenia prezydenta konieczne jest 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, jest to najwyższa liczba głosów potrzebna do podjęcia spośród wszystkich aktów polskiego parlamentu. Nawet zmiana konstytucji wymaga 2/3 liczby posłów przy obecności co najmniej połowy posłów. Próg ustawiony do podjęcia uchwały wobec prezydenta wymaga 2/3 ustawowej liczby, czyli bez względu na ilość obecnych na sali członków Zgromadzenia Narodowego za uchwałą musi głosować co najmniej 374 osób. Niewątpliwie ma to zabezpieczać przed zbyt pochopnym stawianiem w stan oskarżenia szczególnie osób aktualnie sprawujących urząd. Należy pamiętać, że postawienie urzędującego prezydenta w stan oskarżenia automatycznie zawiesza jego urzędowanie, a jego funkcje przejmuje Marszałek Sejmu. Zawsze wywołuje to poważny kryzys w państwie i musi to dotyczyć spraw najwyższej wagi.

W stosunku do członków rady ministrów próg ustawiony jest niżej niż dla prezydenta, ale również wysoko ponieważ za uchwałą musi głosować 3/5 ustawowej liczby posłów, czyli bez względu na liczbę obecnych na sali, za skierowaniem sprawy do Trybunału musi być co najmniej 276 posłów. Jest to wysoki próg, który oznacza, że nie może to być tradycyjna większość parlamentarna ponieważ wniosek musi również uzyskać poparcie części opozycji parla-

mentarnej. Oczywiście możliwa jest sytuacja, że rządzić będzie jedna partia lub koalicja, która będzie dysponować tak znacznym poparciem w Sejmie, ale są to raczej wyjątki. Taka konstrukcja zabezpiecza przed mechanizmem zemsty politycznej, która może następować w sytuacji zmiany koalicji parlamentarnej w trakcie kadencji lub w nowej kadencji, aby skutecznie skierować sprawę do Trybunału, potrzeba więcej głosów niż zwykła czy bezwzględna większość w Sejmie. Do pozostałych osób wskazanych w konstytucji, które mogą odpowiadać przed Trybunałem, wystarcza większość bezwzględna przy obecności co najmniej połowy liczby posłów.

## V. Podsumowanie

W przedstawionym artykule przeprowadzono analizę prac komisyjnych nad pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej. Można stwierdzić, że jest to kluczowy etap, bo od jakości sporządzonego sprawozdania, od użytych argumentów i przedstawionych dowodów zależy decyzja Sejmu lub Zgromadzenia Narodowego. Parlamentarzyści mogą wyrobić swoją opinię na podstawie uzasadnienia wniosków i zgromadzonego materiału dowodowego.

Prace Komisji ukształtowane przepisami i praktyką mają charakter mocno kontrydktoryjny, ponieważ występuje w ich trakcie przedstawiciel wnioskodawców, obrońca i członkowie Komisji jako podmiot rozstrzygający. Strony mogą przedkładać różne dowody na wskazane przez siebie okoliczności, a posłowie muszą oceniać ich zasadność. Stosowaną procedurę należy uznać za bardzo wyważoną, jednak dość żmudną. Ponieważ w zależności od wyuczucia sytuacji przedstawiciele stron mogą zgłaszać dowolną liczbę wniosków i to na każdym etapie. W związku z tym należałoby rozważyć przyjęcie prekluzji dowodowej, tak aby wyeliminować składanie wniosków pod koniec rozpatrywania sprawy.

Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest wprowadzenie do prac Komisji Senatorów jako jej pełnoprawnych członków w sytuacji gdy Zgromadzenie Narodowe zleci rozpatrzenie wniosku o postawienie w stan oskarżenia Prezydenta RP. Powinna wtedy powstać Komisja Zgromadzenia Narodowego do zbadania sprawy, która odpowiednio mogłaby stosować przepisy przeznaczone dla ODK.

W przypadku zmian w procedurze stawiania przed Trybunałem Stanu warta zastanowienia się jest również kwestia czy reprezentantem Parlamentu musi być członek izby, ponieważ w dotychczasowej praktyce stwarza to szereg trudności i znacznie przedłuża proces. Należy rozważyć umożliwienie Marszałkowi Sejmu zlecenie tej czynności prokuraturze lub profesjonalnym prawnikom, co znacznie ułatwi reprezentację oskarżycieli w procesie przed Trybunałem Stanu.

## Literatura

- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Grabowska S., *W sprawie rozumienia immunitetu oraz odpowiedzialności konstytucyjnej winy i kary Prezydenta RP*, [w:] *Immunitet parlamentarny i immunitet głowy państwa z perspektywy konstytucyjnej i karnoprocesowej*, red. M. Kłopotcka-Jasińska, M. Filipowska-Tuthill, Warszawa 2018.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Kowalska M., *Odpowiedzialność członków egzekutywy przed Trybunałem Stanu w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018.
- Kruszyński P., Bieńkowska B., *Opinia prawna dotycząca wykładni przepisu art. 7 ustawy o Trybunale Stanu (analiza zwrotu „wszczyna postępowanie”)*, dokument w materiałach komisji dotyczących postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Jarosława Kaczyńskiego.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, [w:] *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zagadnienia systemowe*, red. M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007.
- Odrowąż-Sypniewski W., *opinia prawna na temat wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Stanu (analiza wyrażenia „wszczyna postępowanie”)*, dokument w materiałach komisji dotyczących postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Jarosława Kaczyńskiego.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia prawnicze” 1983, z. 2 (76).
- Steinborn S., *Model postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, [w:] *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zagadnienia systemowe*, red. M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.