

Bożena Dziemidok-Olszewska

ODPOWIEDZIALNOŚĆ POLITYCZNA I PRAWNA WŁADZY WYKONAWCZEJ

ODPOWIEDZIALNOŚĆ WŁADZY¹ NALEŻY do kanonów współczesnych demokracji, wynika z istoty państwa demokratycznego i jest częścią demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy². Samo pojęcie władzy pozostaje w związku z odpowiedzialnością osób ją sprawujących, bowiem jak pisał Monteskiusz – „wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę skłonny jest jej nadużywać; posuwa się tak daleko, aż napotka granice”³. Można wyróżnić kilka rodzajów odpowiedzialności ponoszonej przez piastunów stanowisk publicznych: polityczną; prawną – konstytucyjną i karną; polityczno-organizacyjną, ponoszoną wobec partii politycznych, które na zajmowane stanowisko określoną osobę wysunęły czy rekomendowały; moralną.

Celem artykułu jest analiza dwóch głównych rodzajów odpowiedzialności władzy wykonawczej istniejących na gruncie prawa konstytucyjnego: politycznej oraz prawnej (konstytucyjnej)⁴, a także ukazanie podobieństw i różnic pomiędzy nimi.

¹ Artykuł został napisany w ramach projektu badawczego finansowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

² L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 152; E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 150.

³ K.L. Montesquieu, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 232.

⁴ Na temat istoty odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej zob. m.in.: M. Kowalska, *Trybunał Stanu*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2001, s. 66–67; Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 7–12; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 36–40.

Odpowiedzialność prawna, zwana często konstytucyjną, jest ponoszona za naruszenie prawa, przedmiotem kontroli jest więc legalność działania. Odpowiedzialność polityczna, zwana też parlamentarną, jest odpowiedzialnością za polityczny kierunek sprawowania urzędu, celowość prowadzonej polityki, trafność decyzji i sposób realizacji polityki. Ta forma odpowiedzialności nie musi być związana z naruszeniem prawa, wystarczy negatywna ocena działalności, przyjmowane kryteria oceny działań mają charakter czysto polityczny⁵.

Odpowiedzialność polityczna (parlamentarna) to sposób ukształtowania w państwach liberalno-demokratycznych powiązań między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz forma wypełniania przez parlament funkcji kontrolnej wobec egzekutywy. Istotą odpowiedzialności politycznej jest ponoszenie przez piastunów władzy publicznej konsekwencji za zasadność proponowanych i podejmowanych działań oraz za konkretne decyzje osoby ponoszącej taką odpowiedzialność oraz jednostki jej podlegające. Nazwa polityczna wskazuje, że przesłanką jej stosowania jest dezaprobatą parlamentu wobec polityki organu egzekutywy. Istotą odpowiedzialności politycznej jest możliwość odwołania organu egzekutywy. Sankcje pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej posiadają więc także polityczny charakter.

Pojęcia odpowiedzialność polityczna i odpowiedzialność parlamentarna są często utożsamiane, stosowane zamiennie, lecz podkreślić należy, że jest to zasadne tylko w części i tylko w świetle prawa konstytucyjnego. Generalnie odpowiedzialność polityczna jest pojęciem szerszym od parlamentarnej, choć odpowiedzialność parlamentarna pozostaje podstawową formą politycznej. Odpowiedzialność parlamentarna jest egzekwowana przez parlament, ma zastosowanie w przypadku, gdy na skutek różnicy poglądów dochodzi do zakwestionowania sprawowania funkcji przez określony ośrodek decyzyjny (zwykle premiera i rząd), czego konsekwencją może być odwołanie ze stanowiska⁶. Odpowiedzialność polityczna, oprócz parlamentarnej, obejmuje także odpowiedzialność przed innymi podmiotami, przede wszystkim przed narodem, wyborcami i partiami politycznymi, a niekiedy przed szefem państwa czy rządu.

Odpowiedzialność parlamentarna ma miejsce wówczas, gdy dochodzi do różnicy poglądów między parlamentem (większością parlamentarną, opozycją parlamentarną) a określoną osobą (osobami), sprawującą funkcję publiczną, na temat

⁵ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 325.

⁶ Zob. Z. Szelięga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 231 i n.; Ph. Braud, *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995, s. 115–123.

prowadzonej polityki. Odpowiedzialność ta jest egzekwowana przez parlament, ma postać rywalizacji politycznej, a jej konsekwencją może być odwołanie osoby (osób) ją ponoszącej.

Odpowiedzialność polityczną ponosi zwykle organ prowadzący politykę państwa, a więc rząd oraz jego członkowie. Odpowiedzialność polityczna może mieć charakter solidarny (cały rząd) lub indywidualny (poszczególni członkowie rządu). Procedurami służącymi egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu są: wotum nieufności (zwykle lub konstruktywne) i wotum zaufania. Zasadą zwykle praktykowaną jest polityczna nieodpowiedzialność głowy państwa, co oznacza niemożliwość jego odwołania z przyczyn politycznych. Nieodpowiedzialność polityczna głowy państwa stanowi rezultat przyjęcia zasad poszczególnych systemów rządów, zasady podziału władzy oraz instytucji kontrasygnaty, przenoszącej odpowiedzialność za akty głowy państwa na kontrasygnującego je premiera lub ministra, a także faktu, że zwykle prezydent sprawuje funkcje arbitra i nie prowadzi polityki (system parlamentarny).

Philippe Braud stwierdził, że pierwszą funkcją odpowiedzialności politycznej jest umieszczenie poza jej zasięgiem znanych aktorów sceny politycznej – przede wszystkim głowy państwa⁷. Autor ten uważa także, że odpowiedzialność polityczna chroni również członków gabinetu, gdyż stanowi mniejszą dolegliwość niż ściganie karne. Ph. Braud podzielił odpowiedzialność polityczną na: odpowiedzialność – oskarżenie i odpowiedzialność – samooskarżenie⁸. Pierwsza ma na celu uniewinnienie rządzących i polega na wyznaczeniu „kozła ofiarnego” odpowiadającego za niefortunne działanie czy decyzję. Druga, wynika z liberalnego indywidualizmu, przybiera formę wzięcia na siebie odpowiedzialności przez szefa rządu, bez zrzucania jej na podwładnych.

Odpowiedzialność konstytucyjna to odpowiedzialność prawna osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie za naruszenie norm konstytucji lub ustaw, dająca gwarancję praworządności w państwie i zapewniająca kontrolę sprawowania władzy zgodnie z prawem. Odpowiedzialność prawna, czyli odpowiedzialność za naruszenie norm powszechnie obowiązujących, to odpowiedzialność cywilna, karna i konstytucyjna⁹. Obecnie odpowiedzialność prawna egzekutywy jest ukierunkowana na przestrzeganie przepisów prawa, pełni funkcję gwarancyjną stoso-

⁷ Ph. Braud, *op.cit.*, s. 119.

⁸ *Ibidem*, s. 116–117; por. L. Szot, *Norma prawna i norma polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, s. 172.

⁹ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 368.

wania przez te organy podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa: zasady legalizmu i zasady praworządności¹⁰. Fundamentalnym zadaniem odpowiedzialności konstytucyjnej jest „zabezpieczenie porządku państwowego przed niewłaściwym postępowaniem władarzy władzy publicznej”¹¹.

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej występuje we wszystkich państwach demokratycznych, lecz została sprowadzona do instytucji wyjątkowej i jest bardzo rzadko wykorzystywana. Cechą charakterystyczną odpowiedzialności konstytucyjnej jest więc jej sporadyczne praktykowanie, zwykle w okolicznościach szczególnych i ostatecznych, w sytuacjach gdy zawodzą lub zostały użyte, lecz nie przyniosły oczekiwanych rezultatów inne środki. Jak słusznie stwierdził J. Ciapała, „jej nadzwyczajny charakter – szczególnie w przypadku osoby prezydenta – wynika z faktu, że prawidłowo funkcjonujący mechanizm polityczny potrafi stosunkowo szybko eliminować napięcia, przede wszystkim poprzez realizowanie w różnych formach odpowiedzialności politycznej. Jeśli chodzi zaś konkretnie o odpowiedzialność konstytucyjną, to może przypaść jej rola ostatecznego środka w walce *par excellance* politycznej, stosowanego, gdy zawiodą inne metody”¹².

Utrzymywanie i skuteczność tej instytucji opiera się obecnie przede wszystkim na groźbie realnego jej zastosowania¹³ i wynika z „potrzeby kontroli i egzekwowania odpowiedzialności władzy wykonawczej w okolicznościach nadzwyczajnych”¹⁴. Jak obrazowo stwierdził K. Wójtowicz: „po prostu o sile odpowiedzialności konstytucyjnej decyduje przekonanie społeczeństwa o możliwości jej użycia w uzasadnionych okolicznościach momencie”¹⁵. „W ocenie doktryny istnienie odpowiedzialności konstytucyjnej ma dla społeczeństwa znaczenie moralno-polityczne. Orzecznictwo TS w swym założeniu ma charakter osądu i potępienia moralnego, wyrażającego zadośćuczynienie obywatelskiemu poczuciu sprawiedliwości”¹⁶. Nadzwyczajne i wyjątkowe okoliczności uruchomienia instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej nie przekreślają nadziei, jakie wiążą się z jej funkcją prewen-

¹⁰ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 542.

¹¹ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Federacja Rosyjska 1991–2001*, red. J. Adamowski, A. Skrzypek, Warszawa 2002, s. 128.

¹² J. Ciapała, *Prezydent w systemie...*, s. 370.

¹³ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 116.

¹⁴ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 541.

¹⁵ K. Wójtowicz, *Zasady i praktyka funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w innych państwach*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łągiewska, Warszawa 1983, s. 55.

¹⁶ Z. Świda-Łągiewska, *Nadzieje i wątpliwości*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL...*, s. 218–219.

cyjną i z instytucjonalną gwarancją praworządności¹⁷. Dotychczasowa praktyka stosowania odpowiedzialności konstytucyjnej wskazuje uzależnienie ich stosowania od: układu sił politycznych; efektywności funkcjonowania innych instytucji ustrojowych; zasad demokracji politycznej, jawności życia politycznego; powszechnej społecznej akceptacji uruchomienia odpowiedniej procedury.

Odpowiedzialność konstytucyjna jest starsza od politycznej, stanowi jej uzupełnienie, ale wobec większej skuteczności odpowiedzialności politycznej zostaje przez nią wypierana¹⁸.

Termin „odpowiedzialność konstytucyjna” nie jest jednolicie pojmowany w doktrynie i ustawodawstwie, co pozostaje rezultatem zróżnicowania jego zakresu przedmiotowego. Przede wszystkim nie nastąpiło wyraźne oddzielenie odpowiedzialności konstytucyjnej od odpowiedzialności karnej. Wiązało się to z faktem, że odpowiedzialność konstytucyjna wyłoniła się z karnej, a przy jej egzekwowaniu stosowano rozwiązania i procedury karne. We współczesnym konstytucjonalizmie łączenie odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej widoczne jest w dwóch zjawiskach. Po pierwsze, „nie wszystkie konstytucje oddzielają wyraźnie odpowiedzialność konstytucyjną i karną, łącząc naruszenie konstytucji z popełnieniem przestępstw i wykroczeń”¹⁹; po drugie, zastosowane w konstytucjach określenia pozwalają na różnorodną interpretację, co wykorzystują zarówno politycy, jak i konstytucjoniści. Jeden z pierwszych teoretyków odpowiedzialności konstytucyjnej – Benjamin Constant, rozszerzał jej zakres przedmiotowy na „wykonywanie władzy w sposób szkodliwy dla narodu, dokuczliwy dla obywateli, nie wymagany przez interes publiczny”²⁰. Odróżniając odpowiedzialność konstytucyjną od karnej, stwierdził jednocześnie, że zakres odpowiedzialności konstytucyjnej, z uwagi na polityczne aspekty działań i ich skutki, nie może być tak dokładnie określony jak zakres odpowiedzialności karnej. Jak to zaznaczył J. Zalesny, naruszenie konstytucji może pociągać za sobą skutki nie tylko w postaci pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej oraz, że „odpowiedzialność konstytucyjna może być

¹⁷ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...*, s. 116.

¹⁸ Już w książce wydanej w 1922 r. W. Komarnicki pisał: „Konstytucyjna odpowiedzialność ministrów jest starszą co do czasu swego powstania od odpowiedzialności parlamentarnej, jest też bardziej rozpowszechnioną; w państwach jednak z ustrojem parlamentarnym straciła one swe pierwotne znaczenie. Stało się to wskutek tego, iż wobec możliwości obalenia gabinetu w drodze uchwalenia mu wotum nieufności, nie ma potrzeby uciekania się do skomplikowanego i groźnego aparatu *impeachment*”. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 342.

¹⁹ M. Pietrzak, *op.cit.*, s. 38.

²⁰ *Ibidem*, s. 40.

egzekwowana za naruszenia konstytucji, ale nie każda odpowiedzialność za jej naruszenie wyczerpuje się w odpowiedzialności konstytucyjnej²¹.

Wydaje się, że najbardziej optymalnym byłoby przyjęcie nazwy „odpowiedzialność prawna”, co pozwoliłoby na odróżnienie odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej, lecz należy zaznaczyć, że w doktrynie powszechne zastosowanie ma określenie „odpowiedzialność konstytucyjna”. Fakt ten łączyć należy z szerszym rozumieniem terminu odpowiedzialność prawna, definiowanym jako „obowiązek ponoszenia przewidzianych przez normę prawną negatywnych skutków zachowań sprzecznych z dyspozycją normy prawnej w warunkach określonych przez hipotezę normy”²². Tak pojmowana odpowiedzialność prawna odnosi się do wszystkich podmiotów prawa oraz zakłada poniesienie negatywnych konsekwencji każdego zachowania naruszającego obowiązującą normę prawną. Najważniejsze jej rodzaje to: odpowiedzialność karna, ponoszona za popełnienie czynu zabronionego przez normy prawa karnego, prawa wykroczeń i niektórych innych dziedzin prawa, np. karno-skarbowego i odpowiedzialność cywilna, ponoszona za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania oraz z tytułu czynu niedozwolonego²³.

Odpowiedzialność prawna organów władzy, rozumiana jako ponoszenie konsekwencji za nieprzestrzeganie prawa, może przyjmować formę: 1) odpowiedzialności konstytucyjnej, czyli odpowiedzialności za naruszenie konstytucji lub ustawy, w związku z wykonywaniem swych funkcji, za czyny niestanowiące przestępstwa (delikt konstytucyjny), popełnione przez osoby wskazane w konstytucji²⁴. Lecz należy powtórzyć, że zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej jest często rozszerzany poza legalność działań, co jest wynikiem używanych w konstytucjach ogólnych, niedookreślonych pojęć i ich interpretowanie przy zastosowaniu kryteriów politycznych²⁵; 2) odpowiedzialności karnej, czyli za popełnienie przestępstwa, włącznie ze szczególnym jego rodzajem – zdradą stanu.

Innego podziału dokonał J. Kuciński, dzieląc odpowiedzialność prawną na karną, ponoszona za popełnienie czynu zabronionego przez normy prawa karnego, prawa wykroczeń i niektórych innych dziedzin prawa, np. karno-skarbowego

²¹ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, red. T. Mołdawa, Warszawa 2003, s. 134.

²² J. Kuciński, *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 268 oraz przywołana tam literatura.

²³ *Ibidem*, s. 268–269.

²⁴ M. Kowalska, *Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2003, sectio K, vol. X, s. 94.

²⁵ M. Pietrzak, *op.cit.*, s. 39.

i cywilną, ponoszona z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania oraz z tytułu czynu niedozwolonego²⁶.

Można zauważyć istotne różnice między rozumieniem czy ujęciem odpowiedzialności wśród przedstawicieli doktryny w określonych państwach. W literaturze rosyjskiej odpowiedzialność konstytucyjna jest często utożsamiana z odpowiedzialnością prawną i wiązana z odpowiedzialnością polityczną czy moralną. W rosyjskiej doktrynie wyróżnia się odpowiedzialność konstytucyjną w ujęciu pozytywnym, jako sumienne i rzetelne wypełnianie swoich obowiązków, oraz negatywnym, powstałą w przypadku krytycznej oceny działalności podmiotu²⁷. Podział ten, także w ocenie komentatorów rosyjskich²⁸, jest poddawany krytyce, bowiem nie wydaje się, aby prawidłowe wykonywanie obowiązków stanowiło formę odpowiedzialności konstytucyjnej, tak więc może być ona wyłącznie negatywna²⁹. Rosyjska odmienność podejścia do problemu odpowiedzialności konstytucyjnej polega również na związaniu konstytucyjnych praw i obowiązków z ponoszeniem za nie odpowiedzialności, z czego wynika nałożenie odpowiedzialności konstytucyjnej na krąg podmiotów, o których stanowi konstytucja³⁰. Podejście to nie jest jednolite wśród przedstawicieli doktryny, wydaje się zbyt szerokie, gdyż w tym kontekście każda instytucja posiadająca konstytucyjne umocowanie ma charakter konstytucyjny.

Podobny sposób ujmowania odpowiedzialności konstytucyjnej reprezentowany jest w doktrynie litewskiej i ukraińskiej. Na Litwie odpowiedzialność konstytucyjna występuje w oparciu o podstawowe normy prawa konstytucyjnego i obejmuje na przykład wyrażenie wotum nieufności czy ogłoszenie przedterminowych wyborów

²⁶ J. Kuciński, op.cit., s. 269.

²⁷ J. Kondratiewa-Bryzik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010, s. 249.

²⁸ W.A. Winogradow, *Aktualnyje problemy konstitucionno-prawowej otwietstwiennosti*, „Zakonodatielstwo” 2002, nr 10, <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/3942121/>, odczyt z dn. 24.01.2011.

²⁹ J. Kondratiewa-Bryzik, op.cit., s. 250.

³⁰ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 44; J. Kondratiewa-Bryzik, op.cit., s. 250. Stanowisko takie zajmuje przede wszystkim N.M. Kołosowa, według której odpowiedzialność konstytucyjna podmiotów jest wywodzona z art. 15 ust. 2 Konstytucji Rosji, stanowiącego, że „organy władzy państwowej, organy samorządu lokalnego, osoby pełniące funkcje państwowe, obywatele i ich organizacje obowiązane są przestrzegać Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz ustaw”.

do Sejmu³¹. Także na Ukrainie odpowiedzialność konstytucyjna jest traktowana w szerszym zakresie podmiotowym (jako podmioty odpowiedzialności konstytucyjnej wskazywane są także na przykład partie polityczne i obywatele) oraz przedmiotowym, łącząc odpowiedzialność konstytucyjną i polityczną, a także konstytucyjną i „za naruszenie norm prawa konstytucyjnego”³². Również w Portugalii pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje odpowiedzialność polityczną czy parlamentarną, a odpowiedzialność konstytucyjna osób sprawujących najwyższe stanowiska państwowe jest tożsama z odpowiedzialnością karną³³.

Odpowiedzialność konstytucyjna jest, w pewnym sensie, prawnokarna i ma wyłącznie indywidualny charakter, wykluczone jest zbiorowe jej egzekwowanie. Odpowiedzialność konstytucyjna nie ma zastosowania wobec wszystkich piastunów najwyższych urzędów państwowych, posiada dużo węższy i zarazem ściśle określony zakres, odnosi się do podmiotów pełniących szczególnie eksponowane funkcje polityczne³⁴. Zwykle ponoszą ją osoby zajmujące stanowiska w ramach władzy wykonawczej – prezydenci i niekiedy członkowie rządu. Odpowiedzialność konstytucyjna jest egzekwowana według specjalnych, prawem przewidzianych procedur. Może być realizowana w trybie zwykłym (oskarża parlament, sędzi sąd) lub w trybie instytucji *impeachment* (oskarża i sędzi parlament). Organem oskarżającym jest parlament lub jego pierwsza izba. Organami sądzącymi są najczęściej: 1) organy władzy sądowniczej: Sąd Konstytucyjny lub Trybunał Konstytucyjny (np. Niemcy, Włochy, Czechy, Węgry); Sąd Najwyższy (np. Hiszpania, Portugalia, Belgia, Rumunia); sądy powszechne (np. Estonia, Łotwa); specjalny sąd (np. Trybunał Stanu w Polsce); 2) parlament lub druga izba parlamentu, w państwach gdzie zastosowano procedurę *impeachment* (np. Senat w USA, Sejm na Litwie, Rada Federacji w Rosji). Organ sądzący, po uznaniu oskarżonego winnym, zwykle może wymierzyć karę usunięcia z zajmowanego stanowiska. Warto podkreślić, że przepisy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej powinny przewidywać sankcje,

³¹ A. Abramavicius, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Litewskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, s. 164–165.

³² P. Stetciuk, K. Eckhardt, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, s. 349.

³³ K. Complak, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Portugalii*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, s. 243.

³⁴ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej...*, s. 133; J. Wiatr, *Odpowiedzialność konstytucyjna w polskiej teorii i praktyce lat 1990–1996*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, red. A. Korbowicz i in., Lublin 1996, s. 311.

a niektóre z nich, jak np. usunięcie z urzędu, winny być zawarte w normach konstytucyjnych³⁵.

We współczesnych państwach występują dwie tendencje posiadające wpływ na regulację odpowiedzialności konstytucyjnej, mianowicie tendencja do polityzacji bądź jurydyzacji tej odpowiedzialności, gdzie elementem silnie różnicującym jest charakter organu sądującego³⁶. Jurydyzacja polega na dążeniu do wyraźnego ustanowienia przedmiotu, zakresu, treści i procedury odpowiedzialności konstytucyjnej, polityzacja na określeniu ich w sposób ogólny. W przypadku jurydyzacji organem sądującym jest organ typu sądowego, w którym treści prawne przeważają nad politycznymi, postępowanie jest wzorowane na sądowym, a zakres przedmiotowy i katalog kar określone są precyzyjnie³⁷. W sytuacji polityzacji organem sądującym jest organ ustawodawczy lub wybrany przez parlament spośród swoich członków, a zakres odpowiedzialności konstytucyjnej oraz system sankcji nie są określone w konkretny sposób.

Oba rodzaje odpowiedzialności – polityczna i prawna – stanowią jeden z podstawowych elementów statusu prawnego organów władzy wykonawczej we współczesnych państwach demokratycznych³⁸. Konstruowanie odpowiedzialności osób sprawujących funkcje publiczne powinno być spójną konstrukcją ustrojową. Powinno nastąpić systemowe powiązanie – po pierwsze, odpowiedzialności poszczególnych organów władzy wykonawczej oraz, po drugie, odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnoprawnej organów władzy wykonawczej. Jednak często przepisy konstytucyjne i prawne nie konkretyzują ściśle wszystkich aspektów odpowiedzialności konstytucyjnej, przede wszystkim jej zakresu przedmiotowego, stąd można je wywieść tylko w wyniku analizy naukowej³⁹. Są też przypadki, gdy normy prawne nie regulują nawet pojęcia zdrady stanu.

³⁵ W.A. Winogradow, *Konstytucjonno-prawowyje sankcji*, „Zakonodatielstwo” 2001, nr 12, <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/5112126/>, odczyt z dn. 24.01.2011.

³⁶ M. Pietrzak, *op.cit.*, s. 37 i 42; M. Kowalska, *op.cit.*, s. 94.

³⁷ M. Pietrzak, *op.cit.*, s. 42–44; M. Kowalska, *op.cit.*, s. 95.

³⁸ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 543.

³⁹ W.A. Winogradow, *Osnowanieje konstitucionno-prawowej otwietstwiennosti*, „Zakonodatielstwo” 2003, nr 2, <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/4067918/>, odczyt z dn. 24.01.2011.

PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

Pomiędzy odpowiedzialnością polityczną a prawną „występują pewne wzajemne relacje, powodujące związek merytoryczny i formalny”⁴⁰. W dyskursie naukowym w Polsce można wręcz wskazać dwa stanowiska: pierwsze, podważające sens wyodrębnienia odpowiedzialności konstytucyjnej, i drugie, opowiadające się za wyróżnieniem i utrzymaniem obu jej rodzajów. Przedstawicielem pierwszego nurtu był F. Siemieński, który twierdził, że w praktyce odpowiedzialność konstytucyjna ma daleko mniejsze znaczenie niż polityczna i za wystarczające uznawał zastosowanie, oprócz odpowiedzialności politycznej, odpowiedzialność karną wobec osób podejrzewanych o popełnienie przestępstwa⁴¹. Utrzymywanie odpowiedzialności konstytucyjnej – zdaniem F. Siemieńskiego – ma sens jedynie wówczas, gdy odpowiedzialność parlamentarna nie jest w ogóle przewidziana lub nie funkcjonuje prawidłowo oraz w systemach, w których określone organy władzy nie są powoływane i odwoływane przez parlament. W podobnym duchu wypowiadał się G.L. Seidler, piszący, iż sprawnie funkcjonująca odpowiedzialność parlamentarna może na tyle spełniać funkcję prewencyjną, że utrzymywanie odpowiedzialności konstytucyjnej może okazać się niepotrzebne i nabrać charakteru reliktu historycznego⁴². Lecz pomimo stwierdzenia, że „odpowiedzialność konstytucyjna jest szczególnym wypadkiem odpowiedzialności parlamentarnej”⁴³, ostatecznie opowiedział się za rozróżnieniem tych dwóch rodzajów odpowiedzialności.

Za przedstawiciela drugiego stanowiska można uznać W. Sokolewicza, według którego istnienie obu rodzajów odpowiedzialności ma sens i powinno być utrzymywane, choć zwrócił on uwagę na niezbyt precyzyjne rozgraniczenie między odpowiedzialnością konstytucyjną a karną⁴⁴.

⁴⁰ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 540.

⁴¹ F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego. Księga dedykowana profesorowi Andrzejowi Burdzie*, red. L. Antonowicz, Lublin 1985, s. 67–72.

⁴² G.L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12, s. 4–13.

⁴³ *Ibidem* s. 5.

⁴⁴ W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 36–38. Problem niedostatecznego odróżnienia odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej został także podjęty przez M. Pietrzaka i Z. Świdę-Łagiewską. Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3, s. 28; Z. Świda-Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, op.cit., s. 124–125.

Obecnie niepodważany jest sam podział na dwa rodzaje odpowiedzialności, lecz w dalszym ciągu krytykowany pozostaje sens utrzymywania obu jej rodzajów⁴⁵. Przyjmując wzajemne uzupełnianie się i oddziaływanie odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, należy potwierdzić trafność konstatacji M. Kowalskiej, że w przypadkach rozbudowania i praktykowania odpowiedzialności politycznej, odpowiedzialność konstytucyjna traktowana jest jako wyjątkowa, natomiast gdzie odpowiedzialność polityczna słabo funkcjonuje lub jest martwa, jej rolę może wypełniać odpowiedzialność konstytucyjna⁴⁶.

Porównując odpowiedzialność polityczną i prawną, można wskazać zarówno cechy wspólne, jak i różnicujące, znamienym natomiast pozostaje wskazywanie ich na tych samych płaszczyznach. Wśród podobieństw obu rodzajów odpowiedzialności można wskazać: związki natury historycznej, regulowanie normami prawa konstytucyjnego, połączenie z systemami rządów, polityzację, związki przedmiotowe, podmiotowe, proceduralne i organizacyjne.

Związki pomiędzy odpowiedzialnością polityczną i konstytucyjną obejmują wzajemne splatanie się obu tych instytucji i polityzację odpowiedzialności konstytucyjnej. Odpowiedzialność konstytucyjna może stanowić przedłużenie i uzupełnienie odpowiedzialności politycznej. Wyrażane są nawet wątpliwości dotyczące istoty odpowiedzialności konstytucyjnej, która ze względu na swój złożony charakter wymyka się jednoznacznym uogólnieniom i nie sposób zaliczyć jej do odpowiedzialności prawnej czy politycznej. Wątpliwości wynikają z: „istoty zarzutów będących podstawą uruchomienia odpowiedzialności konstytucyjnej; charakteru organu stawiającego w stan oskarżenia; konstrukcji ciała rozpatrującego oskarżenie i wydającego ostateczny werdykt w sprawie, rangi ustrojowej podmiotu podlegającego osądzeniu w tym trybie”⁴⁷. Czynniki te czynią – zdaniem M. Bożka – z odpowiedzialności konstytucyjnej odpowiedzialność *par excellence* polityczną. Jednocześnie nie jest podważany fakt, że pomimo wykazywania cech odpowiedzialności politycznej, odpowiedzialność konstytucyjna pozostaje odrębną instytucją ustrojową.

Odpowiedzialność prawną i polityczną łączą związki natury historycznej. Odpowiedzialność prawna historycznie poprzedzała polityczną, ale już od momentu powstania nie była ograniczana jedynie do naruszeń prawa. W praktyce

⁴⁵ L. Garlicki stwierdził, że „mechanizmy odpowiedzialności politycznej są wystarczająco adekwatnym środkiem reakcji na delikty konstytucyjne, a do egzekwowania odpowiedzialności za przestępstwa w pierwszym rzędzie powołane są sądy powszechne”. L. Garlicki, op.cit., s. 180.

⁴⁶ M. Kowalska, op.cit., s. 96.

⁴⁷ M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 249.

parlamentarnej XX w. odpowiedzialność prawna ustąpiła miejsca politycznej⁴⁸, gdyż charakteryzowała się większą skutecznością, była szybsza do przeprowadzenia. Uformowanie się odpowiedzialności politycznej usunęło w cień odpowiedzialność konstytucyjną i „zaakceptowało jej rolę jako procedury następczego ukarania byłego członka rządu”⁴⁹

Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna są regulowane normami prawa konstytucyjnego, a więc tworzonego przez władzę ustrojodawczą, posiadającą charakter władzy politycznej. I w tym kontekście oba rodzaje odpowiedzialności mają polityczne korzenie, a więc i polityczny charakter. Procedury odpowiedzialności politycznej nie są „nieformalnymi rozwiązaniami powstającymi na drodze zwyczajowej w praktyce ustrojowej, lecz mają charakter zinstytucjonalizowanych rozwiązań konstytucyjnych”⁵⁰. Jeśli pod pojęciem odpowiedzialności politycznej rozumiemy procedury kontrolne regulowane normami konstytucyjnymi, to *de facto* są to konkretne instytucje prawne, więc „mamy tu do czynienia z przejawami odpowiedzialności prawnej w pełnym tego słowa znaczeniu”⁵¹.

W kwestiach ustrojowych podkreślić należy, że oba rodzaje odpowiedzialności są ściśle związane z systemem rządów. Jak pisał F. Siemieński, rozważań o odpowiedzialności osób sprawujących najwyższe stanowiska państwowe nie można „odrywać od przyjętego w danym państwie systemu rządów”⁵².

Cechą charakterystyczną dla obu rodzajów odpowiedzialności jest ich polityzacja, występująca nie tylko na poziomie organizacyjnym, ale w ogóle. Jak słusznie stwierdził F. Siemieński „w sporach między racjami prawnymi i politycznymi – wbrew wyrażanym niekiedy nadziejom i pobożnym życzeniom – zawsze biorą górę racje polityczne. Racje prawne w stosunku do racji politycznych mają zawsze znaczenie drugorzędne i służebne”⁵³. W odpowiedzialności konstytucyjnej istotną, jeśli nie decydującą rolę, odgrywa kontekst polityczny. Jest on ważniejszy od faktu naruszenia prawa. Jeśli działania podmiotu są aprobowane przez społeczeństwo, partie polityczne, szanse pociągnięcia go do odpowiedzialności politycznej są znikome⁵⁴. Wyjątkowe korzystanie i służebny charakter odpowiedzialności konstytucyjnej wynika zatem nie z przestrzegania prawa przez piastunów najwyższych

⁴⁸ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 541.

⁴⁹ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 176.

⁵⁰ M. Bożek, *op.cit.*, s. 249.

⁵¹ *Ibidem*, s. 249.

⁵² F. Siemieński, *op.cit.*, s. 71.

⁵³ *Ibidem*, s. 72.

⁵⁴ J. Ciapała, *op.cit.*, s. 371.

władz, ale głównie z przyczyn politycznych. Wyjątek stanowiło intensywne sięganie po ten środek w okresie przemian ustrojowych w Polsce po 1989 r.⁵⁵

W kwestii polityzacji odpowiedzialności konstytucyjnej konieczne jednak wydaje się ukształtowanie normy politycznej i kultury politycznej zakazujących wykorzystywania trybu odpowiedzialności konstytucyjnej do politycznych rozgrywek z przeciwnikami oraz obrony, za wszelką cenę, własnych polityków przez rządzącą większość parlamentarną⁵⁶. Bowiem w demokratycznym państwie prawnym prawo powinno stanowić wartość nadrzędną i powinno być respektowane, choćby kosztem partyjno-koleżeńskiej lojalności.

Pomiędzy dwoma rodzajami odpowiedzialności silne są związki przedmiotowe, podmiotowe i proceduralne. Zakres przedmiotowy i podmiotowy częściowo się pokrywa⁵⁷, dlatego często ich wzajemny stosunek określany jest jako komplementarny. Oba te typy odpowiedzialności mogą mieć charakter komplementarny także z tego powodu, że „nie tylko mogą realizować się po kolei, na tle jednego stanu faktycznego, ale też istota obu tych procedur jest genetycznie podobna, gdyż ich celem jest usunięcie ze stanowiska osoby zajmującej wysokie stanowisko w państwie. Taki jest dzisiaj sens odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta i taki był niegdyś sens odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów”⁵⁸. Odpowiedzialność konstytucyjna (prawna) może więc być konsekwencją odpowiedzialności politycznej.

Elementem wspólnym jest rola parlamentu, który zwykle odgrywa istotną funkcję w procedurach egzekwowania obu rodzajów odpowiedzialności. Parlament (pierwsza lub obie izby) zwykle jest ciałem stawiającym w stan oskarżenia. Jest to uzasadniane demokratycznymi zasadami ustrojowymi, faktem, że parlament jest organem przedstawicielskim, dającym gwarancję rozważności i bezstronności, nienadużywającym tych instytucji z błahych powodów⁵⁹. Z racji przyznania parlamentowi decydującej roli we wszczynaniu (a niekiedy w całości) postępowania, nie można całkowicie oddzielić i uniezależnić odpowiedzialności od aktualnego układu sił w izbie czy izbach, bowiem przesłanką wszczęcia postępowania jest odpowiednie zaplecze polityczne. Monopol parlamentu do stawiania w stan oskarżenia w obu rodzajach odpowiedzialności pozwala na sformułowanie tezy, że odpowiedzialność

⁵⁵ Przykłady zob. M. Kowalska, *op.cit.*, s. 101–104.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 106.

⁵⁷ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 544.

⁵⁸ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 175.

⁵⁹ M. Pietrzak, *op.cit.*, s. 41.

konstytucyjna jest formą odpowiedzialności parlamentarnej, tylko realizowanej w innej drodze proceduralnej⁶⁰.

Związki organizacyjne istnieją także na płaszczyźnie organu sądu. Są one silniejsze lub słabsze, w zależności od wyboru przez ustrojodawcę ciała sądu w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej. Jeżeli przyjęto procedurę *impeachment* i ciałem sądu jest parlament, związki te są silne. W przypadku tendencji jurydyzacji odpowiedzialności konstytucyjnej i ustanowienia jako organu sądu jakiegoś rodzaju sądu, związki te mogą być silniejsze lub słabsze, w zależności od rodzaju sądu. Najsilniejsze związki są zauważalne w sądach specjalnych (np. Trybunał Stanu w Polsce), zwykle wybieranych przez parlament. W przypadku sądenia przez Sądy czy Trybunały Konstytucyjne związki te zależne są od przyjętego sposobu wyboru sędziów, lecz zwykle parlament uczestniczy w tym procesie.

Związki organizacyjne posiadają istotne znaczenie w procesie upolitycznienia odpowiedzialności konstytucyjnej. Postawienie w stan oskarżenia jest decyzją organu politycznego – parlamentu, sądenie odbywa się zwykle przez organ, którego skład, w większym lub mniejszym stopniu, został wybrany przez parlament. Można więc skonkludować, że pod względem organizacyjnym regulacja odpowiedzialności konstytucyjnej uzależniona jest od ciała politycznego – parlamentu, a w nim od aktualnego układu sił parlamentarnych. Pewnym zrównoważeniem polityzacji organizacyjnej odpowiedzialności konstytucyjnej mogą być wymogi proceduralne. W wielu państwach postawienie w stan oskarżenia wymaga kwalifikowanej większości głosów i, co za tym idzie, opowiedzenie się za wnioskiem także partii będących u steru władzy⁶¹.

Jako różnice pomiędzy odpowiedzialnością polityczną a prawną można wskazać: funkcje, zakres przedmiotowy i podmiotowy, procedury, skutki, sankcje.

Dwa rodzaje odpowiedzialności posiadają różne funkcje ustrojowe do wypełnienia – odpowiedzialność konstytucyjna posiada przede wszystkim charakter prewencyjny, stanowi swoistą przestrożę dla osób pełniących najważniejsze stanowiska państwowe. „O ile bowiem odpowiedzialność polityczna jest ukierunkowana na celowość, skuteczność działań oraz [...] na styl sprawowania urzędu, to odpowiedzialność prawna ze swej istoty zorientowana jest na praworządność, a także na ochronę interesów państwa, czyli na ochronę racji stanu”⁶².

⁶⁰ L. Garlicki, op.cit., s. 176.

⁶¹ M. Kowalska, op.cit., s. 100.

⁶² J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2005, nr 6 (71), s. 101.

Związki przedmiotowe, podmiotowe i proceduralne między odpowiedzialnością prawną a polityczną nie są pełne, więc – pomimo ich istnienia – na tych samych płaszczyznach można wskazać istotne różnice. W kwestii zakresu przedmiotowego – odpowiedzialność konstytucyjna jest ponoszona za naruszenie prawa przez konkretną osobę, polityczna – za utratę politycznego zaufania. Inny jest także charakter przesłanki warunkującej sięgnięcie po poszczególne rodzaje odpowiedzialności: w odpowiedzialności konstytucyjnej przesłanka ma charakter zobiektywizowany w postaci wskazania naruszenia konkretnej normy prawnej, o odpowiedzialności politycznej decydują względy natury subiektywnej. W odpowiedzialności konstytucyjną wpisane jest pojęcie winy, odpowiedzialność polityczna nie musi się łączyć z jakimkolwiek stopniem zawinienia⁶³.

W odpowiedzialności politycznej stosowaną i powszechnie stosowaną procedurą podejmowania decyzji jest bezwzględna większość głosów, wskazująca poparcie parlamentarnej większości. W odpowiedzialności konstytucyjnej wymagana jest z reguły większość kwalifikowana, stwarzająca przesłanki dokładnego rozważenia sprawy i niepodejmowania pochopnych decyzji⁶⁴. W kwestii charakteru procedury służącej egzekwowaniu określonej postaci odpowiedzialności – jak twierdzi M. Bożek – konkluzja musi być jedna: „wszystkie mechanizmy ujęte w instytucjonalne ramy rozwiązań prawnych muszą być z natury rzeczy traktowane w kategoriach odpowiedzialności prawnej”⁶⁵.

Odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter indywidualny, jest oparta na zawinieniu i realizowana w quasi-sądowej procedurze⁶⁶. Musi być zachowany właściwy poziom jurydyzacji odpowiedzialności konstytucyjnej, musi być ona obwarowana szczególną procedurą, muszą być stosowane większości, wszystko po to, aby nie stała się substytutem odpowiedzialności politycznej⁶⁷.

W aspekcie skutków Ph. Braud stwierdził, że sankcja w zakresie odpowiedzialności politycznej jest, w porównaniu z odpowiedzialnością karną, „podwójnie usypiająca”. Oznacza to „łatwiejszą do zniesienia cenę” – jedynie usunięcie z urzędu i brak hańbiącego charakteru oraz „łatwiejsze jej zniesienie”, gdyż nie wiąże się

⁶³ L. Garlicki, op.cit., s. 170.

⁶⁴ M. Pietrzak, op.cit., s. 41.

⁶⁵ M. Bożek, op.cit., s. 250.

⁶⁶ L. Garlicki, op.cit., s. 175.

⁶⁷ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 618–619.

z drastycznymi czy niepokojącymi skutkami⁶⁸. Trzeba jednak podnieść, że bardziej wnikliwi badacze przejawiają „nieufność wobec jawnie fasadowego założenia, jakoby to raczej o podłożu czysto prawnym kierowały parlamentarzystami podnoszącymi ręce za pociągnięciem piastuna stosownego urzędu do odpowiedzialności konstytucyjnej”⁶⁹.

Konkludując, odpowiedzialność parlamentarna stanowi sankcję polityczną, jest istotną instytucją kontroli parlamentarnej nad organami władzy wykonawczej. Odpowiedzialność konstytucyjna może stanowić przedłużenie i swoiste uzupełnienie odpowiedzialności politycznej, a także gwarancję skuteczności odpowiedzialności politycznej i kontroli działalności organów władzy⁷⁰. Sama możliwość jej zastosowania spełnia rolę prewencyjną, odstraszącą, dającą piastunom władzy świadomość pociągnięcia do odpowiedzialności w przypadku naruszenia prawa. Odpowiedzialność prawna może mieć charakter subsydiarny i uzupełniający w stosunku do politycznej, bowiem w sytuacji, gdy ta ostatnia nie jest wykorzystana prawidłowo, „odpowiedzialność konstytucyjna może też realizować funkcję odpowiedzialności politycznej”⁷¹.

SUMMARY

THE ARTICLE AIMS at the presentation of two main kinds of responsibility of executive authority: political and legal (constitutional) responsibility, existing on the ground of constitutional law, and it also shows similarities and differences between the same. In the article political responsibility was analyzed, that is borne for policy pursued and legal responsibility for breach of law. By comparing political and legal responsibility both common and differentiating features were shown, significant however is identifying them on the same levels. Among the similarities of both types of responsibility the following were considered: associations of historical nature, regulating by the standards of constitutional law, connection with governance systems, politicization, relationships of objective, subjective, procedural and organizational character. Functions, subjective and objective scope, procedures, consequences and sanctions were itemized as differences between political and legal responsibility.

⁶⁸ Ph. Braud, op.cit., s. 121; por. L. Szot, *Norma prawna i norma polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, s. 173.

⁶⁹ M. Bożek, op.cit., s. 250.

⁷⁰ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 540; M. Kowalska, op.cit., s. 97.

⁷¹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 544.