

Cytowanie

Chicago: M. Radajewski, *Glosa do uchwały Trybunału Stanu z 15 maja 2019 r., sygn. akt TSZP 1/17*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 427–435, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.31>

APA: Radajewski, M. (2023), *Glosa do uchwały Trybunału Stanu z 15 maja 2019 r., sygn. akt TSZP 1/17*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 427–435, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.31>

Mateusz Radajewski

ORCID ID: 0000-0002-7547-9197

Uniwersytet SWPS

E-mail: mradajewski@swps.edu.pl

**Glosa do uchwały Trybunału Stanu
z 15 maja 2019 r., sygn. akt TSZP 1/17**

Słowa kluczowe: Trybunał Stanu, odpowiedzialność konstytucyjna, przedawnienie, przerwanie biegu przedawnienia, zasadnicza wykładnia ustawy

Keywords: limitation, Tribunal of State, interruption of the limitation, constitutional liability, fundamental interpretation of the law

Streszczenie

Przedmiotem glosy jest analiza uchwały Trybunału Stanu z 15 maja 2019 r. (sygn. akt TSZP 1/17) rozstrzygającej zagadnienie prawne, którego istota sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy przerwanie biegu przedawnienia, o którym mowa w art. 23 ustawy o Trybunale Stanu, należy rozumieć w ten sposób, że po wystąpieniu takiego zdarzenia przedawnienie biegnie od nowa. Autor, częściowo polemizując z ustaleniami Trybunału Stanu, wskazuje, że zagadnienia tego nie można rozstrzygnąć przy zastosowaniu metod wykładni językowej i systemowej. Dopiero wykładnia funkcjonalna przemawia za pozytywną odpowiedzią na przedmiotowe pytanie. Tym samym Autor potwierdza słuszność rozstrzygnięcia Trybunału Stanu, jednocześnie wskazując na niedostatki jego uzasadnienia.

Abstract**Gloss to the Resolution of the Tribunal of State
of May 15, 2019, file ref. no. TSZP 1/17**

The subject of this gloss is an analysis of the resolution of the Tribunal of State of 15 May 2019 (file ref. no. TSZP 1/17) resolving a legal issue, the essence of which boils down to answering the question whether the interruption of the limitation referred to in Art. 23 of the Tribunal of State Act should be understood in such a way that, after the occurrence of such an event, the limitation runs anew. The author, partly polemising with the findings of the Tribunal of State, points out that this issue cannot be resolved by using the methods of linguistic and systemic interpretation. Only a functional interpretation supports a positive answer to the question under consideration. Thus, the author confirms the correctness of the Tribunal's decision, while pointing out the deficiencies of its justification.

✱

I.

15 maja 2019 r. zapadło jedno z nielicznych w historii Polski orzeczeń odnoszących się bezpośrednio do problematyki odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych urzędników państwowych. Jego wyjątkowość odnosi się nie tylko do jego problematyki, ale również i formy. Przybrało ono bowiem postać uchwały pełnego składu Trybunału Stanu rozstrzygającej zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy. Istotne znaczenie tej uchwały wynika jednak przede wszystkim z jej treści. Trybunał rozstrzygnął w niej bowiem kwestię zakresu temporalnego ponoszonej przed nim odpowiedzialności, ustalając, że ma on zawsze ograniczony charakter.

Mimo wskazanych powyżej okoliczności uchwała TS z 15 maja 2019 r. nie spotkała się z dostatecznym zainteresowaniem doktryny. W szczególności nie doczekała się do tej pory komentarza w formie glosy. Niniejsza praca ma na celu uzupełnienie tej luki.

II.

Przedmiotem komentowanej uchwały było rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, którego istota sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy przerwanie biegu przedawnienia, o którym mowa w art. 23 ust. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹, należy rozumieć w ten sposób, że po złożeniu wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed tym organem przedawnienie zaczyna biec od nowa. Powyższa wątpliwość wynikała z faktu, że ustawa o TS nie określa *explicite* skutków przerwania biegu przedawnienia. Trybunał na tak zadane pytanie udzielił odpowiedzi pozytywnej, aczkolwiek aż sześciu członków składu orzekającego przedstawiło odmienne stanowisko w tej sprawie.

III.

Analizę problemu, którego dotyczyła komentowana uchwała, należy rozpocząć od wykładni językowej art. 23 ust. 3 ustawy o TS. Przepis ten wskazuje, że złożenie wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed tym organem przerywa bieg przedawnienia. Nie określa on jednak wprost skutków tego zdarzenia. Nie można się przy tym zgodzić z Trybunałem, by wynikały one z samego językowego znaczenia czasownika „przerwać”. Wyraz ten w języku polskim może bowiem również służyć do opisania sytuacji, w których dochodzi do zaprzestania wykonywania określonych czynności, bez konieczności ich kontynuowania (przykładem takiego użycia tego czasownika mogą być np. wyrażenia „przerwać studia”, „przerwać karierę” czy „przerwać podróż”)². Wydaje się więc, że dla rozstrzygnięcia przedmiotowe-

¹ T.j. Dz.U. 2022 poz. 762, dalej jako: ustawa o TS.

² Podobny argument wybrzmiał wyraźnie w zdaniu odrębnym sędziego Cz. Kłaka. Wydaje się jednak, że jego autor sformułował go zbyt tendencyjnie, twierdząc, że czasownik „przerwać” należy rozumieć jako „przeszkodzić w czymś” lub „nie pozwolić skończyć”, co mogłoby sugerować, że sam w sobie, bez odpowiedniego uzupełnienia, nie służy on do opisywania aktywności czy procesów mających być wznowionymi w przyszłości. Tymczasem czasownik ten co do zasady odnosi się właśnie do zjawisk, które mają być kontynuowane, a jedynie wyjątkowo, jak zostało to wskazane w podanych powyżej przykładach, może posłużyć do określenia ich zakończenia.

go problemu konieczne jest sięgnięcie po inne rodzaje wykładni niż językowa, a zatem – w pierwszej kolejności – po wykładnię systemową.

W celu poprawnego zastosowania reguł interpretacji systemowej do omawianego zagadnienia należy w pierwszej kolejności zidentyfikować inne, występujące w Polsce rozwiązania prawne dotyczące przerwania biegu przedawnienia. W tym zakresie należy przede wszystkim stwierdzić, że polskiemu systemowi prawnemu znane są dwie, do pewnego stopnia różniące się od siebie, konstrukcje prawne, które określić można właśnie mianem przerwania biegu przedawnienia. Pierwszą z nich jest instytucja opisana w art. 102 ustawy z czerwca 1997 r. – Kodeks karny³. W odniesieniu do niej zauważyć jednak trzeba, że określenie jej w ten sposób jest wyłącznie dziełem doktryny. Ustawodawca nie posłużył się bowiem we wskazanym przepisie czasownikiem „przerywać”, a – co więcej – w jego treści wprost uregulował kwestię skutków przerwania przedawnienia w postaci wydłużenia jego terminów⁴. Trudno jest więc doszukiwać się w tym rozwiązaniu jakiegokolwiek daleko idącej analogii do instytucji opisanej w art. 23 ust. 3 ustawy o TS. W związku z tym nie wydaje się, by zasadne było odwoływanie się przez Trybunał do rozumienia instytucji przerwania przedawnienia na gruncie prawa karnego. W tym kontekście szczególnie nieprzekonujące jest powoływanie się przez skład orzekający na prace K. Marszała, w których pogląd, iż przerwanie biegu przedawnienia w prawie karnym oznacza, że biegnie ono na nowo, uzasadniany jest wyraźnym brzmieniem przepisów przewidujących taki skutek⁵, czego brak jest w ustawie o TS⁶.

Drugim ze sposobów uregulowania przerwania biegu przedawnienia w polskim prawie jest skonstruowanie tej instytucji z użyciem wprost w treści prze-

³ T.j. Dz.U. 2022 poz. 1138 ze zm.

⁴ Przez co słusznie część przedstawicieli doktryny uznaje posługiwanie się w tym wypadku pojęciem przerwania za nie do końca adekwatne. Zob. np. R. Kmiecik [w:] *System prawa karnego. Dopuszczalność procesu*, red. M. Jeż-Ludwikowska, A. Lach, Warszawa 2015, s. 862–863.

⁵ Zob. K. Marszał, *Uwagi na tle przerwy terminu przedawnienia wszczęcia postępowania karnego*, „Palestra” 1965, nr 12, s. 58; K. Marszał, *Spoczywanie terminu przedawnienia w prawie karnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 2, s. 81.

⁶ Podkreślić jednocześnie trzeba, że TS w kontekście prawa karnego przywołał także poglądy o bardziej uniwersalnym charakterze. Zob. np. M. Kulik, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, s. 384.

pisu czasownika „przerywać”. Rozwiązanie takie przewidziane zostało m.in. w art. 70 § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷. Stanowi on, że „po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo [...]”. Podobne regulacje znajdują się w innych ustawach, przewidujących przerwanie biegu określonego terminu. Zdaniem TS świadczy to o jednolitym rozumieniu tej instytucji w polskim systemie prawa. Warto jednak zwrócić uwagę, że i ten argument nie jest w pełni przekonujący. Skoro bowiem we wszystkich innych sytuacjach ustawodawca wprost określił skutek przerywania biegu przedawnienia, a nie zrobił tego wyłącznie w ustawie o TS, uzasadnione jest twierdzenie, że w tym ostatnim przypadku chciał osiągnąć inny cel. Co więcej, gdyby założyć, tak jak zrobił to skład orzekający, że rozpoczęcie biegu przedawnienia na nowo wynika z samej istoty jego „przerwania”, normowanie wprost tego skutku w ustawodawstwie należałoby uznać za zbędne *superfluum*, a taka konstatacja, z uwagi na jej niezgodność z założeniem racjonalności ustawodawcy, wymagałaby dodatkowego uzasadnienia. Tym samym wydaje się, że również zastosowanie samych reguł wykładni systemowej nie pozwala na rozstrzygnięcie omawianego problemu⁸.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że odpowiedź na pytanie, czy komentowana uchwała TS zasługuje na aprobatę, wymaga odwołania się przede wszystkim do reguł wykładni funkcjonalnej. W tym kontekście wskazać przede wszystkim należy, że zasadniczym celem art. 23 ust. 3 ustawy o TS jest wydłużenie okresu, w którym osoby podlegające jurysdykcji TS mogą przed nim odpowiadać. Brak jest przy tym jakichkolwiek argumentów za stwierdzeniem, że wolą ustawodawcy było, by okres ten, wskutek złożenia wstępnego wniosku, był przedłużany *de facto* w nieskończoność. W szczególności – wbrew stanowisku wyrażonemu w niektórych zdaniach odrębnych do komentowanej uchwały – nie przemawia za tym wyjątkowy charakter odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Jej szczególny zakres podmioto-

⁷ T.j. Dz.U. 2022 poz. 2651 ze zm.

⁸ Warto w tym miejscu wskazać, że argument o różnicach w regulacjach dotyczących przerywania biegu przedawnienia zamieszczonych w ustawie o TS oraz w innych ustawach został wyraźnie wyartykułowany w większości zdań odrębnych do komentowanej uchwały. Trudno jest jednak stwierdzić, by sam w sobie mógł on mieć charakter rozstrzygający. Wynika to przede wszystkim z faktu, że nakaz wykładni w sposób wykluczający, by jakiegokolwiek fragmenty tekstu prawnego stanowiły *superfluum*, nie ma charakteru bezwzględnego i należy od niego odstąpić, jeżeli przemawiają za tym istotne względy.

wy, jak i przedmiotowy nie stanowi bowiem dostatecznej racji do uznania, że w postępowaniu zmierzającym do jej realizacji należy dążyć do częściowego wyłączenia stosowania instytucji przedawnienia. Argumenty na jej rzecz, odnoszące się do klasycznej odpowiedzialności karnej⁹, są bowiem w pełni aplikowalne również do odpowiedzialności najwyższych urzędników państwowych ponoszonej przed TS. Potwierdza to sam ustawodawca, który przecież w art. 23 ust. 1 ustawy o TS przewidział generalną zasadę przedawnienia ścigania przed TS. Nie daje on przy tym żadnych podstaw, by twierdzić, że ust. 3 tego przepisu przewiduje od niej wyjątek. Jego celem jest wyłącznie modyfikacja terminu przedawnienia po wszczęciu postępowania w danej sprawie, tak by nie doszło do sytuacji, w której nie mogłoby się ono zakończyć merytorycznym rozstrzygnięciem. Do osiągnięcia tego celu wystarczające jest przedłużenie okresu przedawnienia, a nie jego całkowite zniesienie.

Za niezasadny uznać należy również argument podniesiony w niektórych zdaniach odrębnych, zgodnie z którym wyłączenie możliwości przedawnienia po wniesieniu wstępnego wniosku miałyby służyć realizacji prawa do sądu poprzez zagwarantowanie oskarżonemu prawa do uzyskania wyroku uniewinniającego od oficjalnie sformułowanych zarzutów. Argumentacja taka jest nie do pogodzenia z fundamentalną dla polskiego porządku prawnego zasadą domniemania niewinności, zgodnie z którą każdego uznaje się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰). Z formalnego punktu widzenia nie istnieje więc potrzeba dowodzenia niezasadności sformułowanych wobec oskarżonego zarzutów, a orzeczenie umarzające postępowanie z powodu przedawnienia ścigania ma taki sam wpływ na jego status jak wyrok uniewinniający. Należy również pamiętać, że prawo do sądu w sprawach karnych i im podobnych, zarówno w wymiarze konstytucyjnym, jak i prawnomiędzynarodowym, w swej istocie sprowadza się do prawa do bycia niekarany inaczej niż w wyniku rzetelnie przeprowadzonego postępowania przed niezawisłym i bezstronnym sądem¹¹. Z natury rzeczy zgodna z tym pra-

⁹ Ich szerokiego przeglądu i rzetelnej oceny dokonano w: M. Kulik, *Przedawnienie...*, s. 28–76.

¹⁰ Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

¹¹ Zob. P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warsza-

wem pozostaje więc każda regulacja przewidująca umorzenie postępowania przed jego zakończeniem, choćby nawet wyłącznie z przyczyn formalnych, jeśli tylko nie wiąże się z tym jednoczesne obalenie domniemania niewinności.

Warto także w omawianym kontekście wskazać, że nieracjonalne byłoby zakładanie, że tak daleko idący skutek jak zniesienie całkowicie przedawnienia w konkretnej sprawie może wynikać wyłącznie z czynności, jaką jest złożenie wstępnego wniosku. Przeczy temu przede wszystkim właśnie jego „wstępny” charakter. Wniesienie go, co może uczynić nawet względnie małą liczba posłów, mogąca się kierować w tym zakresie przede wszystkim względami politycznymi, nie uprawdopodobnia w żaden sposób słuszności sformułowanych w nim zarzutów. Nie ma więc żadnych powodów, by zakładać, że czynność ta miałaby aż tak głęboko modyfikować status prawny sprawców deliktów konstytucyjnych czy przestępstw¹².

Powyższe ustalenia, opierające się głównie na *ratio legis* art. 23 ustawy o TS, można dodatkowo wzmocnić argumentami natury systemowej. Przewidzenie, że ściganie pewnych czynów nie ulega przedawnieniu, ale tylko, gdy wobec ich sprawców podjęto pewne działania procesowe, byłoby bowiem w polskim prawie rozwiązaniem w najwyższym stopniu osobliwym. Nie wydaje się, by tworzenie tak specyficznych konstrukcji mogło się odbywać w drodze swoistego „niedopowiedzenia” zamieszczonego w ustawie. W tym kontekście należy przyznać rację Trybunałowi, który zauważył, że wszelkie sytuacje, w których przedawnienie nie biegnie, zostały przez polskiego ustawodawcę uregulowane wprost w przepisach. Nie ma żadnych powodów, by sądzić, że w ustawie o TS zamierzał on osiągnąć ten sam cel w zupełnie inny sposób.

Podkreślenia na koniec wymaga, że powyższe ustalenia, wbrew stanowisku wyrażonemu w zdaniu odrębnym sędziego M. Czeszkiewicza, są wspierane także przez argumenty wynikające z wykładni historycznej. Przerwanie biegu przedawnienia wskutek złożenia wniosku o pociągnięcie do odpowie-

wa 1997, s. 203; D. Czerniak, *Prawo do sądu w sprawach karnych w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 145; P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, Legalis/el., punkt III.A.5.

¹² Z powyższych względów za niezasadny należy uznać, podniesiony w zdaniach odrębnych sędziów A. Kojro i P. Śliwy, argument, jakoby to rzekoma wysoka ranga wstępnego wniosku korespondowała ze skutkiem w postaci faktycznego zniesienia przedawnienia.

działności przed TS przewidywał bowiem również art. 9 ustawy z 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu¹³, przy czym, podobnie jak art. 23 ust. 3 obecnie obowiązujący ustawy, nie określał on wyraźnie jego skutków. Skoro jednak art. 8 ustawy o TS z 1923 r. wskazywał, że ściganie przed tym organem było dopuszczalne tylko, jeśli wspomniany wniosek złożono w ciągu 6 lat od popełnienia czynu¹⁴, przerwanie biegu przedawnienia, które przewidziano w jej art. 9, można było rozumieć tylko w ten sposób, że od tego zdarzenia sześcioletni okres przedawnienia należało liczyć od nowa. Gdyby przyjąć, jak chce autor wspomnianego zdania odrębnego, że na gruncie ustawy o TS z 1923 r. przedawnienie po złożeniu wniosku nie biegło¹⁵, jej art. 9 byłby całkowicie zbędny. Skutek ten wynikałby bowiem jasno z samej treści art. 8. Nie powinno zatem budzić większych wątpliwości, że zamieszczona w ustawie o TS z 1923 r. regulacja dotycząca przerywania biegu przedawnienia ścigania przewidywała, że w razie jej zastosowania jego termin zaczynał biec od nowa. Potwierdza to słuszność analogicznego rozumienia obecnie obowiązujących unormowań poświęconych temu zagadnieniu.

IV.

Przeprowadzona powyżej wykładnia art. 23 ust. 3 ustawy o TS pozwala stwierdzić, że komentowana uchwała zasługuje na aprobatę. Jej uzasadnienie pozostawia jednak pewien niedosyt. Za trafnością rozstrzygnięcia Trybunału przemawiały bowiem w pierwszej kolejności argumenty natury funkcjonal-

¹³ Dz.U. Nr 59 poz. 415; dalej jako: ustawa o TS z 1923 r.

¹⁴ Termin ten ulegał przedłużeniu, jeżeli wniosek miał dotyczyć czynu, który stał się wiadomy dopiero wraz z zamknięciem rachunków państwowych (wówczas można było go zgłosić do końca danej kadencji Sejmu, nawet jeżeli upłynął już podstawowy termin przedawnienia).

¹⁵ Tezę tę uzasadnia on przy tym wyjątkowo niejasno, odwołując się do długości kadencji Sejmu oraz treści art. 25 ust. 1 ustawy o TS z 1923 r., który stanowił, że gdy po rozpoczęciu rozprawy głównej doszło do upływu kadencji Sejmu, członkowie TS pełnili swoją funkcję „aż do wydania wyroku”. Trudno bez dodatkowego wyjaśnienia, którego w zdaniu odrębnym brakuje, zrozumieć, w jaki dokładnie sposób okoliczności te miałyby wpływać na rozumienie art. 9 wspomnianej ustawy. W szczególności trudna do zaakceptowania jest sugestia, że wskazany przepis przesądzał, że każde postępowanie po rozpoczęciu rozprawy głównej musiało zakończyć się merytorycznym rozstrzygnięciem.

nej i to niekoniecznie te wyartykułowane wyraźnie przez skład orzekający. Dopiero w ich kontekście właściwego znaczenia nabierają ustalenia Trybunału odwołujące się do reguł wykładni językowej i systemowej, które same w sobie w niniejszej sprawie nie mogły być rozstrzygające.

Literatura

- Czerniak D., *Prawo do sądu w sprawach karnych w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3.
- Hofmański P., *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Hofmański P., Wróbel A., *Komentarz do art. 6 [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Kmiecik R. [w:] *System prawa karnego. Dopuszczalność procesu*, red. M. Jeż-Ludwikowska, A. Lach, Warszawa 2015.
- Kulik M., *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014.
- Marszał K., *Spoczywanie terminu przedawnienia w prawie karny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 2.
- Marszał K., *Uwagi na tle przerwy terminu przedawnienia wszczęcia postępowania karnego*, „Palestra” 1965, nr 12.