

Diana Bednarz
UMCS w Lublinie
diana.bednarz@onet.pl

Odpowiedzialność prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku

*The responsibilities of the President of the Republic of Poland
according to The Polish Constitution of 1997*

Streszczenie:

Analizując zagadnienie odpowiedzialności Prezydenta RP odwołano się do art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Normy w nim zawarte określają prezydenta jako najwyższego przedstawiciela polskich władz, gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz najwyższy organ państwa w zakresie władzy wykonawczej. Z uwagi na fakt, iż głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej prezydent nie jest poddawany pod ocenę parlamentu i innych organów państwowych. Szczególną uwagę zwrócono na odpowiedzialność konstytucyjną i karną. W tekście przedstawiono procedurę usunięcia z urzędu, co nie jest równoznaczne z automatycznym odsunięciem od sprawowania władzy ani odebraniem immunitetu. Zaprezentowano proces postawienia prezydenta przed Trybunałem Stanu. W ramach artykułu omówiono kwestie związane z naruszeniem i przekroczeniem – przez prezydenta – konstytucji i ustaw, w sposób widoczny dla społeczeństwa.

Słowa kluczowe: suwerenność i bezpieczeństwo państwa, Konstytucja RP, odpowiedzialność prawno-konstytucyjna, delikt konstytucyjny

Summary:

The scrutiny of the functions and responsibilities of the President of the Republic of Poland was based primarily on the article 126 of the Polish Constitution of 1997. The regulations define the President as the supreme representative of the Polish authorities, the guarantor of the continuity of the Government and the supreme authority in respect of the executive. Due to the fact that the head of state has no political responsibility before the Parliament or other authorities, the constitutional responsibility and criminal liability were highlighted. This text shows the impeachment procedure as well as presents the process of bringing the President before the State Tribunal. The article also discusses issues related to the violation and breaching of both the Constitution and the law apparent to the public.

Keywords: the sovereignty and security of the state, the Polish Constitution, legal and constitutional responsibility, delict

1. Uwagi wstępne

Ustrojową rangę prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w konstytucyjnym stopniu przesądza fakt zaklasyfikowania go do organów władzy egzekutywnej, którą współtworzy z Radą Ministrów¹. Przynależność ta rozstrzyga o jego pozycji w systemie organów państwowych oraz w ramach określonego w Ustawie Zasadniczej systemu rządów². W powszechnym znaczeniu termin „władza wykonawcza” suponuje na ogół jej podrzędność wobec instytucji stanowiących prawo. W sferze polityki stanowi priorytetowy przedmiot rywalizacji, zaś jej struktury są trzonem każdego systemu politycznego. Dominuje tu pogląd, że „o ile dla Monteskiusza wyrażała się ona jedynie w prawie do wypowiedzania wojen i zawierania pokoju, wysyłania lub przyjmowania poselstw czy też zapewnianiu bezpieczeństwa, o tyle współcześnie wiążemy z nią możliwość ustalania polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa i jej realizacji”³. Urząd prezydenta niejednokrotnie traktowany jest jako przejaw instytucjonalizacji przywództwa na państwowym poziomie. Zwycięzca wyborczej rywalizacji staje na czele państwa oraz należy do kręgu przywódców politycznych kontynentu.

W poszczególnych systemach rządów pozycja prezydenta znacznie się różni. W systemie parlamentarno-gabinetowym (np. Polska) sprawuje on funkcję głowy państwa, stojąc na straży suwerenności i reprezentując państwo w stosunkach zewnętrznych. Posiada również uprawnienia w zakresie władzy ustawodawczej, jednakże jego kompetencje są ograniczone. System prezydencki (występujący w USA) charakteryzuje się pełnieniem przez prezydenta stanowiska szefa administracji oraz naczelnego dowódcy sił zbrojnych, kierującego polityką zagraniczną i mianującego sekretarzy – tworzących jego gabinet i bezpośrednio przed nim odpowiadających. W ramach systemu semiprezydenckiego (głównie Francja) prezydent stanowi nadzór nad polityką zagraniczną i obroną. Ponadto parafuje umowy międzynarodowe, podpisuje dekrety, przewodniczy posiedzeniom rządu, a w sprawach ważnych zarządza referendum. W systemie kanclerskim (Niemcy) prezydent pełni głównie funkcje reprezentacyjne. Posiada prawo łaski, wskazuje kandydata na kanclerza, wysyła i przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz zawiera umowy międzynarodowe. Nie określa jednak składu rządu. Autor przyjmuje założenie, iż prezydent RP – jako reprezentant władzy wykonawczej – pełni szereg konstytucyjnych funkcji oraz nie jest nadrzędnym organem centralnym względem innych⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483), art. 10 ust. 2.

² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 151.

³ *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa 2006, s. 246.

⁴ Tamże.

Ogólność tekstu Ustawy Zasadniczej oraz zapisana w niej zasada legalizmu stanowi rozległe spektrum działalności głowy państwa „na podstawie prawa” oraz „w granicach prawa”⁵. Analizując konstytucyjny status prezydenta przyjęte zostały założenia, w świetle których dogłębnie przedstawiono wyniki badań. W związku z powyższym, fundament rozważań stanowiły zróżnicowane interpretacje ustrojowe. Eksplikując temat, autor miał na uwadze opinie o niespójności Konstytucji oraz dylematy związane z ustaleniem jednoznacznej wykładni prawa. Praktyka wskazuje, iż na gruncie jednego aktu prawnego dopuszczalne są różne sposoby stosowania przepisów, wpływających na realizację funkcji ustrojowych. Przyjęte koncepcje badawcze akceptują pogląd, iż regulacje zawarte w Konstytucji mają znaczenie normatywne. Ponadto określając funkcje organów konstytucyjnych, stanowią wykładnie funkcjonalną i systemową. W tym kontekście dostrzegalna jest działalność prezydenta na podstawie konkretnych przepisów Ustawy Zasadniczej, jak również o oparciu o inne normy, konstruowane na gruncie powyżej wymienionych wykładni, wykorzystujących przepisy aktów niższego rzędu.

2. Konstytucyjne funkcje prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Przepisy art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. określają fundamentalne funkcje ustrojowe prezydenta, adekwatne do głównych kierunków jego działalności. Ponadto stanowią swoistą klauzulę zamykającą wachlarz uprawnień głowy państwa, bez względu na interpretacyjne różnice uregulowań – w sensie normatywnym. Norma zawarta w art. 126 określa ogólną charakterystykę jego pozycji ustrojowej. Ta wizja prezydentury odbiega od koncepcji przedłożonych przez ustrojodawców takich aktów prawnych jak: Mała Konstytucja z 1919 r. i 1947 r., Konstytucja marcowa z 1921 r., Konstytucja kwietniowa z 1935 r. Stanowi natomiast wyraźną kontynuację koncepcji i rozwiązań Noweli Kwiecniowej z 1989 r. oraz Małej Konstytucji z 1992 r. Analizując Nowelę Kwiecniową należy odwołać się do przepisu artykułu 32, na gruncie którego „1. Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. 2. Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych”⁶.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 7.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., Nr 19, poz. 101, art. 32).

W oparciu o kolejny przytoczony akt prawny, tj. Małą Konstytucję z 1992 r. określa się prezydenta jako najwyższego przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych oraz – analogicznie do aktualnie obowiązującej Konstytucji – czuwa on nad przestrzeganiem Ustawy Zasadniczej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności i nienaruszalności jego terytorium⁷. Cytując słowa Bożeny Dziemidok-Olszewskiej „jest to koncepcja Prezydenta – arbitra politycznego, który nie sprawuje bezpośrednio rządów, lecz wyrasta ponad wszystkie inne organy władzy; nie staje się jednak ich zwierzchnikiem, a to wyrastanie polega na czuwaniu nad zgodnością ich działania tak z konstytucyjnie wyznaczonymi ich funkcjami, jak i z dobrem narodu”⁸.

Na podstawie teorii prawa konstytucyjnego przyjmuje się interpretację, iż art. 126 Konstytucji RP nie ma charakteru przepisu kompetencyjnego oraz nie posiada wartości normatywnej, lecz stanowi opis funkcji ustrojowych głowy państwa. Powyższe stwierdzenie jest konsekwencją edukacyjnej funkcji Konstytucji oraz potrzebą ukazania społeczeństwu generalnej roli prezydenta, godności sprawowanego przez niego urzędu, jak i dowartościowania jego roli ustrojowej. „Artykuł ten [art. 126 Konstytucji RP – przyp. autor] uznano za celowy i dla interpretacji konkretnych przepisów konstytucji, i dla uświadomienia Prezydentowi celów, do których powinien dążyć podczas wykonywania swoich wyraźnie sformułowanych kompetencji”⁹.

Z uregulowania art. 126 ust. 1 wynikają dwie priorytetowe funkcje prezydenta. Po pierwsze jako najwyższego przedstawiciela państwa. Po drugie jako gwaranta ciągłości władzy państwowej, w ramach której podejmuje działania ukierunkowane na zapewnienie kontinuum bytu państwowego¹⁰.

Norma zawarta w art. 126 ust. 2 określa prezydenta jako strażnika przestrzegania Konstytucji, gwaranta bezpieczeństwa i suwerenności państwa, niepodzielności i nienaruszalności jego terytorium. Sformułowanie „przedstawiciel Rzeczypospolitej” odnosi się do reprezentanta państwa w stosunkach wewnętrznych i transgranicznych. Na uwagę zasługuje fakt zdefiniowania analizowanej instytucji jako przedstawiciela państwa, nie jako przedstawiciela narodu. „Prezydent jest niejako żywym symbolem państwa, reprezentuje je w jego jednolitości, w sposób ciągły, samą swoją

⁷ Ustawa z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426, art. 28 ust. 1, 2).

⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 130.

⁹ Tamże, s. 131.

¹⁰ <http://www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl/>, [odczyt: 20.08.2015].

obecnością”¹¹. Należy zauważyć, iż badany członek egzekutywy nie został wyposażony w nadzwyczajne uprawnienia w sytuacji stanów szczególnego zagrożenia.

Czuwanie nad przestrzeganiem przepisów Konstytucji oznacza szczególną dbałość o respektowanie jej przez samego prezydenta. Zasada odnosi się również do wszystkich instytucji władzy publicznej. Ponadto głowa państwa wykonuje funkcje „strażnika Konstytucji” wobec organów władzy, do których odnoszą się wydawane przez niego akty. Funkcja ta „zobowiązuje Prezydenta do obserwowania pod tym kątem działalności innych organów państwowych i wykorzystywania konkretnych procedur i kompetencji dla przeciwdziałania naruszeniom Konstytucji”¹². W doktrynie wskazuje się kompetencje własne Prezydenta, z których korzysta bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a ich istota podkreśla dbałość o przestrzeganie Konstytucji przez inne organy. Jednym z przykładów jest wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w myśl art. 191 ust. 1 pkt 1¹³.

Ostatni ustęp analizowanego artykułu jest integralnie powiązany z poprzednimi. Z jego brzmienia wynika odwołanie do wszelkich zadań prezydenta „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”¹⁴. Kontynuując wątek, sposób działania głowy państwa odbywa się „na podstawie i w granicach” aktów prawnych. Sformułowanie takie pozostawia szeroki margines dla jurystycznej podstawy funkcjonowania, który stanowią zasady prawne konkretnych aktów oraz reguły dające się sformułować w postaci norm konstruowanych na gruncie kilku przepisów. Szerokie uprawnienia prezydenta wynikają z różnorodności interpretacyjnej Konstytucji oraz faktu, iż głowa państwa czuwa nad przestrzeganiem Ustawy Zasadniczej, co w konsekwencji preferuje prezydencki sposób wykładni dokumentu. Zdaniem Pawła Sarneckiego, pojęcie zakresu działania odsyła do zestawu kompetencji prezydenta wyrażonych w ust. 2. Głowie państwa przysługuje obowiązek wykorzystania swych uprawnień jedynie dla osiągnięcia konstytucyjnie wskazanych celów. Dla przykładu, działalnie jest zakwalifikowane jako nieuprawnione w sytuacji, gdy Prezydent korzystając ze swej kompetencji nie realizuje celu konstytucyjnego zawartego w art.

¹¹ P. Sarnecki, *Prezydent RP, Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 31.

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 262.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 191, ust. 1, pkt 1. „1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich.”

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 126, ust. 3.

126¹⁵. Podsumowując, powyższy przepis wyraża zasadę legalizmu w odniesieniu do wykonywanych zadań.

Funkcja arbitrażu politycznego, która wywodzi się z funkcji gwaranta ciągłości władzy, pomimo iż nie została bezpośrednio wyrażona w Konstytucji, zasługuje na szczególną uwagę. Nie stanowi ona dzieła ustrojodawcy, lecz jest konstruktem teoretycznym imperatora (podlega regułom interpretacyjnym, które dokonywane są przy wsparciu kompetencji określonych w przepisach Konstytucji). „Arbitraż polityczny oznacza «czynne zaangażowanie się i współkształtowanie rozwoju społecznego w ramach danej państwowości», polega na podejmowaniu działań mających na celu zachowanie ładu konstytucyjnego w państwie, realizowanych zwłaszcza w sytuacjach zagrożenia podstawowych wartości konstytucyjnych czy podczas konfliktów politycznych”¹⁶. Prezydent może podejmować działania profilaktyczne, stymulacyjne, harmonizujące, restytuujące, łagodzące oraz rozwiązujące ewentualne spory pomiędzy pozostałymi organami państwa.

Zdaniem P. Sarneckiego, z powyższych przepisów wynikają kluczowe funkcje głowy państwa, w ramach działalności reprezentatywnej oraz określone cele, do których zaliczyć należy „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji”, „stanie na straży suwerenności państwa”, „troska o bezpieczeństwo państwa”, „troska o nienaruszalność terytorium państwowego”, „troska o niepodzielność tego terytorium”¹⁷. W związku z powyższym, art. 126 ma za zadanie wyznaczenie swoistych dyspozycji działań prezydenta.

W literaturze przedmiotu określono poglądy, wedle których z art. 126 wynikają zarówno funkcje, jak i zadania głowy państwa. Obecnie powyższe pojęcia używane są zamiennie. Inni badacze określają je mianem „ról ustrojowych”¹⁸. Zdaniem Ryszarda Mojaka, prezydent wypełnia kluczowe zadania gwaranta bytu państwowego, zaś priorytet wśród funkcji stanowi czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji¹⁹. Halina Zięba-Załużka klasyfikuje ust. 2 art. 126 jako wyrażający zadania głowy państwa

¹⁵ P. Sarnecki, s. 35-36.

¹⁶ B. Dziemidok- Olszewska, s. 134.

¹⁷ A. Jamróz, s. 13.

¹⁸ Jednym z nich jest J. Ciapała, który stwierdza, iż pozycję ustrojową Prezydenta określa „płaszczyzna funkcjonalna odnośna do konstytucyjnych funkcji i zadań, przy czym na płaszczyźnie funkcjonalnej „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie jest ani funkcją, ani zadaniem Prezydenta”. J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy”, 2008 nr 4, s. 32-35.

¹⁹ R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP, a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, w: *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP – Rada Ministrów)*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2004, s. 36.

w momencie sprawowania funkcji najwyższego reprezentanta i gwaranta działalności instytucji Rzeczypospolitej²⁰. W poglądach Adama Jamróza określone funkcje prezydenta pojmuje się jako wyznaczony kierunek aktywności, nie tylko jako konkretne zadania (cele)²¹. Na gruncie dokumentu, Bogusław Banaszak wyróżnia rodzaje funkcji związanych bezpośrednio z charakterem wykonawczym urzędu oraz konkretnymi uprawnieniami sformułowanymi w przepisach szczegółowych²².

W publikacjach dotyczących analizowanego tematu pojawiają się dwa dylematy: czy określone w ustawach kompetencje powinny być stosowane zgodnie z funkcjami zawartymi w Konstytucji oraz czy na gruncie wyrażonych w Ustawie Zasadniczej funkcji możliwe jest konstruowanie norm prawnych o charakterze kompetencyjnym. Udzielając odpowiedzi podkreśla się, iż ustawowe kompetencje prezydenta powinny być wykorzystane dla realizacji funkcji określonych w art. 126, z wyraźnym podkreśleniem, iż działalność podejmowana w celu realizacji innych priorytetów nie powinna być traktowana jako naruszenie Ustawy Zasadniczej.

3. Konstytucyjna odpowiedzialność prezydenta

Za prowadzoną działalność urzędową, prezydent nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej ani przed Parlamentem, ani przed innymi instytucjami państwowymi. W konsekwencji, nie może zostać pozbawiony urzędu z przyczyn politycznych i podlegać kontroli Sejmu i Senatu. Działalność głowy państwa nie jest poddawana pod ocenę Parlamentu na drodze obrad i uchwał, a odpowiedzialność za akty pisemne ponosi Prezes Rady Ministrów – jedynie w sytuacji podpisania przez prezydenta dokumentu wymagającego kontrasygnaty. W warunkach naruszenia przez niego Konstytucji lub ustaw, w świetle prawa istnieje możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności o charakterze prawno-konstytucyjnym. Prezydent podlega wyłącznie odpowiedzialności konstytucyjnej, stanowiącej odpowiedzialnością za naruszenie prawa. Odpowiedzialność prawna funkcjonariuszy publicznych dokonuje się przede wszystkim w ramach krajowych porządków prawnych i przed instytucjami krajowej władzy sądowniczej²³. Stanowi konsekwencje, które zastosować należy wobec podmiotów zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, w przypadku gdy wykonywane funkcje naruszyły Konstytucję lub ustawy. Poza prezydentem na ogół dotyczy

²⁰ H. Zięba-Załučka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 102.

²¹ A. Jamróz, s. 15.

²² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 645.

²³ *Systemy polityczne współczesnej Europy...*, s. 294.

również Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz wyższych urzędników administracji państwowej.

Istnieją zasadniczo dwa sposoby realizacji powyższej odpowiedzialności. Starszą formą jest, wywodząca się z parlamentaryzmu angielskiego, procedura impeachmentu, w której izba niższa parlamentu formułuje akt oskarżenia oraz głosuje nad postawieniem osoby oskarżonej przed sądem, przy czym funkcję sądu pełni izba wyższa parlamentu. Obecnie popularniejszą w Europie formą jest postawienie danej osoby przed Trybunał Stanu, o czym decyduje jedna lub dwie izby parlamentu. Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej realizowana jest przez organ władzy sądowniczej: Sąd Najwyższy, Trybunał Stanu oraz Trybunał Konstytucyjny.

Art. 145 ust. 1 stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”²⁴. Postawienie głowy państwa w stan oskarżenia następuje uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 jego członków²⁵. Sprawowanie urzędu prezydenta ulega zawieszeniu wraz z dniem podjęcia uchwały o postawieniu go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, który jest dla niego sądem wyłącznie właściwym.

Należy wspomnieć o ewentualności deliktu konstytucyjnego, który definiuje się jako naruszenie Konstytucji lub ustawy, jednakże nie mające charakteru przestępstwa, przez podmioty zajmujące najwyższe stanowiska w państwie, które zagrożone są sankcją odpowiedzialności konstytucyjnej. W prawie konstytucyjnym delikt oznacza naruszenie, przekroczenie Konstytucji lub ustawy w sposób widoczny dla społeczności, poprzez czyn niewyczerpujący znamion przestępstwa. Na gruncie odznaczonego prawa konstytucyjnego delikt konstytucyjny popełnia ten, kto swoim czynem „będącym przestępstwem” umyślnie lub nieumyślnie naruszył Konstytucję lub inną ustawę obowiązującą w Polsce, w związku z zajmowanym stanowiskiem i w zakresie urzędowania. Odpowiedzialność za popełnienie deliktu konstytucyjnego dotyczy tylko wąskiej grupy najważniejszych urzędników państwowych wymienionych w art. 198 Konstytucji. Są to: prezydent, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnny Dowódca Sił

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 145, ust. 1.

²⁵ Tamże, art. 145, ust. 2.

Zbrojnych oraz – w ograniczonym zakresie – posłowie i senatorowie. O popełnieniu deliktu konstytucyjnego rozstrzygać może jedynie Trybunał Stanu²⁶.

Naruszenie Konstytucji lub ustawy czynem zawinionym jest karalne. Polega na działaniu lub zaniechaniu działania nakazanego przez prawo. Trybunał Konstytucyjny wywnioskował, iż odpowiedzialność za delikt konstytucyjny nie stanowi odpowiedzialności karnej. W wyroku z 21 lutego 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „odpowiedzialność Prezydenta przed Trybunałem Stanu jest zupełna i wyłączna”²⁷. Oznacza to, iż w okresie sprawowania urzędu, za wszystkie przestępstwa jakich się dopuścił, odpowiada wyłącznie przed Trybunałem Stanu. Wykładnia art. 145 ust. 1, który eksponuje na kognicję Trybunału Stanu w sytuacji odpowiedzialności karnej głowy państwa, nie budzi sporów w doktrynie. Należy jednakże zaznaczyć, iż w porównaniu z brzmieniem art. 50 Małej Konstytucji z 1992 r. nastąpiła zmiana redakcji przepisu, który tą odpowiedzialność reguluje. Art. 50 Małej Konstytucji *explicite* brzmi: „Prezydent za naruszenie konstytucji lub ustawy oraz za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu”²⁸. Aktualnie obowiązująca Ustawa Zasadnicza usunęła zwrot „tylko”, przy czym art. 145 jest kompetencyjnym przepisem, który uprawnia i zobowiązuje Trybunał Stanu do działania, przy czym pominięcie tego sformułowania nie wpływa na zmianę stanu prawnego i wykładnie przepisu.

Należy uwzględnić, iż w czasie sprawowania urzędu, prezydent nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej przed sądem wojskowym czy powszechnym. Ta uprzywilejowana pozycja procesowa związana jest z respektowaniem urzędu głowy państwa, jako najważniejszego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto nie powinien karnie odpowiadać przed sądownictwem powszechnym z racji tego, że powołuje sędziów tych sądów. W tym przypadku odpowiedzialność karna stanowi odstępstwo od zasady równości wszystkich wobec odpowiedzialności karnej przed sądami powszechnymi oraz wobec prawa, z wyłączeniem jurysdykcji sądów powszechnych w kwestii odpowiedzialności²⁹.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2001 r. „Privilegium fori, czyli wyłączenie wobec Prezydenta kognicji sądów powszechnych ma charakter ab-

²⁶ <http://cywilnaprocedura.blogspot.com>, [odczyt: 21.08.2015].

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 47 cytowani tam autorzy: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2000.

²⁸ Ustawa z dnia 17 października 1992 roku...

²⁹ D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy”, 2001 nr 4, s. 93.

solutny, a Trybunał Stanu ma wyłączną i zupełną właściwość do orzekania o odpowiedzialności karnej Prezydenta, co oznacza, że obejmuje wszystkie przestępstwa, których dopuścił się w okresie sprawowania urzędu, a nie tylko te, które zostały popełnione w związku ze sprawowaniem tego urzędu, a także, że odpowiedzialność ta może być przedmiotem orzekania tylko Trybunału Stanu³⁰.

W innym przypadku zakres odpowiedzialności głowy państwa przed Trybunałem Stanu dotyczy odpowiedzialności karnej za pozostałe przewinienia. Stanowi to odpowiedzialność za inne przestępstwo, a nie tylko to, którego znamiona wyczerpują również stanowiący delikt konstytucyjny. Należy wspomnieć, iż Prezydent podlega ogólnej odpowiedzialności karnej, która różni się od odpowiedzialności innych podmiotów zajmujących najwyższe stanowiska w państwie. „Pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej może nastąpić praktycznie jedynie w razie poważnego kryzysu konstytucyjnego i pod warunkiem, że przeciwko Prezydentowi opowie się kwalifikowana większość posłów i senatorów. Jest to scenariusz mało prawdopodobny, toteż znacznie ważniejsze wydają się inne hamulce działalności Prezydenta: wymóg kontrasygnaty jego aktów oraz krytyka mediów i opinie środowiska politycznego”³¹.

Odpowiedzialność głowy państwa przed Trybunałem Stanu ma charakter akcesoryjny wobec konstytucyjnej, przy czym należy traktować ją jako wyjątek od reguły równości wszystkich obywateli wobec prawa, jak i egzekwowania odpowiedzialności karnej przez sądy powszechne. Podstawę reżimu odpowiedzialności karnej Prezydenta stanowi zajmowana przez niego pozycja ustrojowa oraz konieczność zagwarantowania równowagi władz pomiędzy nim a władzą sądowniczą – również indemnizacja immunitetu. *Privilegium fori* świadczy o szczególnej pozycji ustrojowej badanego członka egzekutywy jako najwyższego reprezentanta kraju, a tym samym zapewnia formalny immunitet całkowity pierwszej osobie w państwie. Prezydent, jako podmiot odpowiedzialny przed Trybunałem Stanu posiada bardzo szeroki zakres przedmiotowy odpowiedzialności, zapisany w art. 145, art. 198 ust. 1 Konstytucji, jak i w art. 2 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu³².

W kwestii odpowiedzialności Prezydenta, Trybunał Stanu orzeka w następujących sprawach:

- wyłącznie w zagadnieniu odpowiedzialności konstytucyjnej (za popełnienie deliktu konstytucyjnego);

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001....

³¹ <http://www.eduteka.pl>, [odezbyt: 21.08.2015].

³² Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925, art. 2, ust. 1). „Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji, ustawy, za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego.”

- wyłącznie w sprawie odpowiedzialności karnej (za popełnienie przestępstw jako osoba prywatna);
- łącznie w kwestii karnej i konstytucyjnej (za popełnienie deliktu konstytucyjnego, który jest jednocześnie przestępstwem karnym).

Omawiana odrębna pozycja procesowa jest związana z urzędem Prezydenta, nie bezpośrednio jego osobą, co wiąże się z koniecznością rozważania zakresu temporalnego *privilegium fori*, z wyraźnym naznaczeniem kwestii odpowiedzialności po zakończeniu sprawowania swej funkcji. Art. 23 ustawy o Trybunale Stanu w ust. 1 mówi, że postawienie przed Trybunałem Stanu „jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba, że czyn stanowi przestępstwo, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczności, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania”³³.

Należy podkreślić, iż odpowiedzialność konstytucyjna wyegzekwowana będzie nie bacząc na fakt czy osoba nią objęta, sprawuje jeszcze swoją funkcję czy też nie. Piotr Chrzczonowicz na powyższy przepis patrzy z perspektywy zadania postawionego przed Trybunałem Stanu, jakim jest orzekanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, co uniemożliwia uniknięcie jej po rezygnacji z urzędu³⁴. Biorąc pod uwagę czasowy zakres odpowiedzialności karnej, na podstawie powyższego przepisu, należy rozpatrzyć sytuacje w których Prezydent nie jest pociągnięty do odpowiedzialności. Konsekwencji za swe czyny nie ponosi wówczas, gdy zostały popełnione przed objęciem urzędu, a orzekanie następuje w czasie trwania kadencji oraz gdy czyn nastąpił w czasie wypełniania funkcji i w tym momencie odbywa się orzekanie. Odpowiedzialność Prezydenta przed Trybunałem Stanu za czyn popełniony przed objęciem urzędu, a wykryty i osądzany w czasie sprawowania kadencji, ma zapewnić jak najlepsze warunki do sprawowania władzy i wynika z wyjątkowej pozycji Prezydenta. W sytuacji, gdy czyn miał miejsce przed objęciem urzędu, a orzekanie nastąpiło po zakończeniu kadencji, właściwość sądów powszechnych jest bezsprzeczna („w okresie sprawowania urzędu Prezydenta nie biegnie przedawnienie odpowiedzialności karnej za te przestępstwa, za które osoba sprawująca ten urząd nie została postawiona w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu”³⁵).

³³ Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku..., art. 23 ust. 1.

³⁴ P. Chrzczonowicz, *Problem odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Włoskiej*, w: *Konstytucjonalizm Włoski i Polski w aktualnych fazach ich przemian*, red. Z. Witkowski, Toruń 2005, s. 187.

³⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku..., art. 2 ust. 2.

W związku z powyższym nasuwają się następujące wnioski: osoba sprawująca urząd mogła być sądzona, jednakże nie była, czego przyczyną mógł być m.in. układ polityczny. Po upływie kadencji zastosowanie do powyższej sytuacji ma właściwy sąd powszechny. Analogicznie do przypadku, w którym czyn popełniony został po zakończeniu kadencji, co pociągnęło za sobą orzekanie w tej sprawie. Po upływie kadencji nie przysługują takiej osobie immunitety. Ewentualny problem pojawić się może, gdy czyn popełniony zostanie w trakcie trwania kadencji, zaś orzekanie nastąpi po ustąpieniu z urzędu. Odpowiedzialność za przestępstwa popełnione w trakcie urzędowania, w tej sytuacji ponosić będzie były Prezydent.

W związku z powyższą kwestią istnieje możliwość rozstrzygnięcia problemu na dwojaki sposób. Po pierwsze można przyznać wyłączną właściwość w sprawie orzekania wobec byłego Prezydenta Trybunałowi Stanu. Zwolennicy powyższego rozwiązania odwołują się do wykładni językowej norm ujętych w art. 145 Ustawy Zasadniczej, jak i art. 23 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu, a mianowicie „na mocy, którego organ ten zachowuje kompetencje do sadzenia osób podlegających jego właściwości także po opuszczeniu przez nie urzędu”³⁶. Po drugie, wyłączną właściwość przyznać można sądom powszechnym. Jak wspomniano powyżej, postanowienia ustrojodawcy zawarte w art. 145 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do urzędu Prezydenta, nie zaś do osoby, w związku z czym opuszczenie urzędu jest równoznaczne z utratą immunitetów i przywilejów wynikających z pełnionej funkcji. Wyjątkowa sytuacja następuje, gdy postępowanie przed Trybunałem Stanu wszczęte zostało w trakcie trwania kadencji, jednakże nie zostało zakończone orzeczeniem. W tym przypadku należy doprowadzić właściwość do ostatecznych rezultatów.

Możliwość złożenia wniosku o pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności karnej przysługuje organom przedstawicielskim obradującym na wspólnym posiedzeniu lub podmiotowi zbiorowemu – czyli odpowiedniej liczbie członków organu przedstawicielskiego – lub indywidualnemu podmiotowi. Wstępny wniosek o postawienie głowy państwa w stan oskarżenia może być złożony Marszałkowi Sejmu, przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego oraz powinien spełniać warunki wymagane przez jurysdykcje kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia. Formalne braki wniosku wstępnego skutkować mogą wezwaniem do uzupełnienia wniosku przez Marszałka Sejmu w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. W przypadku niedotrzymania terminu 14 dni, Marszałek Sejmu przerywa działalność nad wnioskiem. W momencie spełnienia warunków formalnych, wniosek kierowany jest

³⁶ Tamże, art. 23 ust. 1.

do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która rozpoczyna postępowanie. W oparciu o art. 9 ust. 1 Ustawy o Trybunale Stanu „Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej może przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania wszelkich akt i dokumentów. Osoba, której dotyczy wnioski, jest uprawniona do składania wyjaśnień i zgłaszania wniosków oraz do korzystania z pomocy obrońcy”³⁷. Prace komisji parlamentarnej konkluduje sprawozdanie oraz decyzja o postawieniu głowy państwa w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania.

4. Uwagi końcowe

Analizując zadania prezydenta, takie jak czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, gwarantowanie ciągłości władzy, zapewnienia suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności i nienaruszalności terytorium, na gruncie Ustawy Zasadniczej ustrojodawca zaznaczył, iż powyższe kompetencje wykonywane są w zakresie i na zasadach określonych w akcie prawnym najwyższego rzędu oraz ustawach. Powyższe zastrzeżenie stanowi pochodną – przytaczanej powyżej – zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. Łamiąc art. 31 p. 3 Konstytucji nie przestrzega zasady działania w granicach i na podstawie prawa, w konsekwencji urząd prezydenta przestaje być organem publicznym, a wydawane przez niego decyzje nie posiadają umocowania prawnego.

Prezydent Polski nie jest politycznie ubezwłasnowolniony. Ustawa Zasadnicza przyznaje mu prawo do samodzielnego podejmowania kluczowych decyzji o znaczeniu politycznym. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim inicjatywę ustawodawczą, ustawodawcze veto prezydenckie, uprawnienia nominacyjne, desygnowanie i powoływanie premiera i Radę Ministrów oraz prawo łaski. Konstytucja zapewnia ponadto prawo wypowiedzania opinii przez głowę państwa. Odbywa się to za pośrednictwem instytucji orzędzia prezydenckiego lub Rady Gabinetowej. Apel prezydenta oznacza uroczyste przemówienie, zwykle odwołujące się do bieżącej sytuacji politycznej w kraju, z reguły wygłaszane przed i po wyborach, jak również w trakcie uroczystych wizyt polityków. Rada Gabinetowa, zwoływana w sprawach szczególnej wagi, składa się z Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem prezydenta. Przedstawiane w toku obrad Rady stanowiska i dokonywane uzgodnienia, niosą istotny walor polityczny, nie mając charakteru prawnie wiążącego. Za jej pośrednictwem głowa państwa zwraca uwagę Rady Ministrów na istotne problemy polityczne oraz wypracowuje wspólną strategię działania w określonych kwestiach.

³⁷ Tamże, art. 9 ust. 1.

Bibliografia:

- Antoszewski A., *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wrocław 1994.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy”, 2008 nr 4.
- Chrzczonowicz P., *Problem odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Włoskiej*, w: *Konstytucjonalizm Włochy i Polski w aktualnych fazach ich przemian*, red. Z. Witkowski, Toruń 2005.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo – Wschodniej*, Lublin 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Głajcar R., Migalski M., *Prezydent w Polsce po 1989 r: studium politologiczne*, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP, a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, w: M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP – Rada Ministrów)*, Warszawa 2004.
- Sarnecki P., *Prezydent RP. Komentarz do przypisów*, Kraków 2000.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Szeliga Z., *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2006.
- Szumiło-Kulczycka D., *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy”, 2001 nr 4.
- Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.