

# Monika Kowalska

---

## Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów

---

*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 10, 93-107*

---

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MONIKA KOWALSKA

*Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej  
członków Rady Ministrów*

---

The political dimension of the Cabinet members constitutional responsibility

Pojęcie władzy w państwie bezsprzecznie pozostaje w ścisłym związku z kontrolą tejże władzy i odpowiedzialnością osób ją sprawujących. Praktyka uczy nas, iż na każdym, kto w mniejszym lub większym zakresie jest dysponentem władzy państwowej, ciąży pokusa jej nadużywania. Dlatego też odpowiedzialność osób zajmujących w państwie najwyższe stanowiska urzędnicze jest gwarancją praworządności w każdym współczesnym państwie demokratycznym. Odpowiedniej kontroli wymagają przede wszystkim zachowania najwyższych urzędników państwa polegające na wadliwym stosowaniu prawa, działania bez podstawy prawnej bądź też podejmowane niezgodnie z treścią obowiązujących norm. Stąd również w zestawie środków, które mają zapewnić kontrolę nad sprawowaniem władzy wykonawczej w sposób zgodny z prawem, znajduje się także instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej egzekwowanej przez Trybunał Stanu.

Oczywiście należy tu nadmienić, iż rozróżniamy kilka rodzajów odpowiedzialności ponoszonej przez osoby z najwyższych szczebli władzy w państwie.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat tego zagadnienia wypowiedzieli się m.in.: Z. Szeliga, *Sejm a odpowiedzialność konstytucyjna członków Rządu w latach 1989–1997*, „Annales”, sectio K, vol. VI, 1999, s. 414–415; W. Skrzydło, *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 311–313; F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 67–68; J. 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 prof. H. Groszyka*, Lublin 1996, s. 311; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 1998, cz. 2, s. 195–196; *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s. 67–69.

Mianowicie: odpowiedzialność polityczną i odpowiedzialność konstytucyjną, a także nie zapominajmy o odpowiedzialności karnej. Te trzy systemy odpowiedzialności mogą się także wzajemnie zazębiać, co oznacza, że odpowiedzialność konstytucyjna może niekiedy obejmować elementy odpowiedzialności karnej, jak też być konsekwencją odpowiedzialności politycznej. Trzeba także pamiętać o odpowiedzialności polityczno-organizacyjnej tych osób wobec partii politycznych, z ramienia których zostali wysunięci na zajmowane stanowiska, że nie wspomnę o odpowiedzialności moralnej.

Odpowiedzialność konstytucyjna może oczywiście mieć związek z odpowiedzialnością polityczną – o czym będzie jeszcze mowa – stanowiąc jej przedłużenie i uzupełnienie, ale jest to tylko i wyłącznie odpowiedzialność o charakterze prawnym za czyny niestanowiące przestępstwa, a polegające na naruszeniu Konstytucji lub ustaw przez podmioty wskazane w ustawie zasadniczej, popełnione w związku z wykonywaniem ich funkcji. Jest zatem ponoszona za nieprzestrzeganie prawa przy realizowaniu funkcji państwowych. Odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą zatem premier i pozostali członkowie Rady Ministrów, nie za niezgodność prowadzonej polityki z wolą większości sejmowej, lecz za zawinione naruszenie prawa, nawet gdyby w intencjach takie naruszenie miało służyć aprobowanej przez większość sejmową polityce. Jej skutkiem jest postawienie danej osoby przed Trybunałem Stanu, który decyduje o jej winie oraz karze. Odpowiedzialność ta ma w pewnym sensie charakter odpowiedzialności karnosądowej i w przeciwieństwie do odpowiedzialności parlamentarnej ma tylko i wyłącznie indywidualny charakter. I właśnie ten podobny do odpowiedzialności prawnokarnej charakter odpowiedzialności konstytucyjnej wyklucza jej zbiorowe egzekwowanie i kolegiąlną klasyfikację działań, bez sprecyzowania kwestii indywidualnego przyczynienia się i winy każdego z osądzonych.<sup>2</sup> Dodatkowo wymierzone kary mają charakter szczególny i dotyczą jedynie tego rodzaju odpowiedzialności. Podsumowując, odpowiedzialność konstytucyjna jest realizowana wprawdzie z inicjatywy parlamentu, a zatem jest odpowiedzialnością inicjowaną w oparciu o decyzję polityczną, ale przed organem władzy sądowiczej, w drodze postępowania sądowego i w oparciu o kryteria prawne.

We współczesnych ustawodawstwach państw europejskich występują dwie tendencje mające wpływ na ukształtowanie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Mianowicie tendencja do polityzacji bądź jurydyzacji zagadnienia, co znajduje przełożenie na formalną regulację instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej.<sup>3</sup> Polityczny charakter organu sądowego, będący przejawem

<sup>2</sup> Por: B. Naleziński, *Organy władzy sądowiczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 356–357 oraz *Instytucjonalne gwarancje praworządności*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995, s. 844.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat pisze M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 36–45 oraz *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przekształceń ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3, s. 18.

pierwszej tendencji, jest między innymi związany z historycznym rozwojem odpowiedzialności konstytucyjnej. Początkowo bowiem funkcje sądenia wykonywał przede wszystkim organ ustawodawczy (głównie izba wyższa parlamentu). Z czasem organ sądzący wybierany był przez parlament spośród swoich członków, a następnie ewolucja poszła w kierunku wyboru tego organu również przez parlament, ale już spoza jego składu. Oczywiście należy mieć tu na uwadze fakt, iż w przypadku zastosowania tej opcji, przy ocenie i rozpatrywaniu spraw, większe znaczenie odgrywają kryteria polityczne, aniżeli prawne. Jednocześnie sam zakres odpowiedzialności konstytucyjnej, jak i system sankcji, określany jest w sposób bardzo ogólny. Zapewnić ma to organowi inicjującemu procedurę (a zatem głównie parlamentowi), jak i organowi sądzącemu dużą swobodę i dyskrejonalne korzystanie ze swoich uprawnień. W przypadku jurydyzacji, chodzi natomiast o uczynienie z instytucji sądzącej organu typu sądowego, w którym treści prawne przeważają nad politycznymi. Zatem poczyniono krok w kierunku uczynienia z odpowiedzialności konstytucyjnej odpowiedzialności prawnosądowej. Polskie rozwiązanie poszło właśnie w tym kierunku i to w ujęciu karnistycznym. Jak wcześniej wspomniano, postępowanie przed organem sądzącym wzorowano na postępowaniu *stricte* sądowym, właściwym sądom powszechnym. Precyzyjnie określając w ustawodawstwie zakres przedmiotowy, katalog kar i procedurę postępowania, starano się ograniczyć dowolność postępowania w tym zakresie. Należy jednak zdać sobie sprawę, iż trudno całkowicie uniezależnić odpowiedzialność konstytucyjną od aktualnego układu sił politycznych w parlamencie, skoro ma on prawo inicjowania teje procedury.

Odpowiedzialność konstytucyjna osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, w szczególności członków rządu, jest starsza od odpowiedzialności parlamentarnej. Choć z drugiej strony coraz bardziej traci ona na znaczeniu, wypierana właśnie przez odpowiedzialność polityczną, charakteryzującą się większą skutecznością. Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej ukształtowała się jako forma kontroli parlamentu nad rządem. Miała ona bowiem na celu powstrzymanie piastunów władzy przed naruszaniem prawa i generalnie sprawowaniem władzy ze szkodą dla społeczeństwa. Geneza odpowiedzialności konstytucyjnej sięga czasów średniowiecznej Anglii, a instytucja *impeachment* stanowi pierwowzór teje odpowiedzialności.<sup>4</sup> Instytucja ta występuje we wszystkich współczesnych demokratycznych państwach, chociaż jest bardzo rzadko wykorzystywana, dlatego też często można napotkać w literaturze tezę, iż odpowiedzialność parlamentarna wypiera odpowiedzialność konstytucyjną i czyni ją niepotrzebną.

---

<sup>4</sup> Zob. szerz.: Z. Szczańska, *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII–XIX w.*, [w:] *Wiek XVIII Polska i Świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, Warszawa 1974, s. 339–354.

Warto w tym miejscu rozważyć szerzej kwestię wzajemnego stosunku odpowiedzialności parlamentarnej oraz odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów oraz zagadnienie „upolitycznienia” tej ostatniej, z założenia ściśle prawnej. G. L. Seidler<sup>5</sup> zauważał nawet, że „odpowiedzialność konstytucyjna jest szczególnym wypadkiem odpowiedzialności parlamentarnej” i za F. Siemieńskim<sup>6</sup> powtarzał, iż sprawnie funkcjonująca odpowiedzialność parlamentarna może spełniać na tyle wystarczająco funkcję prewencyjną, że na dobrą sprawę funkcjonowanie odpowiedzialności konstytucyjnej może okazać się niepotrzebne, a sama instytucja nabrać cech reliktu historycznego. Ostatecznie jednak opowiadał się za ostrym rozróżnieniem między tymi dwiema formami odpowiedzialności najwyższych urzędników w państwie. Dla F. Siemieńskiego, co podkreślał, w praktyce odpowiedzialność konstytucyjna ma daleko mniejsze znaczenie od odpowiedzialności politycznej i dlatego za wystarczające w zasadzie uznawał zastosowanie oprócz odpowiedzialności parlamentarnej odpowiedzialności karnej wobec osób, które są podejrzane o popełnienie przestępstwa i które wcześniej zostały przez parlament usunięte ze stanowiska. Jednocześnie, polemizując ze stanowiskiem W. Sokolewicza<sup>7</sup>, według którego istnienie odpowiedzialności konstytucyjnej ma sens obok odpowiedzialności przed parlamentem, F. Siemieński był skłonny przychylić się do takiego stanowiska – mimo całego swojego sceptycyzmu wobec instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej – ale tylko przy zaistnieniu pewnych okoliczności. Otóż jego zdaniem odpowiedzialność konstytucyjna ma sens tylko wówczas, gdy odpowiedzialność parlamentarna nie jest w ogóle przewidziana lub gdy nie funkcjonuje prawidłowo, a także w systemie, w którym nie występuje bezpośrednie powoływanie i odwoływanie określonych organów przez parlament. Zatem można powiedzieć, iż jako instytucje jednego systemu ustrojowego obie formy z całą pewnością wzajemnie na siebie oddziałują. Przyglądając się bowiem poszczególnym rozwiązaniom ustrojowym tej kwestii, dochodzimy do wniosku, iż w ustrojach, gdzie rozbudowana jest instytucja odpowiedzialności parlamentarnej, odpowiedzialność konstytucyjna traktowana jest jako instytucja „od wielkiego dzwonu”, a nawet krytykuje się jej utrzymywanie. Ale i odwrotnie – w ustrojach, gdzie odpowiedzialność parlamentarna jest martwa lub słabo funkcjonuje, jej rolę może odegrać właśnie odpowiedzialność konstytucyjna. Przecież sam wniosek inicjujący postępowanie w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, choć ostatecznie nieskuteczny, może stać się przyczynkiem do dyskusji parlamentarnej będącej ostrzeżeniem dla rządu i spowodować presję opinii publicznej.

<sup>5</sup> Zob.: G. L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a odpowiedzialność konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12, s. 4–13.

<sup>6</sup> Zob.: F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób...*, s. 67–72.

<sup>7</sup> Id., *Recenzja pracy W. Sokolewicza „Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP”*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 89 oraz W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 36–38.

W. Sokolewicz zwracał również uwagę na fakt, często pomijany lub bagatelizowany przez innych autorów, iż w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej, w przeciwieństwie do odpowiedzialności politycznej, mamy ścisłe powiązanie jej przedmiotu z naruszeniem prawa. Jednocześnie jednak prawo polskie nie dokonuje dostatecznie precyzyjnego rozgraniczenia między odpowiedzialnością konstytucyjną a karną<sup>8</sup>, co w dalszej konsekwencji może skłaniać do obejmowania odpowiedzialnością w istocie karną czynów, które powinny być oceniane wyłącznie w płaszczyźnie politycznej. Przy łączeniu odpowiedzialności konstytucyjnej z karną należałoby bowiem wyraźnie podać, czym należy się kierować przy uznaniu tego łączenia za celowe, a także wyjaśnienia wymaga kwestia sposobu pojmowania przestępstw – czy chodzi o każde przestępstwo, czy też tylko niektóre kategorie (np. przestępstwa gospodarcze). Już to winno zatem skłaniać do rozróżnienia między odpowiedzialnością parlamentarną a konstytucyjną.

Ponieważ zakres przedmiotowy i przedmiotowy obu rodzajów odpowiedzialności częściowo się pokrywa, dlatego też ich obopólny stosunek często określany jest jako wzajemnie komplementarny. Pomimo oczywistych różnic pomiędzy obydwoma formami odpowiedzialności pamiętajmy, że odpowiedzialność konstytucyjna może stanowić swoiste uzupełnienie i przedłużenie odpowiedzialności politycznej. Może to nastąpić w sytuacji, w której negatywna ocena polityki przez Sejm łączy się ze stwierdzeniem jednoczesnego naruszenia prawa. Wówczas – niezależnie od dymisji członka rządu – istnieje możliwość nałożenia na niego kar przewidzianych w ustawie o Trybunale Stanu. Co więcej, gdyby Prezes Rady Ministrów lub jej członek, wobec którego Sejm uchwalił wotum nieufności, nie podał się do dymisji, istniałaby podstawa do pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej. W tym sensie odpowiedzialność konstytucyjna wypełnia funkcję gwarancji skuteczności odpowiedzialności politycznej. Także może ona (choć nie musi) prowadzić do uruchomienia procedury egzekwowania odpowiedzialności politycznej. Uchwała Sejmu o pociągnięciu członka rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej wprawdzie powoduje tylko jego zawieszenie w czynnościach, ale w sytuacji wysoce uprawdopodobnionych zarzutów może doprowadzić też do rezygnacji z urzędu samego obwinionego.<sup>9</sup> Z drugiej strony trudno sobie przecież wyobrazić sytuację, w której Sejm, wszczynając postępowanie prowadzące do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyj-

<sup>8</sup> Na problem ten zwracali także uwagę: M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych...*, s. 28 oraz Z. Świda-Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983, s. 124–125.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 36–38 oraz *Nota do art. 66 Małej konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1996, cz. 2, s. 18–20, czy *Nota do art. 158 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 24–26.

nej ministra, poprzestałby tylko na zawieszeniu w urzędowaniu, a nie pociągnął w dalszym postępowaniu także do odpowiedzialności politycznej. Nielogicznym bowiem byłoby postępowanie izby, gdyby uznając działanie danego ministra za sprzeczne z prawem i podejmując uchwałę stawiającą go w stan oskarżenia, poprzestał tylko na jego zawieszeniu, a nie odwołał go.

Nie ulega wątpliwości, iż funkcjonalnie odpowiedzialność konstytucyjna jest ściśle związana z realizacją funkcji kontrolnej przez parlament. Jednym z ważniejszych instrumentów kontroli Sejmu nad rządem jest instytucja absolutorium. Problem powiązania zagadnienia udzielenia czy też nieudzielenia absolutorium rządowi przez Sejm z kwestią odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów pojawił się po raz pierwszy w Sejmie I kadencji w 1992 roku, przy okazji odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów i ministrów z tytułu wykonania ustawy budżetowej na rok 1991. Wprawdzie Sejm ostatecznie udzielił ówczesnemu rządowi w październiku 1992 roku absolutorium, ale w doktrynie powstał spór co do konsekwencji udzielenia absolutorium rządowi dla odpowiedzialności konstytucyjnej członków tejże Rady Ministrów. Pojawiło się mianowicie pytanie, czy udzielenie absolutorium jako prawny sposób rozliczenia rządu z wykonania budżetu państwa zwalnia go od odpowiedzialności konstytucyjnej, czy też jej nie wyklucza?

Obrońcami tezy, iż udzielenie Radzie Ministrów absolutorium zamyka drogę do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu, który ten budżet wykonał, za czyny związane z przedmiotowym zakresem absolutorium – oczywiście z zachowaniem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności ministrów za delikt konstytucyjny, który nie jest związany z wykonywaniem tego budżetu – byli F. Siemieński, czy P. Winczorek.<sup>10</sup> Stali oni na stanowisku, iż udzielenie absolutorium oznacza uznanie, iż rząd wykonując budżet, nie naruszył wiążącego go w tym zakresie prawa w trakcie jego wykonywania. Zatem udzielenie absolutorium jest równoznaczne z uznaniem legalności działań rządu w tym zakresie, a Sejm podejmując decyzję winien uwzględnić właśnie jedynie kryterium legalności. Niedorzeczną bowiem, według tej tezy, byłaby sytuacja gdyby Sejm stawiał w stan oskarżenia przed Trybunał Stanu członka rządu za działania, które wcześniej uznał za właściwe w formie udzielenia absolutorium. W tym momencie mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której z jednej strony Sejm w stosunku do tych samych osób i tych samych czynów raz, udzielając absolutorium, stwierdzałby, iż ustawa nie została naruszona w trakcie wykonywania budżetu państwa, a z drugiej, podejmując decyzje o pociągnięciu tych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej, stwierdzałby, że takie naruszenie nastąpiło. Dlatego uznali oni, iż udzielenie rządowi absolutorium z wykonania

<sup>10</sup> Por.: F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 82 oraz P. Winczorek, *Opinia w sprawie konsekwencji udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium dla odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przed Trybunałem Stanu Prezesa Rady Ministrów i ministrów z tytułu wykonania ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 107–112.

budżetu skutkuje zamknięciem drogi do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu ministrów, którzy wykonywali ten budżet.

Przeciwny pogląd prezentowali z kolei A. Gwizdź i K. Działocha.<sup>11</sup> Według nich udzielenie absolutorium nie powinno wykluczać pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów, jeżeli zostałyby później stwierdzone w tym zakresie naruszenie prawa. Oczywiście zdawali sobie sprawę, iż nie istnieje prosta zależność między wszczęciem postępowania przed Trybunałem Stanu a udzieleniem absolutorium. W końcu wszczęcie postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej następuje jedynie na wniosek uprawnionych podmiotów, a odpowiedzialność konstytucyjna odnosi się jedynie do czynów o charakterze zawinionym i w przeciwieństwie do absolutorium ma tylko charakter indywidualny. Zwrócono jednak uwagę na fakt, iż Sejm, udzielając absolutorium Radzie Ministrów, czyni to organowi kolegialnemu, a nie poszczególnym jego członkom. Obecnie obowiązujące przepisy prawne nie przewidują tzw. selektywnego absolutorium dla rządu.<sup>12</sup> Zatem udzielenie absolutorium ma charakter globalny, odnosi się bowiem do całokształtu wykonania ustawy budżetowej, nie przesądzając o możliwości odmiennych ocen poszczególnych czynności członków rządu w związku z wykonywaniem ustawy budżetowej. Dodatkowo Komisja Finansów Publicznych Sejmu, która ma za zadanie sformułowanie wniosku w sprawie udzielenia bądź też nieudzielenia absolutorium, nie jest przygotowana do pogłębionego badania wykonania budżetu państwa zgodnie z prawem, działając w trybie określonym przez regulamin izby – w przeciwieństwie do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej działającej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Możliwość wszczęcia postępowania związanego z pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej wydaje się zwłaszcza najzupełniej oczywista, jeżeli ustalone zostają i ujawnione fakty oraz okoliczności, które uprzednio, w toku rozpatrywania sprawy udzielenia absolutorium nie były znane. Pamiętajmy o fakcie, iż odpowiedzialność konstytucyjna może dotyczyć również osób już nie sprawujących urzędu, z którego pełnieniem wiąże się ta odpowiedzialność. Dlatego zasadnym wydaje się takie podejście, które wraz z otrzymaniem przez rząd absolutorium nie wykluczałoby możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów, jeżeli stwierdzone zostanie popełnienie w tym zakresie deliktu konstytucyjnego.

<sup>11</sup> Por.: A. Gwizdź, *Opinia w sprawie znaczenia i skutków prawnych udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 103–106; K. Działocha, *Nota do art. 33b p.u.m.*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1997, cz. 3, s. 20. Podobne stanowisko zajmuje również J. M. Karolczak, *Opinie*, BEiOP 1992, nr 2(5), s. 87–88 oraz W. Sokolewicz, *Nota do art. 22 Małej konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1996, cz. 2, s. 17.

<sup>12</sup> Do czasu nowelizacji regulaminu Sejmu z 1992 roku przeprowadzonej 6 marca 1993 roku, istniała taka możliwość na podstawie art. 59 ust. 3.



Niezaprzeczalne są również organizacyjno-funkcjonalne związki między Trybunałem Stanu a Sejmem. Przede wszystkim posłom zostało zagwarantowane prawo do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Stanu i to w sytuacji, gdy sam trybunał nie może z urzędu wykonywać swojej funkcji orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej. W przypadku postawienia w stan oskarżenia członka rządu, czyni to tylko na podstawie sejmowej uchwały, której treścią jest związany. Dopiero z chwilą gdy sprawa trafi do Trybunału Stanu, jego działania i wydane przez niego decyzje mają charakter w pełni niezawisły i samodzielny. Zatem w praktyce widocznym staje się fakt politycznych uwarunkowań samej decyzji o sięgnięciu po tę formę odpowiedzialności, a co za tym idzie wyegzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej w pełni uzależnione jest od istniejącego w parlamencie układu sił politycznych. Oczywiście sam fakt powierzenia funkcji orzekania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej specjalnemu organowi sądowemu, jakim jest Trybunał Stanu, zmierzać ma do ograniczenia polityzacji tej instytucji. To jednak, pomimo uczynienia z tej formy odpowiedzialności prawnosądowej – zorientowanej na praworządność, tworzenie i stosowanie prawa, w przeciwieństwie do odpowiedzialności politycznej zorientowanej na celowość, skuteczność i użyteczność działań rządowych – prawo inicjowania postępowania przed trybunałem przez deputowanych, jak również prawo wyboru jego składu nie wpływa na uniezależnienie się od aktualnego układu sił politycznych w parlamencie.

Z drugiej jednak strony należy się liczyć również z pewnymi ograniczeniami. Otóż w praktyce ministra można pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej dopiero wtedy, gdy nałożą się na siebie dwa czynniki. Po pierwsze – wtedy gdy dopuścił się naruszenia konstytucji lub ustaw, czyli popełnił delikt konstytucyjny – ale nie jest to warunek wystarczający. Po drugie musi zaistnieć sprzyjający układ sił politycznych w izbie parlamentarnej uprawnionej do postawienia w stan oskarżenia. Musimy bowiem pamiętać, iż pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej wymaga podjęcia uchwały przez Sejm – i to większością kwalifikowaną 3/5 głosów deputowanych – co jest trudne do osiągnięcia przez opozycję, która to właśnie winna najczęściej z niej korzystać. Zatem dla zastosowania tej formy odpowiedzialności niezbędna jest również zgoda partii będących u steru władzy. Oczywiście w praktyce zwykle nie ma to miejsca i partie rządzące nie podejmują prób pociągnięcia własnego ministra, z którym ściśle współpracowały, do jakiegokolwiek odpowiedzialności przed parlamentem – a tym bardziej do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jednakże również partie opozycyjne z zasady nie kwapią się do sięgania po tę formę odpowiedzialności, porzostając co najwyżej na korzystaniu z odpowiedzialności parlamentarnej, traktując ją jako bardziej skuteczną. Odpowiedzialność konstytucyjna traktowana jest przez nie zaś jako forma o wiele ostrzejsza i dlatego najprawdopodobniej obawiają się one jej przyszłego zastosowania przez przeciwników wobec ich ministrów, gdy tylko one dojdą do władzy.

Zatem podsumowując, rzadkie korzystanie z tej formy odpowiedzialności nie wynika ze skrupulatnego przestrzegania prawa przez najwyższych urzędników w państwie, ale właśnie głównie z przyczyn politycznych. W ten sposób jakakolwiek odpowiedzialność członków rządu przed parlamentem, czy to polityczna czy konstytucyjna, przekształca się – szczególnie w sytuacji rygorystycznego utrzymywania dyscypliny partyjnej deputowanych partii rządzących i gdy opozycja parlamentarna jest słaba – w odpowiedzialność przed większością parlamentarną, a zatem własnym ugrupowaniem politycznym. W takiej sytuacji, za F. Siemieńskim należy powtórzyć, iż „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”.<sup>13</sup> To obrazuje rolę odpowiedzialności konstytucyjnej jako procedury wyjątkowej, i to raczej jedynie o charakterze prewencyjnym niż realnie wykorzystywanej.

Jednakże okres przemian ustrojowych zapoczątkowany w roku 1989 był na pewno wyjątkowy w zakresie intensywności sięgania po ten środek. Otóż w tym czasie o instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej trudno mówić jako o nadzwyczajnej instytucji kontrolnej. Ze względu na przesłanki i częstotliwość jej stosowania właściwe wydaje się określenie, iż była to forma odpowiedzialności dyscyplinarnej. Już Sejm kontraktowy rozpoczął „oskarżycielską” działalność, a posłowie Sejmu I kadencji skrupulatnie ją kontynuowali. W tym czasie Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej miała więcej pracy niż pozostałe stałe komisje sejmowe; dla której z góry z resztą przewidziano ciągłą działalność. Na poparcie tezy, że wśród pobudek kontrolnej działalności poselskiej w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej tego okresu dominowały względy polityczne, niech posłuży przykład sprawy twórców stanu wojennego. Nie tylko zresztą w tej sprawie deputowani tę formę odpowiedzialności potraktowali jako wygodny instrument walki politycznej. Wśród spraw dotąd rozpatrywanych cztery z nich – dotyczące: M. F. Rakowskiego, osób odpowiedzialnych za wprowadzenie stanu wojennego, W. Pawlaka i sprawa sześciu ministrów z rządów T. Mazowieckiego i J. K. Bieleckiego – miały wyraźnie charakter rozprawy politycznej, a i w pozostałych można również dopatrzeć się wpływu motywacji politycznej.

Bardzo częsta była również sytuacja niedopracowania pod względem zarówno merytorycznym, jak i formalnym, wstępnych wniosków w sprawach o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. I tak właśnie, wstępny wniosek posłów Konfederacji Polski Niepodległej w wyżej wspomnianej sprawie twórców

---

<sup>13</sup> F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 72.

stanu wojennego<sup>14</sup> dotyczył aż 26 osób, z których tylko 17 było członkami Rady Państwa – a tylko te osoby w myśl ustawy podlegały odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu – pozostałe zaś osoby, będące członkami Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, tej odpowiedzialności nie podlegały. Pomimo jednak tej oczywistej wady formalnej wniosku, został on przyjęty przez Prezydium Sejmu – którego zadaniem było właśnie dokonanie kontroli pod tym kątem – i skierowany do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu I kadencji. Budził on również wiele zastrzeżeń pod względem merytorycznym i dlatego został odebrany jako forma odwetu i zemsty politycznej, jako wystąpienie typowo propagandowo-polityczne. Przecież Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego nie wprowadziła stanu wojennego i jej członkowie nie mogli ponosić żadnej odpowiedzialności z tego tytułu, szczególnie przed Trybunałem Stanu. Natomiast Rada Państwa była konstytucyjnie upoważniona do wprowadzenia stanu wojennego i wobec zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych państwa mogła stan wojenny ustanowić. Nie dysponowała jedynie na mocy art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL uprawnieniami do wydawania dekretów w okresie trwania obrad Sejmu. Dekrety<sup>15</sup> takie zostały wydane przez Radę Państwa w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 roku pomimo trwania sesji Sejmu i to rzeczywiście było naruszeniem prawa. Dekrety te później zostały zatwierdzone przez Sejm, niejako usprawiedliwiając te decyzje Rady Państwa. Owo naruszenie przepisów prawnych było tłumaczone jednak stanem wyższej konieczności.

Sam Sejm chcąc przeciwdziałać praktyce nagminnego składania, często słabo umotywowanych wniosków o czysto politycznym charakterze, dokonał zmian w ustawie o Trybunale Stanu. Jedną z nich, służącą właśnie zahamowaniu eskalacji tego typu spraw, była zmiana przepisu wskazującego podmioty uprawnione do inicjowania postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. Podniesiona została z 50 na 115 liczba podpisów posłów wymagana pod wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów (a także pozostałych osób, z wyjątkiem Prezydenta RP). Dalej tego uprawnienia pozbawiono Trybunał Konstytucyjny oraz komisje

<sup>14</sup> Szersze opracowanie tej sprawy znajduje się w: *O stanie wojennym w sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Sprawozdanie Komisji i wnioski mniejszości wraz z ekspertyzami i opiniami historyków*, Warszawa 1997; *Sąd nad autorami stanu wojennego*, oprac. A. Karaś, Warszawa 1993; F. Siemieński, *Stan wojenny w świetle prawa konstytucyjnego*, „Dziś” 1992, nr 3, s. 7–18 oraz „Sąd” nad autorami stanu wojennego, „Dziś” 1994, nr 2, s. 80–89; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie...*, s. 21–22.

<sup>15</sup> Były to następujące dekrety: *O stanie wojennym* (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154); *O postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego* (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 156); *O przekazaniu do własności sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz zmianie ustroju sądów i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego* (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 157) oraz *O przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń* (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 158).

sejmowe, z jednym jednak wyjątkiem. Otóż do 1993 roku wniosek taki mógł być złożony przez każdą komisję. Natomiast po nowelizacji uprawnienie takie posiadała tylko komisja sejmowa o uprawnieniach śledczych, powoływana na mocy art. 11 Małej konstytucji (w obecnej Konstytucji zagadnienie to reguluje art. 111) dla zbadania określonej sprawy, większością 2/3 głosów jej członków podejmującą taką decyzję.

Krytycznie należy jednak spojrzeć na inne działania Sejmu – często z naruszeniem ustawy o Trybunale Stanu. Otóż według jej przepisów, działanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w zakresie procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej kończy się podjęciem przez nią uchwały wnioskującej o umorzenie postępowania w sprawie lub postawienie określonej osoby w stan oskarżenia i na tej podstawie Sejm zobowiązany był do pojęcia decyzji. Jednakże regulamin Sejmu z 1992 roku rozszerzył w tym zakresie uprawnienie izby. Na mocy art. 70 ust. 4 Sejm uzyskał uprawnienie, polegające na możliwości zwrócenia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej jego sprawozdania w celu uzupełnienia postępowania. Było to wyraźne naruszenie prawa, takie bowiem uprawnienie mogło zostać przyznane Sejmowi jedynie na drodze ustawowej, a w tej sytuacji do głosu dochodziły często polityczne względy. Zastosowanie tego uprawnienia na przykład miało miejsce przy rozpatrywaniu sprawy tzw. afery alkoholowej w 1992 roku. W takiej sytuacji Sejm dodatkowo zobowiązany był określić kierunek i zakres dalszego działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Obecnie zmianę tę sankcjonuje art. 12 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu.

Pewna niejasność istnieje również co do relacji istniejącej między wnioskiem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej a późniejszymi decyzjami Sejmu.<sup>16</sup> Otóż nieporozumieniem wydaje się przyznanie ostatniego słowa w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej określonej osoby Sejmowi, w sytuacji gdy Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej wnioskuje o umorzenie postępowania w sprawie. Przepis ten został wprowadzony do ustawy w drodze jej nowelizacji w roku 1996, a taka sytuacja w praktyce miała miejsce aż trzykrotnie – w stosunku do M. F. Rakowskiego, Cz. Kiszczaka w sprawie nielegalnego importu alkoholu i J. Lewandowskiego. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zaopatrzona w uprawnienia śledcze, jest z całą pewnością organem najbardziej zaznajomionym z całą dokumentacją w sprawie – czego nie można się spodziewać po ogóle parlamentarzystów zasiadających i podejmujących w danej sprawie decyzję w Sejmie. Kto zatem miałby w takiej sytuacji sformułować akt oskarżenia, skoro Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej prezentuje inne stanowisko? Ustawa przewiduje wprawdzie możliwość potraktowania wniosku mniejszości jako aktu oskarżenia (oczywiście o ile taki zostanie zgłoszony), ale

<sup>16</sup> Na zagadnienia te zwracali szczególnie uwagę: M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie...*, s. 22–23 oraz J. J. Wiatr, *op. cit.*, s. 318.

przecież wniosek taki z reguły nie spełnia warunków wymaganych od aktu oskarżenia. Natomiast ustawa w art. 8 ust. 5 wyraźnie wymaga takiej formy od wniosku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest to z całą pewnością sytuacja, która wprowadza chaos prawny do postępowania. Można by jej uniknąć, gdyby ustawa przewidywała, że wnioski Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej o umorzenie postępowania mają charakter ostateczny – zatwierdzenia zaś w Sejmie (jeżeli zaś chodzi o Prezydenta RP, to w Zgromadzeniu Narodowym) wymagają jedynie wnioski o postawienie w stan oskarżenia.

Innym zagadnieniem, w którym wyraźnie zaznaczył się wpływ czynnika politycznego, było odejście od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. Powszechną stała się praktyka kontynuowania postępowania nad wnioskiem wstępnym zgłoszonym w Sejmie poprzedniej kadencji. Przy ustalaniu planu pracy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej powstawał problem, czy komisja ta jest uprawniona do kontynuowania postępowań w sprawach, które zawisły podczas poprzednich kadencji Sejmu, czy też zakończenie kadencji jest wystarczającą przesłanką dla podjęcia decyzji o ich umorzeniu. W powyższej sprawie zwracano się do Prezydium Sejmu (uczyniono w ten sposób zarówno w Sejmie I jak i II kadencji), które po zasięgnięciu opinii autorytetów doktryny prawnej, w tym również ówczesnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego A. Strzembosza uznało, iż przerwanie kadencji Sejmu nie oznacza przerwania biegu spraw odpowiedzialności konstytucyjnej i Sejm kolejnej kadencji winien sprawy kontynuować. Należy jednak podkreślić, iż problematyka ta znajduje różne rozwiązania w literaturze.

I tak szczególnej krytyce poddana została opinia ówczesnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, opowiadająca się za kontynuacją postępowań.<sup>17</sup> Zarzucono jej, iż posłużyła się argumentami zaczerpniętymi z prawa i procedury karnej, w których prokurator nie jest przecież powoływany wyłącznie do jednej sprawy, a sąd nie jest organem kadencyjnym. Opinia ta stała na stanowisku, iż zasada dyskontynuacji nie odnosi się do kontrolnej funkcji Sejmu. Według bowiem jej autora, funkcja kontrolna polega na zapewnieniu przestrzegania prawa i nie wiąże się z realizacją określonych koncepcji politycznych, a zatem zmiany polityczne nie mogą pociągać za sobą uchylenia odpowiedzialności konstytucyjnej. Ponadto opinia ta stwierdzała, iż postępowanie w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej jest wszczynane przez legitymowane podmioty po spełnieniu wymaganych ustawowo wymogów formalnych, a po przekazaniu tegoż wniosku do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej działa ona już na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego, które

<sup>17</sup> Zob.: A. Strzembosz, *Stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 113–115.

nakazują ściganie przestępstw niezależnie od zmian personalnych w organie prowadzącym postępowanie. Zaś sama zasada kontynuacji służyć ma realizacji zasady prawdy materialnej oraz zasadzie domniemania niewinności osoby objętej wnioskiem.

Według jej opozycjonistów, opinia ta potraktowała odpowiedzialność konstytucyjną jak odpowiedzialność karną. Dlatego też opowiadając się za zasadą dyskontynuacji procedury realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej, wysuwali następujące argumenty: 1) jeżeli uznaje się istnienie dyskontynuacji w odniesieniu do toku prac ustawodawczych, to nie ma powodu, by odmówić jej racji bytu wobec innych procedur parlamentarnych; 2) funkcjonowanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej ściśle powiązane jest z okresem kadencyjnym parlamentu i nie podlega ona tym samym zasadom co sądy powszechne, a zatem nie jest zobowiązana do zachowania ciągłości oraz niezależności politycznej wobec zawisłych wcześniej spraw; 3) brak jest wyraźnego umocowania prawnego w Konstytucji lub ustawie dla kontynuowania postępowań w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, zatem odniesienie winna tu znaleźć ogólna zasada dyskontynuacji; 4) wysunięte w poprzedniej kadencji Sejmu wnioski mogą być nieadekwatne do nowego układu sił politycznych w izbie; 5) nie można czerpać wzorów z procedury karnej, bo nie chodzi tu o odpowiedzialność karną lecz konstytucyjną.<sup>18</sup> Pamiętajmy, że odpowiedzialność konstytucyjna miała i ma wymiary polityczne, a co za tym idzie także tej samej natury skutki. Przecież sam fakt naruszenia Konstytucji lub ustaw nie jest wystarczającą przesłanką wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. Potrzebne jest jeszcze do tego odpowiednie zaplecze polityczne w parlamencie. Zatem jeżeli warunki polityczne nie ulegną zmianie po kolejnych wyborach, nic nie będzie stało na przeszkodzie ponownemu wniesieniu wniosku wstępnego. Również pozostaje jeszcze fakt każdorazowej zmiany składu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wraz z upływem kadencji parlamentu. W tej sytuacji trudno byłoby wymagać od niej, aby w swoim postępowaniu kierowała się wyłącznie przesłankami prawnymi, a pominęła całkowicie aspekty polityczne.

Odpowiedzialność konstytucyjna stanowi specyficzny instrument kontroli sprawowania władzy w państwie prawnym. Z założenia należy ją taktować jako wyjątkową, nadzwyczajną i jej znaczenia nie mierzyć liczbą rozpatrywanych przez Trybunał Stanu spraw. U źródeł powstania tej instytucji tkwiło oczywiście przeświadczenie, iż same mechanizmy odpowiedzialności parlamentarnej nie są wystarczającą gwarancją zapewniającą prawidłową działalność osób zajmują-

<sup>18</sup> Zob.: Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 419-420. Porównaj również: L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „*Studia Iuridica*” 1995, nr 28, s. 52-55; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie...*, s. 23-24; B. Szepietowska, *Opinia na temat kognicji Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (Sejmu II kadencji) w sprawie kontynuowania postępowań wszczętych, a nie zakończonych podczas biegu X i I kadencji Sejmu*, „*Przegląd Sejmowy*” 1994, nr 2, s. 116-119.

cych najwyższe stanowiska w aparacie państwowym. Jednakże wydaje się, iż sama możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej ma raczej do spełnienia rolę prewencyjną, odstrasżającą, dającą możliwość unaocznienia osobistej odpowiedzialności najwyższych funkcjonariuszy w państwie i przyjętych przez nich na siebie obowiązków. Piastunowie władzy w państwie winni mieć świadomość, iż działając z naruszeniem norm prawnych, mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności. Praktyka wykazuje jednak małą skuteczność tej instytucji. Zdecydowana większość podejmowanych prób pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej zakończyła się niepowodzeniem. Konieczne jest bowiem ukształtowanie się normy kulturowej nie tylko wyraźnie zakazującej używania trybu odpowiedzialności konstytucyjnej do rozgrywek politycznych z przeciwnikami, ale również wykształcenie kultury politycznej ugrupowań rządzących – tak aby za wszelką cenę nie chroniły „swoich” urzędników, nawet kosztem zasady demokratycznego państwa prawnego. Ich autorytet i zaufanie społeczne winny stanowić dla nich wartość nadrzędną. W przeciwnym razie obrona własnego ministra za wszelką cenę, bez względu na okoliczności sprawy doprowadzi do przemiany odpowiedzialności indywidualnej w odpowiedzialność zbiorową całego ugrupowania politycznego.

#### PODSUMOWANIE

W podsumowaniu warto zwrócić uwagę, iż pewne rozwiązania ustawowe są niedopracowane. Przyjęta koncepcja odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów nasuwa pewne uwagi.<sup>19</sup> Wydaje się, iż należałoby zrezygnować z formalnego określenia deliktu konstytucyjnego – podejścia niezważającego na to, czy czyn wypełniający jego znamiona przysporzył państwu korzyści (choć z naruszeniem prawa), czy też naraził je na szkody. Poza tym za chybną należy uznać decyzję ustawodawcy, eliminującą z grona podmiotów uprawnionych do wszczęcia tej procedury Trybunał Konstytucyjny, do którego zakresu kompetencyjnego należy przecież również badanie zgodności aktów rządowych z Konstytucją i z ustawami. Najczęściej spotykanym w literaturze jest postulat zakazu ustawowego kontynuowania postępowań w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej. Równie często żąda się rezygnacji z łącznego rozpatrywania spraw dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej członków Rady Ministrów przez Trybunał Stanu i przekazania rozpatrywania

<sup>19</sup> Szerzej o postulowanych zmianach zobacz: Z. Świda-Łagiewska, *Nadzieje i wątpliwości*, [w:] *Trybunał Stanu*, red. ed., Warszawa 1983, s. 217–238; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce...*, s. 127–131 oraz *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych...*, s. 28; M. Kowalska, Z. Szeliga, *Sejmowa kontrola działalności rządu oraz odpowiedzialność rządu przed Sejmem*, [w:] *Polityczno-prawne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, red. M. Żmigrodzki, s. 105–106.

spraw przestępstw karnych sądom powszechnym. Problem stanowi na pewno również wyznaczenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych szefów resortów za udział w kolejalnych decyzjach Rady Ministrów. Jednakże żaden z wyżej wymienionych postulatów nie został uwzględniony w nowej Konstytucji RP. Jedyne co można powiedzieć o wprowadzonych przez nią zmianach to, że mają one na celu utrudnienie pociągania ich do tej odpowiedzialności, a w konsekwencji wzmacniają pozycje członków rządu wobec Sejmu.

#### SUMMARY

The constitutional responsibility is an institution which is, with regard to its function, connected with fulfilling the control function by the parliament and enforcing the Cabinet's political responsibility.

In the contemporary legislation of the European countries there are two tendencies which affect the shape of the institution of constitutional responsibility – these tendencies stress either political or legal aspects of the problem.

Generally, the institution of constitutional responsibility consists in prosecuting people taking the highest posts in the country for the way they hold a post. What distinguishes the institutions of constitutional responsibility from other forms of controlling the highest State officials is the fact that proceedings in this matter cannot be initiated unless there exists a premiss of the illegality of actions.

The State Tribunal which exercises this responsibility in Poland does not, however, hold this function *ex officio*, but at the application of the Sejm. In this way the preliminary procedure acquires the features of the "Sejm investigation" and one needn't forget that it would have been carried out by the organ whose character is strictly political.

Hence the views expressed in the literature – that constitutional responsibility is a special form of parliamentary responsibility. One can also come across the opinions which are sceptical as regards the role and meaning of the institution of constitutional responsibility, because at present it is evidently superseded by more efficient parliamentary responsibility. At any rate, both forms of responsibility surely influence and sometimes even complement each other.