



Horyzonty Polityki
2026, Vol. 17, N° 60



JAKUB OLECH

<https://orcid.org/0000-0001-9173-8761>
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
olechj@uek.krakow.pl
<https://doi.org/10.35765/HP.2026.1760.23>

Spór o egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej a zasada podziału władz w Polsce*

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Próba stwierdzenia, czy odpowiedzialność konstytucyjna we współczesnej Polsce jest realnym instrumentem porządku ustrojowego państwa.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Autor stawia tezę o braku wzajemnego uznania władz dla roli, jaką wypełniają w procesie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej, co w konsekwencji prowadzi do zanegowania racji bytu tej instytucji w polskim porządku ustrojowym. Głównymi metodami badawczymi, na których oparto się przy tworzeniu niniejszego artykułu, są metoda badania dokumentów oraz metoda analityczna.

PROCES WYWODU: Opisane zostały główne założenia polskiej koncepcji odpowiedzialności konstytucyjnej, a także stosunek władz do podejmowanych w ostatnich latach prób egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej wobec Prezesa Narodowego Banku Polskiego i członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Na ich podstawie opisano wpływ działań tych władz na praktykę odpowiedzialności konstytucyjnej oraz spróbowano przedstawić najważniejsze konsekwencje tego stanu rzeczy.

* Publikacja prezentuje wyniki badań naukowych przeprowadzonych w ramach projektu nr 021/GAO/2025/POT finansowanego ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Najnowsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego skutecznie ograniczyły możliwość egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej wobec przedstawicieli władzy w Polsce. Z kolei działania władzy ustawodawczej i wykonawczej zmierzają w kierunku nieuznawania niektórych z tych orzeczeń. Taki stan rzeczy godzi w sam sens funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, podczas gdy dotąd w głównej mierze wadliwe były tylko niektóre struktury i procedury odpowiedzialności konstytucyjnej.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Konieczne jest zaprzestanie wzajemnych ingerencji władz w funkcjonowanie odpowiedzialności konstytucyjnej oraz takie ukształtowanie struktur i procedur odpowiedzialnych za egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej, by stworzyć z niej realny instrument demokratycznego państwa prawnego.

SŁOWA KLUCZOWE:

odpowiedzialność konstytucyjna, podział władz, Konstytucja, ingerencja

Abstract

THE DISPUTE OVER THE ENFORCEMENT
OF CONSTITUTIONAL ACCOUNTABILITY
AND THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION
OF POWERS IN POLAND

RESEARCH OBJECTIVE: An attempt to determine whether constitutional accountability in contemporary Poland is a genuine instrument of the state's constitutional order.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The author advances the thesis that powers fail to mutually recognize each other's role in the process of enforcing constitutional accountability. Consequently, this leads to a denial of the very purpose of this institution within the Polish constitutional system. The main research methods on which the author based this article are document analysis, and the analytical method.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The main assumptions of the Polish concept of constitutional accountability were described, as well as the approach of the branches to the attempts made in recent years to enforce constitutional accountability against the President of the National Bank of Poland and members of the National Broadcasting Council. On this basis, the impact of these branches' actions on the practice of constitutional accountability was discussed, and an attempt was made to present the most important consequences of this state of affairs.

RESEARCH RESULTS: The latest rulings of the Constitutional Tribunal have effectively limited the possibility of enforcing constitutional accountability against representatives of the authorities in Poland. At the same time, the actions of the legislative and executive branches are moving toward refusing to recognize some of these rulings. This state of affairs undermines the very purpose of constitutional accountability in Poland, whereas previously it was mainly only certain structures and procedures of constitutional accountability that were flawed.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: It is necessary to end the mutual interference of public authorities in the functioning of constitutional accountability and to design the structures and procedures responsible for enforcing constitutional accountability in such a way that it becomes a genuine instrument of a democratic state governed by the rule of law.

KEYWORDS:

constitutional accountability, separation of powers,
Constitution, interference

WSTĘP

Odpowiedzialność konstytucyjna jest jednym z najważniejszych elementów współczesnych demokratycznych systemów politycznych. Ma także stanowić dowód potwierdzający istnienie podziału władz, w którym władza wykonawcza może być rozliczona ze swoich poczynań przez władzę ustawodawczą, sądowniczą lub przez samego suwerena (Grabowska & Grabowski, 2010, s. 15). Odpowiedzialność konstytucyjna jest więc ściśle powiązana z zagadnieniem podziału władz, która w państwach demokratycznych, w tym w Polsce, jest jedną z naczelných zasad ustrojowych (Florczak-Wątor, 2023, s. 58). Zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej w polskiej praktyce ustrojowej było dotąd ledwie zarysowane, bowiem rządzący bardzo rzadko po nie sięgali. Współcześnie jednak politycy coraz częściej podnoszą głosy, a co za tym idzie podejmują próby, by egzekwować odpowiedzialność konstytucyjną wobec konkretnych przedstawicieli władz publicznych. W latach 2024–2025 podejmowane były tego typu próby w odniesieniu do Prezesa Narodowego Banku Polskiego i członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Próby te, inicjowane zgodnie z obowiązującym prawem przez władzę ustawodawczą, spotkały się jednak z reakcją władzy sądowniczej w postaci

Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał na niekonstytucyjność części przepisów dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej. Interesujące jest też to, że przepisy zakwestionowane przez Trybunał wcześniej pozostawały w obrocie prawnym przez wiele lat. Tak samo ciekawa jest reakcja przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, którzy w marcu 2024 r. przestali ogłaszać wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Tak ostry spór poszczególnych segmentów władzy w Polsce pozwala postawić tezę o braku wzajemnego uznania tych władz dla roli, jaką wypełniają w procesie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. W konsekwencji prowadzi to do zanegowania racji bytu tej instytucji w polskim porządku ustrojowym. Celem niniejszego opracowania staje się więc próba stwierdzenia, czy odpowiedzialność konstytucyjna we współczesnej Polsce jest realnym instrumentem porządku ustrojowego państwa.

METODY I NARZĘDZIA BADAWCZE

Pomocna dla osiągnięcia celu i zweryfikowania hipotezy artykułu będzie refleksja Bogdana Szlachty wygłoszona w kwietniu 2026 r. podczas XIV Zjazdu Katedr i Zakładów Systemów Politycznych. Dotyczyła ona zjawiska wzmagania się ingerencji władzy sądowej w działalność władzy ustawodawczej i wykonawczej. Autor niniejszego opracowania chce przeanalizować to zjawisko na gruncie sporu o oblicze odpowiedzialności konstytucyjnej toczonego przez większość sejmową i Trybunał Konstytucyjny. Chce też, bazując na tym samym przykładzie, zastanowić się nad możliwością zajścia zjawiska przeciwnego, a więc ingerencji działań władzy ustawodawczej i wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowej. Swój wywód autor prowadzi, przybliżając pokrótce konstrukcję odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, by następnie przejść do istoty sporu wokół pociągnięcia do tej odpowiedzialności Prezesa NBP i członka KRRiT. To właśnie ten spór ujawnia nowy zakres relacji polskiej władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, nad którego konsekwencjami zastanawia się autor.

Głównymi metodami badawczymi użytymi przy tworzeniu niniejszego artykułu są metoda badania dokumentów oraz metoda analityczna. Badane dokumenty to przede wszystkim akty prawne

konstytuujące współczesne oblicze odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Autor dokonuje również analizy działań poszczególnych władz w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Szczególnie pomocne w napisaniu tego artykułu były akty prawne na czele z Konstytucją RP i ustawą o Trybunale Stanu, a także uchwały Sejmu i wyroki Trybunału Konstytucyjnego, a także monografie, jak m.in. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* Leszka Garlickiego (Garlicki, 2008), *Odpowiedzialność członków egzekutywy przed Trybunałem Stanu w III Rzeczypospolitej Polskiej* Moniki Kowalskiej (Kowalska, 2018), czy *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy* pod redakcją Bogumiła Szmulika i Jarosława Szymanka (Szmulik & Szymanek, 2020).

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTYTUCYJNA – UWAGI OGÓLNE

Polska myśl ustrojowa opracowała własny, oryginalny na tle innych państw system odpowiedzialności konstytucyjnej. Zanim jednak wymienione zostaną jego podstawowe cechy, należy krótko scharakteryzować istotę odpowiedzialności konstytucyjnej. Najprościej mówiąc, jest to odpowiedzialność, którą ponoszą rządzący za delikt konstytucyjny, czyli złamanie Konstytucji lub ustaw w związku z wykonywaniem swoich funkcji (Kowalska, 2018, s. 39). Nie ulega też wątpliwości, że we współczesnych demokracjach odpowiedzialność konstytucyjna jest ważnym elementem całego systemu ustrojowego. Świadczy o tym fakt, iż jest ona opisywana w konstytucjach większości państw europejskich.

W Polsce odpowiedzialność konstytucyjna opisana jest zarówno w Konstytucji, jak i ustawie o Trybunale Stanu. Podmioty mogące być pociągnięte do odpowiedzialności konstytucyjnej wymienione są w art. 198 Konstytucji RP. Należą do nich Prezydent, Prezes Rady Ministrów i członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoba, której Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych oraz, w określonych przypadkach, posłowie i senatorowie (Dz.U.1997, nr 78, poz. 483). Instytucją, przed którą stawiani mają być łamiący

Konstytucję, jest Trybunał Stanu. Większość z wymienionych powyżej podmiotów odpowiada przed nim jedynie za przestępstwa związane z wykonywaniem urzędu, natomiast we wszystkich pozostałych sprawach, jak np. przestępstwa pospolite, właściwy jest sąd powszechny. Nie dotyczy to jednak Prezydenta RP, który przed Trybunałem Stanu staje zarówno za przestępstwa związane z wykonywaniem urzędu, jak i wszystkie pozostałe (Dz.U.2022, poz. 762 t.j.). Prezydent RP jest również jedynym z podmiotów, który zostaje pociągnięty do odpowiedzialności przez Zgromadzenie Narodowe, w pozostałych bowiem przypadkach do odpowiedzialności pociąga Sejm RP, a w przypadku senatorów – Senat (Grajewski & Steinborn, 2020).

Polska koncepcja odpowiedzialności konstytucyjnej zawiera szereg rozwiązań, które jasno pokazują nieefektywność tego systemu. Do najważniejszych należą: nietypowa konstrukcja katalogu podmiotów mogących podlegać tej odpowiedzialności, niejednolity zestaw czynów, za które można jej podlegać, trudny do osiągnięcia poziom głośów otwierający drogę do jej egzekwowania, osobliwy charakter organu egzekwującego tę odpowiedzialność oraz nieściśłości proceduralne. Dwa ostatnie czynniki wydają się najbardziej dolegliwe, jednak należy analizie należy poddać każdy z nich.

Lista podmiotów mogących być pociągniętymi do odpowiedzialności konstytucyjnej zawiera przede wszystkim osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem. Obejmuje też posłów i senatorów, którzy po objęciu mandatu prowadzą działalność gospodarczą z użyciem majątku i mienia Skarbu Państwa. W tym pierwszym przypadku mamy do czynienia ze zbiorem pustym, bowiem na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ministerstwem może kierować albo Prezes Rady Ministrów, albo minister, ci zaś występują już w katalogu podmiotów mogących być pociągniętymi do odpowiedzialności (Olech, 2024, s. 28). Z kolei nadanie rangi deliktu konstytucyjnego zjawisku prowadzenia przez posłów i senatorów działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku i mienia Skarbu Państwa wydaje się nazbyt dolegliwą konsekwencją dla działania, które może zostać uporządkowane zwykłą ustawą.

Niejednolity zestaw czynów skutkujących postawieniem przed Trybunałem Stanu dotyczy oczywiście Prezydenta RP, który jest stawiany przed Trybunałem Stanu również za przestępstwa niewynikające ze sprawowania urzędu (Garlicki, 2008, s. 380). Rola Prezydenta

w polskim systemie ustrojowym jest naturalnie szczególna, jednak uprzywilejowanie w przypadku ewentualnego popełnienia przestępstwa umyślnego wydaje się nie mieć wystarczającego uzasadnienia.

Większość pociągająca do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu również jest bardzo wysoka. W przypadku Prezydenta RP wynosi 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, a w przypadku członków rządu na czele z Prezesem Rady Ministrów jest to 3/5 ustawowego składu Sejmu. W przypadkach pozostałych podmiotów mogących być objętych odpowiedzialnością konstytucyjną jest to większość bezwzględna w Sejmie (Olech, 2024, s. 109). Należy wskazać, że tak wysokie progi mają zniechęcać do skrajnego upolityczniania procesu odpowiedzialności konstytucyjnej. Z drugiej jednak strony, skutecznie zapobiegają jakimkolwiek próbom egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Pod rządami obecnej polskiej Konstytucji skuteczne wdrożenie procedur z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej było możliwe tylko raz, w przypadku byłego Ministra Skarbu Państwa Emila Wąsacza w 2002 r. To widomy przykład na brak skuteczności instrumentu odpowiedzialności konstytucyjnej. Emil Wąsacz nigdy nie został skazany przez Trybunał Stanu, bowiem jego sprawa uległa przedawnieniu. Ten fakt jest z kolei przykładem nieścisłości procedur, które zakładają przedawnienie w całej sprawie o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, ale nie nakładają np. na Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej ograniczeń dotyczących terminów prowadzenia postępowania (Kowalska, 2018, s. 416). Nie bez znaczenia jest również fakt egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej przez specjalny organ, stworzony tylko w tym celu. Jest nim oczywiście Trybunał Stanu, w którym mogą zasiadać osoby cały czas czynne w polityce, np. samorządowej (Olech, 2024, s. 153).

Powyższe przykłady zarysowują tylko niektóre trudności związane z nieefektywnością polskiego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej na poziomie struktur i procedur jej egzekwowania. Tymczasem nie mniej istotny wydaje się problem wagi istnienia samej tej instytucji. Waga ta zaś wyraża się w powszechnym uznaniu przez suwerena i poszczególne segmenty władzy głównych założeń odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce oraz wzajemnym uznaniu tych władz dla roli, jaką odgrywają w procesie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Obserwacja wydarzeń ostatnich

miesiący na polskiej scenie politycznej każe stwierdzić, że to wzajemne uznanie zatracą się, podważając tym samym wagę odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Ta z kolei wiąże się ze skutecznością państwa i jego organów, zadeklarowanej przez Ustrojodawcę w preambule Konstytucji RP (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

INGERENCJE WŁADZY SĄDOWNICZEJ W SFERĘ DZIAŁAŃ WŁADZY USTAWODAWCZEJ I WYKONAWCZEJ

Jako punkt wyjścia do rozważań o zacieraniu granic między poszczególnymi segmentami władzy w przedmiocie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej posłuży autorowi teza wygłoszona przez Bogdana Szlachtę 23 kwietnia 2026 r. podczas panelu inauguracyjnego XIV Zjazdu Katedr i Zakładów Systemów Politycznych. Bogdan Szlachta poddał mianowicie refleksji uczestników zjazdu problem wchodzenia władzy sądowniczej w kompetencje pozostałych władz, szczególnie władzy ustawodawczej.

Ryszard Małajny, powtarzając pogląd Wojciecha Sokolewicz, stwierdza, iż zasada podziału władz wyraźnie wskazuje rozdział kompetencji naczelnych organów państwa (Małajny, 2020, s. 31). Każda z władz ma więc przypisany sobie zestaw kompetencji, który realizuje. Na przykład kompetencją Trybunału Konstytucyjnego jest m.in. badanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w tym ustaw, a więc aktów parlamentu (Garlicki, 2008, s. 357). Oczywiście wydaje się, że realizacja przez organ konstytucyjny przepisów Konstytucji nie może być uznana za wchodzenie przez jedną z władz w kompetencje drugiej. Można jednak wskazać w aktualnym funkcjonowaniu organów państwa działania naruszające dotychczasowy porządek ustrojowy. Z punktu widzenia niniejszego tekstu istotne znaczenie ma przede wszystkim najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tematyki odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych podmiotów objętych tą odpowiedzialnością. Na pierwszy plan wysuwają się tutaj trzy orzeczenia z 2024 i 2025 r., dotyczące kolejno pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego (TK, sygn. 23/23 z 11 stycznia 2024 r.), wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa

Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (TK, sygn. 8/24 z 20 sierpnia 2024 r.) oraz pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (TK, sygn. 24/24 z 16 lipca 2025 r.).

W pierwszym z powoływanych wyroków jako główny problem konstytucyjny podnoszono automatyczne zawieszenie w obowiązkach Prezesa NBP następujące z chwilą podjęcia przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wynikająca z art. 227 Konstytucji RP zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego wymaga odpowiedniej ochrony jego organów, a więc także Prezesa NBP. Za jej przejaw uznał z kolei podniesienie większości koniecznej do postawienia Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu z większości bezwzględnej przynajmniej połowy ustawowego składu izby do 3/5 ustawowej liczby posłów. Jest to większość wymagana do postawienia przed Trybunałem Stanu członka rządu (TK, sygn. K23/23).

Drugi z problemów dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego odnosił się do postępowania, które jest prowadzone przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, niebędącą organem Trybunału Stanu, a Sejmu. Grupa posłów wnioskująca o zbadanie norm dotyczących wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa NBP podnosiła, iż Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jako organ Sejmu jest jednocześnie organem politycznym, a więc nie bezstronnym, stąd jej działania godzą w niezależność Narodowego Banku Polskiego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że szerokie uprawnienia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej tworzą z niej rodzaj komisji śledczej, co nie ma uzasadnienia w innych przepisach. Dodatkowo, zgodnie z Konstytucją, postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej toczy się przed Trybunałem Stanu, a Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest jego organem. Szerokie uprawnienia owej komisji są więc zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niezgodne z Konstytucją (TK sygn. K8/24).

Do podobnych konkluzji doszli członkowie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu dotyczącym pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Problemem konstytucyjnym w tym wypadku była także rola Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz kwestia zawieszenia członka KRRiT w obowiązkach wraz z przyjęciem przez Sejm wniosku o postawienie przed Trybunałem Stanu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W wyroku, który zapadł w 2025 r., Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność zawieszenia w czynnościach członka KRRiT po głosowaniu w Sejmie, ponieważ wpływa to na niezależność konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Z kolei do ochrony tej niezależności ma się zdaniem Trybunału przyczynić podniesienie większości władnej postawić członka KRRiT przed Trybunałem Stanu z bezwzględnej w obecności przynajmniej połowy ustawowego składu Sejmu do 3/5 ustawowego składu izby (TK sygn. K24/24).

Nie jest celem niniejszego artykułu analiza politycznych motywów stojących za planowanymi postępowaniami przed Trybunałem Stanu ani późniejszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego w ich przedmiocie. Jest jednak faktem, że wszystkie trzy przywołane wyżej orzeczenia nastąpiły wskutek przygotowań do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP i członków KRRiT. Istotne jest natomiast zwrócenie uwagi na ważną ingerencję, jakiej swoimi wskazanymi wyżej orzeczeniami dokonał Trybunał Konstytucyjny. Przede wszystkim chodzi o stwierdzenie, iż niezależność konstytucyjnych organów, takich jak Narodowy Bank Polski i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, będzie dodatkowo chroniona, jeśli postawienie przed Trybunałem Stanu członka organu NBP lub członka KRRiT odbędzie się większością identyczną, jak postawienie przed Trybunałem członka rządu, tj. 3/5 ustawowego składu Sejmu zamiast większości bezwzględnej przy połowie ustawowego składu izby. Podniesienie większości władnej do pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu zmniejsza szansę na zebranie w Sejmie takiej większości, a w konsekwencji osłabia to konstytucyjne narzędzie, czyniąc je trudnym do użycia. Jednocześnie takie podniesienie liczby głosów utrudnia czynienie z egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej instrumentu bieżącej walki politycznej. Z drugiej strony jednak może też wyeliminować w praktyce możliwość jej stosowania w przypadkach koniecznych, gdy organy państwa rzeczywiście dopuszczają się deliktów konstytucyjnych. W orzeczeniach dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku

Polskiego i członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Trybunał Konstytucyjny uzasadnia podniesienie większości sejmowej władnej zainicjować działania związane z odpowiedzialnością konstytucyjną potrzebą ochrony niezależności tych organów. Wskazuje również, że podobnie sytuacja wygląda w przypadku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (TK, sygn. K8/24). Podniesienie dotychczasowych wymogów dotyczących pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej niektórych organów konstytucyjnych zmienia pozycję władzy ustawodawczej w procesie egzekucji odpowiedzialności konstytucyjnej, osłabiając jej ewentualną sprawność, dążenie do której przez wszystkie organy państwa zostało zadeklarowane w preambule do Konstytucji RP (Dz.U.1997, nr 78, poz. 483).

Ponadto w doktrynie można znaleźć głosy, iż Trybunał Konstytucyjny swoimi orzeczeniami sam próbuje wykreować większość, jego zdaniem konieczną do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jak twierdzi Mateusz Radajewski, Konstytucja RP nie wyznacza Sejmowi żadnego minimalnego standardu większości do pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu innych podmiotów niż członkowie Rady Ministrów. Gdyby było inaczej, Ustrojodawca nie powierzyłby takiej możliwości ustawodawstwu zwykłemu (Radajewski, 2024, s. 139), ponieważ zaś do tego doszło, Trybunał Konstytucyjny, kreując minimalną jego zdaniem większość do postawienia danego podmiotu przed Trybunałem Stanu, nie dokonuje zwykłej kontroli norm konstytucyjnych, ale podejmuje próbę wykreowania regulacji, co jest rolą władzy ustawodawczej.

Ewentualne egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych organów państwowych staje się również trudniejsze w wyniku uznania przez Trybunał Konstytucyjny za nie w pełni konstytucyjną roli, jaką w postępowaniu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu odgrywała Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Trybunał podkreśla, że komisja ta jest organem Sejmu i zestawia to z faktem, iż odpowiedzialność konstytucyjna ma być egzekwowana przez Trybunał Stanu, do którego powinny należeć decyzje w przedmiocie tej odpowiedzialności. Dlatego, zdaniem Trybunału, szerokie działania komisji sejmowej nie mogą być przyczynkiem do zawieszenia organów konstytucyjnych w ich obowiązkach, to bowiem godzi w niezależność tych organów. Znamienne, że Trybunał Konstytucyjny wskazał tutaj na uszczerbek,

jakiego w związku z ewentualnym postępowaniem zmierzającym do postawienia przed Trybunałem Stanu może doznać Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Prezes Narodowego Banku Polskiego i członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Trybunał nie mówi jednak o innych organach, jak Prezydent RP (który jest pociągany do odpowiedzialności konstytucyjnej decyzją Zgromadzenia Narodowego, a Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest władna do procedowania w postępowaniu względem niego), członkowie rządu czy Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Powyższe zróżnicowanie prowadzi do skomplikowania samej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej i odejmuje legislatywie narzędzia sprawowania władzy, które były w jej posiadaniu od początku funkcjonowania obecnej polskiej Konstytucji. Tam więc, gdzie rzeczywiście manifestowała się pewna pozycja władzy ustawodawczej, wkroczyła władza sądownicza, która zaczęła ograniczać jej wpływ.

Jest to tylko jeden z obszarów wskazanego przez Bogdana Szlachtę przejmowania przez władzę sądowniczą uprawnień zarezerwowanych dla innych władz. Z pewnością nie jest to przykład szczególnie jaskrawy, a pod względem ilościowym ustępuje również zmianom relacji między władzą sądowniczą a innymi władzami wynikającymi z orzeczeń sądów powszechnych, te bowiem coraz częściej podnoszą problem niekonstytucyjności legislacji w państwie (Tuleja, 2022, s. 270). Nie ulega jednak wątpliwości, że dotyczy zjawiska szczególnie istotnego w systemie konstytucyjnym każdego państwa, jakim jest odpowiedzialność konstytucyjna jego najwyższych przedstawicieli. Zmiana większości władnej pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej przedstawicieli wybranych organów państwa, o których była mowa wyżej, w istocie ogromnie utrudnia bowiem egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej.

INGERENCJA WŁADZY USTAWODAWCZEJ I WYKONAWCZEJ W DZIAŁALNOŚĆ WŁADZY SĄDOWNICZEJ

W tym miejscu trzeba jednak stwierdzić, że wskazana przez Bogdana Szlachtę ingerencja władzy sądowniczej w działalność innych władz ma charakter relacji jeśli nie symetrycznej, to przynajmniej

wzajemnej. W dużym stopniu legislatura i egzekutywa starają się bowiem oddziaływać na władzę sądowniczą, również przyczyniając się do zmian w utrwalonym dotąd podziale władz.

Dla porządku należy stwierdzić, że działania te są związane ze wskazanymi wyżej orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z prawem wyroki Trybunału Konstytucyjnego podlegają publikacji w Dzienniku Ustaw, zaś publikacja Dzienników Ustaw jest domeną Prezesa Rady Ministrów (Garlicki, 2008, s. 129). W przeszłości zdarzały się już sytuacje, w których Prezes Rady Ministrów zwlekał z publikacją wzbudzających kontrowersje polityczne wyroków Trybunału (Dudek, 2023, s. 654). Jednak uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. 2024, poz. 198) była aktem znacznie szerszym. W efekcie tej uchwały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie są publikowane w Dzienniku Ustaw. W praktyce więc mamy do czynienia z sytuacją, w której organy państwowe wpływają wzajemnie na siebie, negując swoje działania. Większość sejmowa i Rada Ministrów nie uznają orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym tych dotyczących egzekwowania odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu i starają się blokować ich wejście w życie, a władza sądownicza uważa je za i tak istniejące w obrocie prawnym.

Badając politykę legislacyjną wobec władzy sądowniczej w Polsce w latach 2014–2018, Bartłomiej Opaliński zauważył, że w badanym okresie ustawodawca wzmógł swoją ingerencję w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Tworzone regulacje nie były jednak nakierowane na budowanie niezależności Trybunału, czy przyspieszenie postępowań w nim, ale na umożliwienie wpływu nań przez organy o charakterze politycznym (Opaliński, 2022, s. 158).

Już na początku kryzysu związanego z brakiem publikacji niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Monika Florczak-Wątor wskazała najistotniejsze problemy, jakie dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa może nieść brak publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Kluczowym z nich jest niemożność usunięcia z obrotu prawnego niekonstytucyjnego aktu prawnego. Z punktu widzenia obywatela rodzi to konsekwencję w postaci braku możliwości wzruszenia ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie niekonstytucyjnych przepisów przez sąd czy organ administracji publicznej

(Florczak-Wątor, 2016, s. 12). Ponadto świadomość istnienia ogłoszonego publicznie, choć nieopublikowanego wyroku, prowadzi do zaistnienia swoistego dualizmu prawnego, w którym część instytucji lub samych obywateli będzie powoływać się na niekonstytucyjną, a prawidłowo ogłoszoną normę, część zaś na podważającą ją wyrok.

Taka konstrukcja, niezależnie od tego, jakiej dziedziny działalności państwa dotyczy, jest dla tego państwa groźna i pokazuje dysfunkcję jego instytucji. Godzi również w oczekiwaną przez społeczeństwo pewność prawa (Morawski, 2000, s. 25), która także zanika. Oczywiście dotyczy to każdego aspektu działalności państwa i społeczeństwa. W tym kontekście odpowiedzialność konstytucyjna może być tylko jednym z wielu przykładów, jednak takim o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ

Aktualnie dochodzi do zatarcia przejrzystych reguł dotyczących pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej najważniejszych osób w państwie. Przewlekłe procedury, wysokie censusy poparcia konieczne do wszczęcia machiny odpowiedzialności konstytucyjnej czy wreszcie obsadzenie w roli podmiotu egzekwującego odpowiedzialność konstytucyjną instytucji, która może składać się z czynnych polityków (np. szczebla samorządowego), to główne i znane od lat mechanizmy, czyniące z odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce twór rzadko stosowany, niemal teoretyczny (Olech, 2024, s. 153). Natomiast wzajemna kontestacja decyzji poszczególnych członów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej wprowadza faktyczną pozycję odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce na nowy poziom narzędzia, które przestaje mieć praktyczną możliwość realizacji. Z jednej bowiem strony sam fakt pociągnięcia danego podmiotu władzy do odpowiedzialności jest bardzo trudny do osiągnięcia, m.in. z uwagi na progi głosów wymagane do wdrożenia procedury odpowiedzialności. Z drugiej natomiast, nawet jeśli do takiego egzekwowania odpowiedzialności miałyby dojść, nie ma żadnej gwarancji, że ewentualny wyrok Trybunału Stanu zyskałby powszechną akceptację wszystkich władz w państwie i czy nie byłby przedmiotem kontestacji. Częścią takiego sprzeciwu jest słusznie

zidentyfikowany przez Bogdana Szlachtę pogląd o ingerowaniu władzy sądowniczej w funkcjonowanie pozostałych władz, ale również bardzo silnie widoczne odwrotne zjawisko ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w działania władzy sądowniczej, w tym wypadku uosabianej przez Trybunał Konstytucyjny.

WNIOSKI

Powyższe w oczywisty sposób wpisuje się zawartą na początku niniejszego tekstu konstatację o braku wzajemnego uznania władz dla roli, jaką mają one do wypełnienia w procesie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Oczywiste jest także, że taka sytuacja domaga się szybkiego i zdecydowanego sanowania. Jednak tak samo jasne wydaje się, że wola kompromisu najważniejszych sił politycznych w państwie nie jest aktualnie dostrzegalna, a więc i wszelkie działania naprawcze wydają się trudne do zrealizowania. Realnie natomiast spory toczony między poszczególnymi segmentami władzy w Polsce czynią niemożliwymi lub trudnymi do przeprowadzenia rozmaite rozwiązania ustrojowe. Odpowiedzialność konstytucyjna jest oczywiście tylko jednym z nich, ale szczególnie ważnym w państwie demokratycznym, dlatego warto na tle ogólnego problemu tworzenia i stosowania prawa w Polsce podkreślić właśnie to zagadnienie.

Warto zaakcentować je także dlatego, że sygnalizowany wyżej stan struktur i procedur odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce nigdy nie wskazywał na ich sprawność. Świadczy o tym m.in. prosty fakt liczby spraw, które odbyły się przed Trybunałem Stanu na przestrzeni jego istnienia. Trybunał wszedł bowiem w skład organów państwa w Konstytucji marcowej z 1921 r., a stosowną ustawę o nim Sejm uchwalił dopiero w 1923 r. Koniec II Rzeczypospolitej w 1939 r. położył kres również Trybunałowi Stanu, który powrócił do grona polskich instytucji ustrojowych w 1982 r. Przez cały czas swojego istnienia Trybunał rozpatrywał jedynie cztery sprawy, z których wyrokiem skończyła się jedna (Garlicki, 2008, s. 376). Aktualnie kwestia budowy struktur i procedur odpowiedzialności konstytucyjnej zdaje się schodzić na dalszy plan, a każe postawić pytanie o kondycję samej konstrukcji odpowiedzialności konstytucyjnej. Przede wszystkim jednak

zdaje się nakazywać poszukiwanie dróg uzdrowienia tego ważnego instrumentu demokracji. Dziś bowiem instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej nie sięga w praktyce poza częste w debacie politycznej groźby poszczególnych jej uczestników wobec adwersarzy, a w sytuacji ostrego sporu instytucji państwowych zdaje się być potrzebna bardziej niż kiedykolwiek. Rozwiązaniem minimum mogłoby stać się przywrócenie *status quo* sprzed wybuchu sporu. Jednak należy pamiętać, że polska ustawa o Trybunale Stanu pamięta jeszcze czasy PRL, a po zmianach ustrojowych została jedynie dopasowana do nowego ustroju. Tymczasem wobec naświetlonych wyżej problemów warto rozważenia staje się napisanie nowej ustawy o Trybunale Stanu, w której zostanie podjęta próba eliminacji dotychczasowych błędów i zaniechań strukturalnych i proceduralnych, a przede wszystkim przywrócony zostanie sens odpowiedzialności konstytucyjnej. W tym kontekście słuszne wydaje się precyzyjne wskazanie podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną, przedmiotu tej odpowiedzialności, a przede wszystkim trybu jej egzekucji, wraz z jasnym oznaczeniem roli, jaką w całym procesie ma mieć parlament i podmiot egzekwujący odpowiedzialność. Termin „podmiot egzekwujący odpowiedzialność” został w tym miejscu użyty celowo, bowiem wartym zastanowienia wydaje się powierzenie orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej organowi, który manifestuje swoją działalność w porządku ustrojowym państwa w sposób ciągły, a nie sporadyczny, jak to się dzieje w przypadku Trybunału Stanu. Takim organem mógłby być sam Trybunał Konstytucyjny czy Sąd Najwyższy, jak to się dzieje w ustrojach innych państw. Jednak aby do tego doszło, konieczny jest szeroki konsensus polityczny, którego efektem będzie pełne poszanowanie wszystkich środowisk politycznych dla wszystkich organów konstytucyjnych i procedur ich działalności.

System organów państwowych w Polsce jest mocno zakorzeniony w europejskiej tradycji i kulturze prawnej *civil law*. Stąd trudne do przeprowadzenia byłoby radykalne rozdzielenie władz, z którym mamy do czynienia choćby w ustroju amerykańskim (Szmulik & Szymanek, 2020, s. 13). Konieczne jest więc poszukiwanie rozwiązań mających przywrócić jak najpełniejszy, przejrzysty dla obywateli podział władz. Bez niego bowiem ustrój państwa przestanie być rzeczywiście kształtowany przez Konstytucję, a zanik odpowiedzialności konstytucyjnej będzie tylko jednym z przejawów tego procesu.

BIBLIOGRAFIA

- Dudek, A. (2023). *Historia polityczna Polski 1989–2023*. Warszawa: Scholar.
- Florczak-Wątor, M. (2016). O skutkach prawnych nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania na tle oczekującego na publikację wyroku z 9.03.2016 r. (K 47/15). *Przegląd Sądowy*, 10, 7–28.
- Florczak-Wątor, M. (2023). Zasada podziału władz. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 58–62). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Garlicki, L. (2008). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Grabowska, S., & Grabowski, R. (2010). *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Grajewski, K., & Steinborn, S. (2020). *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kowalska, M. (2018). *Odpowiedzialność członków egzekutywy przed Trybunałem Stanu w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Małajny, R. (2020). Podział władzy – kontrowersje metodologiczne, W B. Szmulik & J. Szymanek (Red.), *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy* (s. 7–16). Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.
- Morawski, L. (2000). *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: TNOiK.
- Olech, J. (2024). *Funkcjonowanie odpowiedzialności konstytucyjnej. Trybunał Stanu na tle polskich doświadczeń historycznych i rozwiązań ustrojowych innych państw*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Opaliński, B. (2022). Podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego organom władzy politycznej w Polsce po 2015 roku – przyczynek do rozważań. *Ius Novum*, 3, 146–166.
- Radajewski, M. (2024). Podejmowanie przez Sejm uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Głos do wyroku TK z 11.01.2024 r., K 23/23. *Państwo i Prawo*, 10, 132–143.
- Szmulik, B., & Szymanek, J. (2020). Podział władzy: interpretacje i reinterpretacje. W B. Szmulik & J. Szymanek (Red.), *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy* (s. 17–36). Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.
- Tuleja, P. (2022). Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. *Państwo i Prawo*, 10, 254–275.

Akty prawne:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997. Nr 78, poz. 483).
Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 2022, poz. 762 t.j.).

Orzecznictwo:

Wyrok TK z 11 stycznia 2024 r. K23/23.
Wyrok TK z 20 sierpnia 2024 r. K8/24.
Wyrok TK z 16 lipca 2025 r. K24/24.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>