Pojęcie i istota deliktu konstytucyjnego jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu

prof. dr hab. *Robert Zawłocki* [1]

Tytułowe zagadnienie stanowi punkt centralny szerokiej i ważnej problematyki odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Dotyczy ono bowiem szczegółowego określenia przesłanek tej odpowiedzialności o charakterze penalnym. Tymczasem w rodzimej literaturze brakuje opracowań na ten temat. Niniejszy artykuł stanowi próbę wypełnienia tej luki i zarazem rozpoczęcia pogłębionej merytorycznej dyskusji na ten temat.

Wprowadzenie

Tytułowe zagadnienie wymaga na wstępie podstawowego metodologicznego zastrzeżenia. Rzecz dotyczy odpowiedniej identyfikacji problemu badawczego, którego przedmiotem jest owo zagadnienie. Jakkolwiek bowiem problematyka konstytucyjnej odpowiedzialności penalnej z pewnością należy do nauki prawa, jednak jest na tyle złożona (interdyscyplinarna), że trudno zaliczyć ją do określonej gałęzi (nauki) prawa. Trywializując ów problem, konstytucjonaliści wskazują tutaj na karnistów, a karniści na konstytucjonalistów[2]. Jednak merytoryczna kompetencja jest w omawianym zakresie nie tyle kwestią naukowej uprzejmości, co kwestią zasadniczą, chociażby z tego względu, że wskazane dwie nauki prawa posługują się w badaniach odmienną metodologią oraz językiem, co wynika wprost z odmiennego przedmiotu ich badań. W niniejszym opracowaniu wykorzystano metody badawcze i język prawa karnego, a to z uwagi na przyjęcie generalnego założenia, że zagadnienie tytułowe sprowadza się głównie do prawa karnego *sensu largo* (prawa karania), a nie do prawa ustrojowego (konstytucyjnego).

Powyższa deklaracja wymaga od razu odnotowania, że w rodzimej nauce prawa karnego tytułowe zagadnienie niemal w ogóle nie występuje. Brakuje tutaj nie tylko monograficznego systemowego opracowania, lecz nawet poważniejszych pogłębionych analiz artykułowych[3]. Dotychczasowe opracowania naukowe nie traktują odrębnie o istocie deliktu konstytucyjnego. Tytułowy problem badawczy ma więc w tej nauce wciąż charakter pionierski i oryginalny. Chociażby z tego względu niniejsze opracowanie należy traktować jedynie jako przyczynek do dalszej i szerszej dyskusji w tej materii.

Powyższy niedostatek dorobku doktryny jest wynikiem nie tylko ww. złożonej interdyscyplinarności omawianego zagadnienia, lecz również – a może nawet przede wszystkim – jest konsekwencją faktu, że Trybunał Stanu praktycznie nie funkcjonuje. Jego orzecznictwo jest więc nader skromne, co wynika z określonej rodzimej kultury polityczno-prawnej, w której sprawy (akty oskarżenia) kierowane są do Trybunału niezwykle rzadko[4]. Jednak pomimo tego faktu nie trzeba chyba głębiej uzasadniać potrzeby badania i określenia istoty deliktu konstytucyjnego. Abstrahując już od gorącej współcześnie atmosfery politycznej, bezspornym jest fakt, że konstytucyjna odpowiedzialność penalna spełnia w funkcjonowaniu państwa rolę nie do przecenienia, chociażby nawet miała charakter wyłącznie potencjalny[5].

Naczelna teza badawcza niniejszych rozważań sprowadza się do twierdzenia, że podstawy (przesłanki) odpowiedzialności konstytucyjnej, jakkolwiek dają się wyinterpretować z obowiązujących przepisów TSU, w postaci bardzo zbliżonej do podstaw odpowiedzialności karnej, to jednak są określone zbyt ogólnie i niejasno, przez co nie spełniają właściwych warunków określenia podstaw odpowiedzialności prawno-penalnej (publicznego prawa represyjnego).

Problematyka istoty deliktu konstytucyjnego jako podstawy odpowiedzialności penalnej orzekanej przez Trybunał Stanu sprowadza się przede wszystkim do wskazania i omówienia przesłanek takiej odpowiedzialności, a zatem koniecznych warunków jej przypisania i ponoszenia. Chodzi w szczególności o określenie karalnego czynu oraz jego cech umożliwiających orzeczenie wobec jego sprawcy kary.

Pojęcie „deliktu konstytucyjnego"

Pojęcie „deliktu konstytucyjnego" należy do języka prawniczego, a nie prawnego – nie posiada ono w szczególności definicji legalnej. Należy przyjąć, że delikt konstytucyjny to **czyn stanowiący podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej, o której mowa w TSU**. Ustawodawca wskazuje tam m.in. na przestępstwo jako podstawę odpo-

[1] Prof. zw. Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Prawa Karnego; ORCID: 0000-0003-1798-4985.

[2] Zasadniczo, odpowiednio podobny problem występuje również w tzw. administracyjnym prawie karania. Zob. szerzej *R. Zawłocki*, Pojęcie i istota deliktu administracyjnego, MoP Nr 1/2018, s. 13–21.
Należy zauważyć, że tytułowy problem badawczy wymaga ujęcia nie tylko normatywnego, lecz systemowego. Oznacza to m.in., że w ramach komentowania postanowień Konstytucji RP oraz ustawy o Trybunale Stanu (t. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2122; dalej jako: TSU), nawet przez karnistów, nie sposób zrekonstruować istoty deliktu konstytucyjnego.

[3] Podstawowa w tym zakresie publikacja monograficzna (*M. Pietrzak*, Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce, Warszawa 1992), nie może być uznana za aktualną, pomijając już fakt, że istota deliktu konstytucyjnego jest w niej wyłożona tylko ogólnie na kilku stronach.

[4] Po 1989 r. przed Trybunałem Stanu stanęło łącznie tylko 6 oskarżonych osób, z czego 2 zostały skazane.

[5] Na marginesie należy wskazać, że analiza TSU prowadzi do wniosku, że zasadniczo, to nie jej normatywna treść stanowi główny powód nadzwyczajnie rzadkiego w praktyce stosowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Oznaczałoby, że powód ten ma charakter polityczny, a nie prawny. W każdym razie brakuje podstaw do uznania, że przepisy TSU nie są (bo nie muszą być) stosowane z uwagi na jej faktycznie prewencyjny (skutecznie odstraszający) charakter.

wiedzialności konstytucyjnej. Okoliczność ta sprawia, że przestępstwo jest również deliktem konstytucyjnym. Nie zmienia tego ustalenia bezsporny fakt odrębności odpowiedzialności karnej i konstytucyjnej. W omawianej sytuacji, sprawca ponosi odpowiedzialność konstytucyjną z tytułu popełnienia przestępstwa, które w tym ujęciu staje się deliktem konstytucyjnym[6].

Normatywna podstawa odpowiedzialności konstytucyjnej

Normatywnym punktem odniesienia dla tytułowych rozważań i powyżej przedstawionej tezy badawczej są dwie ustawy:

1) Konstytucja RP, a w szczególności jej następujące postanowienia: art. 145 ust. 1, art. 156 ust. 1 oraz art. 198 ust. 1;
2) TSU, a w szczególności jej następujące przepisy: art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, 4 i 5 oraz art. 3.

Powyższe przepisy prawa określają delikt konstytucyjny w sposób specyficzny, w negatywnym tego słowa znaczeniu. **Podstawa odpowiedzialności karnej (delikt) jest bowiem tutaj określona nie odrębnie, ale dodatkowo, łącznie ze wskazaniem podmiotu tej odpowiedzialności, a nawet z kwestiami proceduralnymi.** Analizując te przepisy wyłącznie pod kątem wskazania deliktu (w ujęciu przedmiotowym, tj. z pominięciem podmiotu), należy stwierdzić, co następuje:

Odnośnie do postanowień Konstytucji RP:

1) art. 145 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za „naruszenie Konstytucji, ustawy lub popełnienie przestępstwa",
2) art. 156 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za „naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem",
3) art. 198 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za „naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania".

Należy uznać, że wskazane w art. 145 i 156 Konstytucji RP, wyrażenia: naruszenie „ustawy" oraz naruszenie „ustaw" jest tożsame, a w szczególności delikt z art. 156 może polegać na naruszeniu tylko jednej ustawy. Można ponadto przyjąć, że liczba mnoga odnośnie do pojęcia „przestępstwa", użyta w art. 156, odnosi się także do jednego przestępstwa. Wobec tego można stwierdzić, że Konstytucji RP przewiduje łącznie osiem następujących rodzajów deliktów (ujmowanych przedmiotowo):

1) naruszenie Konstytucji RP,
2) naruszenie Konstytucji RP w związku z zajmowanym stanowiskiem,
3) naruszenie Konstytucji RP w zakresie swojego urzędowania,
4) naruszenie ustawy,
5) naruszenie ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem,
6) naruszenie ustawy w zakresie swojego urzędowania,
7) przestępstwo,
8) przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Odnośnie do przepisów TSU:

1) art. 1 ust. 1 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za „naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania",
2) art. 2 ust. 1 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za: „naruszenie Konstytucji, ustawy, za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego",
3) art. 2 ust. 4 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za: „naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem",
4) art. 2 ust. 5 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za: „za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem",
5) art. 3 wskazuje na odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

Uwzględniwszy powyższe zastrzeżenia interpretacyjne można stwierdzić, że TSU przewiduje łącznie 10 następujących rodzajów deliktów (tj. 8 „konstytucyjnych" oraz 2 dodatkowe):

1) przestępstwo skarbowe,
2) przestępstwo skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Wobec powyższego należy ostatecznie uznać, że **w obowiązującym porządku prawnym przewidziano łącznie 10 rodzajów deliktów konstytucyjnych**. Dodać też trzeba, że tak Konstytucja RP (zob. art. 107, 108 oraz 198), jak i TSU (zob. art. 1 i 25) przewidują ponadto jeden **delikt szczególny**, polegający na naruszeniu zakazów określonych w postanowieniu art. 107 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi jednak szczególną postać deliktu konstytucyjnego w postaci naruszenia Konstytucji RP[7].

W zabiegu identyfikacji deliktów konstytucyjnych istotne są ponadto przepisy art. 25 i 26 TSU, które określają **sankcje konstytucyjne** za te delikty. Z przepisów tych wynika, że:

[6] W judykaturze i doktrynie, w omawianym zakresie, utrwalił się pogląd, zgodnie z którym przestępstwo, o którym mowa w TSU nie jest deliktem konstytucyjnym. Jak wskazuje w tym zakresie Sąd Najwyższy: „Naruszenie konstytucji lub ustawy może przybrać postać przestępstwa, ale nawet w takim przypadku pojęcia „delikt konstytucyjny" i „przestępstwo" nie mogą być uznane za tożsame. Pojęcia „deliktu konstytucyjnego" nie można również traktować jako pojęcia szerszego, „konsumującego" niejako przestępstwo. Odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność „za przestępstwo" to dwa różne reżimy odpowiedzialności, które mogą być w pewnych, określonych konstytucją sytuacjach, stosowane jednocześnie przez Trybunał Stanu w stosunku do tych samych osób". Zob. uzasadnienie wyroku TK z 21.2.2001 r., P 12/00, OTK Nr 3/2001, poz. 47.
Wydaje się, że pogląd powyższy oparty jest na zasadniczym nieporozumieniu. Zgodnie z TSU, odpowiedzialność konstytucyjną można ponosić również z tytułu popełnionego przestępstwa. W ten sposób staje się ono deliktem konstytucyjnym (*sensu largo*) obok deliktu konstytucyjnego *sensu stricto* (naruszenia ustawy).

[7] Zakaz prowadzenia przez posła albo senatora działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakaz nabywania przez niego tego majątku.

1) podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej są tylko delikty wskazane w art. 2 i 3 ww. ustawy,
2) delikty te, polegające na naruszeniu lub popełnieniu przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, są „czynami o określonych znamionach" (o czym będzie mowa szerzej poniżej).

Już pobieżna analiza przywołanych powyżej rodzajów deliktów konstytucyjnych pozwala uznać, że w istocie sprowadzają się one do deliktów 3 różnych kategorii:
1) naruszenia ustawy (w tym Konstytucji RP),
2) przestępstwa,
3) przestępstwa skarbowego.

Odnośnie do dwóch ostatnich kategorii, przesłanki odpowiedzialności konstytucyjnej są ściśle określone – odpowiednio – w Kodeksie karnym[8] oraz Kodeksie karnym skarbowym[9]. W tym przypadku rozstrzygnięcie Trybunału Stanu w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej jest już więc zdeterminowane odpowiednimi przepisami tych ustaw. Odpowiedzialność konstytucyjną stosuje się w tym przypadku poprzez stosowanie odpowiedzialności o charakterze karnym. Jakkolwiek obowiązujące prawo nie przewiduje w tym zakresie normy bezpośrednio określającej tę powinność, to jednak jest bezsporne, że kary kryminalne za przestępstwa oraz przestępstwa skarbowe (zob. art. 25 i 26) muszą być orzekane z uwzględnieniem zasad wskazanych w KK oraz KKS.

Zgodnie z art. 1 i n. KK, przestępstwem jest czyn sprawcy, któremu można przypisać winę w czasie jego popełnienia, wypełniający znamiona czynu zabronionego (stypizowanego jako czyn umyślny albo nieumyślny) pod groźbą kary kryminalnej (za przestępstwo) przez ustawę (czyn bezprawny) obowiązującą w czasie jego popełnienia, którego społeczna szkodliwość jest wyższa niż znikoma. Zgodnie z art. 1 i nast. (w tym art. 53 § 2) KKS, przestępstwem skarbowym jest czyn sprawcy, któremu można przypisać winę w czasie jego popełnienia, wypełniający znamiona czynu zabronionego (stypizowanego jako czyn umyślny) pod groźbą kary kryminalnej (za przestępstwo skarbowe, tj. przewidzianej w KKS) przez ustawę (czyn bezprawny) obowiązującą w czasie jego popełnienia, którego społeczna szkodliwość jest wyższa niż znikoma. Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej (karnej) są precyzyjnie określone w KK oraz w KKS. Z tego względu, delikt konstytucyjny w postaci przestępstwa i przestępstwa skarbowego nie budzi większych kontrowersji.

Problematyczna jest za to **istota deliktu konstytucyjnego polegającego na naruszeniu ustawy** (w tym Konstytucji RP). W tym w przypadku brakuje bezpośredniego i jasnego normatywnego rozstrzygnięcia (przepisu ustawy) odnośnie do podstaw odpowiedzialności konstytucyjnej. Konieczne jest tutaj zrekonstruowanie zasad takiej odpowiedzialności, a w szczególności jej poszczególnych przesłanek[10].

W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, **czy należy** tutaj **stosować wprost (analogicznie) przesłanki odpowiedzialności karnej**. Do rozważenia są tutaj dwa przeciwne stanowiska (argumenty). Z jednej strony, delikt konstytucyjny powinien mieć charakter jednorodny i określony. Ten argument przemawiałby na rzecz tezy o konieczności stosowania do wszystkich deliktów konstytucyjnych zasad odpowiedzialności karnej i karnej skarbowej, które są niemal identyczne. Z drugiej strony, ustawodawca w omawianym zakresie w wielu miejscach wyraźnie rozróżnia przestępstwa od pozostałych deliktów konstytucyjnych, a odpowiedzialność konstytucyjną karną od odpowiedzialności konstytucyjnej penalnej za inne delikty (zob. art. 2, 25 i 26 TSU). Poza tym, w praktyce trudno byłoby stosować bezpośrednio i w pełni, wobec deliktu w postaci „naruszenia ustawy", zasady odpowiedzialności karnej, począwszy od podstawowej zasady karnoprawnej, tj. odpowiedzialności za czyn zabroniony przez ustawę pod groźbą kary (*nullum crimen sine lege*, *nullum crimen sine certa i scripta*). Wydaje się, że ten drugi argument jest przeważający, co prowadzi do wniosku, że delikty konstytucyjne, polegające na naruszeniu ustawy, nie powinny być rekonstruowane bezpośrednio i wprost na podstawie odpowiednich reguł KK oraz KKS[11].

Pojawia się jednak wtedy kolejne pytanie **o konieczne warunki odpowiedzialności konstytucyjnej za delikty „z naruszenia ustawy" (*sensu stricto*)**. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w obowiązującym prawie brakuje normy prawa, która wskazywałaby jasno i precyzyjnie na wszystkie konieczne warunki odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest to rozwiązanie zasługujące na jednoznacznie negatywną ocenę. Każde publiczne prawo karania powinno być ściśle określone w tym zakresie. W sytuacji, w której nawet odpowiedzialność za wykroczenia jest ściśle określona, represyjne przepisy TSU z pewnością nie spełniają zasady demokratycznego państwa prawnego. W takim współczesnym państwie, podstawą odpowiedzialności penalnej nie może być w szczególności delikt określony ogólnie, jedynie jako „naruszenie ustawy"[12]. Sytuacja ta dziwi, tym bardziej, że inne, znacznie mniej istotne, kwestie są w tej ustawie unormowane odrębnie i szczegółowo (np. zasady protokołowania posiedzeń Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej)[13].

Powyżej pojęcie deliktu konstytucyjnego ujmowano w kontekście czynu, tj. **określonego zachowania się**

[8] Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny, t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.; dalej jako: KK.

[9] Ustawa z 10.9.1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t. jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 408 ze zm.; dalej jako: KKS.

[10] Wyraźne odróżnienie przez ustawodawcę przestępstw i naruszenia ustawy w ramach deliktów konstytucyjnych rodzi pytanie, czy inne rodzaje czynów zabronionych (wykroczenia, wykroczenia skarbowe oraz wybrane delikty administracyjne) są deliktami konstytucyjnymi, a ściślej – czy można uznać ja za delikt w postaci „naruszenia ustawy". Wydaje się, że właściwa jest tutaj odpowiedź pozytywna. Przynajmniej z formalnego punktu widzenia, popełnienie np. wykroczenia może być uznane za naruszenie ustawy jako podstawa odpowiedzialności karnej. Jednak w praktyce problem ten będzie miał nieistotne znaczenie, a to z uwagi na warunki karalności deliktu konstytucyjnego *sensu stricto* (o czym będzie mowa poniżej).

[11] Podobnie *M. Pietrzak*, *op. cit.*, s. 106–107.

[12] Precyzyjnie rzecz ujmując, tak określony delikt jest możliwy i dopuszczalny, ale wtedy sankcje za niego powinny być odpowiednio mniej represyjne (np. symboliczne jako dolegliwość osobista, a znaczące w wymierne politycznym). Powinna tutaj funkcjonować swoista zasada kryminalizacyjna, zgodnie z którą: im bardziej restrykcyjne sankcje tym bardziej określone warunki ich stosowania, na czele z wyraźnie określoną podstawą karania w postaci czynu sprawcy.

[13] Zob. art. 9f TSU.