

DR HAB. GRZEGORZ PASTUSZKO, PROF. UR  
Uniwersytet Rzeszowski  
ORCID: 0000-0002-1494-6409

# W SPRAWIE NIEKONSTYTUCYJNOŚCI NIEKTÓRYCH POSTANOWIEŃ USTAWY O TRYBUNALE STANU (ASPEKTY PRAWNOUSTROJOWE I PRAWNOFINANSOWE)

## STRESZCZENIE

Przedmiotowe opracowanie zawiera analizę tych postanowień obowiązującej obecnie ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r., którym w doktrynie prawa konstytucyjnego od lat zarzuca się niekonstytucyjność. W jej ramach autor wyjaśnia, na czym polega problem owej niekonstytucyjności w każdym z omawianych przypadków i jakie argumenty leżą u podstaw wyrażanej w tym względzie oceny. Jednocześnie wskazuje on obszary wymagające zmian legislacyjnych. Zakres jego rozważań obejmuje kilka przepisów ustawowych. Są to konkretnie: 1) przepis statuujący odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu marszałków Sejmu i Senatu z tytułu wykonywania obowiązków Prezydenta RP, 2) przepisy regulujące elementy wewnątrzparlamentarnego postępowania przed Sejmem i Zgromadzeniem Narodowym, 3) przepisy określające gwarancje niezależności Trybunału Stanu oraz niezawisłości jego członków, w tym odnoszące się do kwestii nieodpłatnego sprawowania funkcji przez członków tej instytucji, jak też istniejącej obecnie formuły jej finansowania.

**Słowa kluczowe:** ustawa o Trybunale stanu, Trybunał Stanu, niekonstytucyjność, odpowiedzialność konstytucyjna.

## 1. USTAWA O TRYBUNALE STANU – UWAGI WPROWADZAJĄCE

Obowiązująca obecnie ustawa o Trybunale Stanu uchwalona została w dniu 26 marca 1982 r.<sup>1</sup> Początkowo akt ten rozwijał i uszczegóławiał po-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. 1982, nr 11, poz. 84 (wersja pierwotna).

stanowienia Konstytucji PRL z 1952 r.<sup>2</sup>, później zaś pełnił tę samą rolę w stosunku do kolejnych aktów konstytucyjnych okresu tzw. transformacji ustrojowej. W chwili obecnej zawarte w nim przepisy stanowią ustawową emanację rozwiązań zawartych w Konstytucji z 1997 r.<sup>3</sup> Nadal więc, mimo korzeni wyrastających z minionej epoki, pozostaje on częścią polskiego porządku ustrojowego i nadal współkształtuje model odpowiedzialności konstytucyjnej osób piastujących wysokie stanowiska państwowe.

Odporność przedmiotowego aktu na zmiany systemu ustrojowego państwa nie oznaczała oczywiście odporności na zmiany w ogóle. Należy pamiętać, że ustawa o Trybunale Stanu w długim okresie swojego istnienia przeszła kilka nowelizacji, w wyniku czego jej dzisiejsza treść w większości elementów nie przypomina treści, jaką przyjęto pierwotnie. Łącznie prawodawca decydował się na modyfikowanie postanowień tego aktu pięć razy, przyjmując w ramach kolejnych reform bardziej lub mniej rozbudowane pakiety regulacji<sup>4</sup>. Jego działanie na tym polu miało na celu albo dostosowanie przepisów ustawowych do zmieniającego się otoczenia prawnego (w tym konstytucyjnego), albo też podniesienie ich normatywnej jakości. Rzecz jasna, w każdym przypadku chodziło o stworzenie możliwie jak najlepszych rozwiązań „obsługujących” aktualny w danym momencie konstytucyjny model odpowiedzialności osób pełniących wysokie stanowiska państwowe przed Trybunałem Stanu.

Ocena tego reformatorskiego wysiłku nie pozwala stwierdzić, że był to wysiłek najwyższej próby. Poza szeregiem luk, niekonsekwencji i defektów natury legislacyjnej, które powstały w wyniku kolejno wprowadzanych zmian, uwagę zwracają dość liczne postanowienia ustawowe dotknięte wadą niekonstytucyjności. Ich występowanie jasno pokazuje, że twórcemu tekst ustawy prawodawcy nie udało się zrealizować w pełni obowiązku działania w zgodzie z Konstytucją i tym samym sprostać wymogom płynącym z zasady nadrzędności tego aktu w systemie prawnym RP. Taki stan rzeczy, oznaczający częściową dysfunkcjonalność omawianego aktu, z przyczyn oczywistych wymaga krytyki i rodzi przekonanie o potrzebie dokonania w przyszłości stosownych zmian.

---

<sup>2</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232 (wersja pierwotna).

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 2021, poz. 1560; Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 2010, nr 75 poz. 472; Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 2003 nr 175, poz. 1692; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 2001, nr 125, poz. 1372; Ustawa z dnia 12 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 1993, nr 5, poz. 22.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w największej skali problem niekonstytucyjności dotyczy przepisów, które swoim rodowodem sięgają do minionych epok. Przepisy tego rodzaju funkcjonują w ramach ustawy od wielu lat, mimo że w kolejnych nowelizacjach dążono do usuwania nieprzystających do nowo tworzącego się otoczenia konstytucyjnego reliktywów przeszłości. Jak można sądzić, ich obecność jest dowodem tyleż przywiązania ustawodawcy do starych schematów myślenia o sposobie normowania problematyki odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, co braku z jego strony refleksji o charakterze systemowym. Świadczy też ona wyraźnie o tym, że akty prawne wprowadzone w odległej przeszłości potrafią się w Polsce nie najlepiej zestarzeć.

Na marginesie jeszcze zauważmy, że w ponad czterdziestoletnim okresie istnienia omawiana ustawa została poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego tylko trzykrotnie, przy czym jedynie raz doszło do skutecznego uchylenia przepisu uznanego za niekonstytucyjny<sup>5</sup>. Dokonało się to konkretnie w wyroku z 26 stycznia 2024 r. W orzeczeniu tym Trybunał uznał za niekonstytucyjne rozwiązanie, które pozwalało Sejmowi na podjęcie większością bezwzględną uchwały w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powodującej zawieszenie w czynnościach Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 11 ust. 1 zdanie drugie w zw. art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale)<sup>6</sup>. Jako kluczowy argument w tym zakresie przyjął on tezę, iż wskazana konstrukcja ustawowa pozostaje w sprzeczności z zasadą niezależności Narodowego Banku Polskiego<sup>7</sup> (art. 227 ust. 1 w zw. z art. 227 ust. 2 w zw. z art. 227 ust. 3 Konstytucji).

<sup>5</sup> W dwóch wydanych wyrokach – z 8 grudnia 1999, SK 19/99 oraz z 21 lutego 2001 r., P 12/00 – Trybunał stanął na stanowisku, że zaskarżone przepisy pozostają w zgodności z ustawą zasadniczą. W pierwszym z nich wskazał, że art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. z 1993 r., Dz.U. nr 38, poz. 172; zm.: z 1996 r., nr 73, poz. 350) w zakresie, w jakim z mocy art. 241 ust. 5 Konstytucji RP zachowuje moc obowiązującą do odpowiedzialności konstytucyjnej kierowników urzędów centralnych, wobec których wszczęto postępowanie przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 7, art. 30, art. 31 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W drugim zaś podkreślił, iż art. 2 ust. 4 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. z 1993 r., Dz.U. nr 38, poz. 172; zm. z 1996 r., nr 73, poz. 350; z 1999 r., nr 35, poz. 321), rozumiany jako dopuszczający odpowiedzialność członka Rady Ministrów przed sądem powszechnym za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, jeżeli Sejm nie podjął uchwały o pociągnięciu go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jest zgodny z art. 156 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r. sygn. akt K 23/23, Dz.U. poz. 95.

<sup>7</sup> Świadomość wydania takiego rozstrzygnięcia nasuwa pytanie o konstytucyjność normy ujętej w art. 11 ust. 1 w zakresie dotyczącym zwieszenia przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Można bowiem przyjąć. Można bowiem przyjąć, że z uwagi na przydane temu

## 2. PRZEPIS USTAWY STATUJĄCY ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZED TRYBUNAŁEM STANU MARSZAŁKÓW SEJMU I SENATU Z TYTUŁU WYKONYWANIA OBOWIĄZKÓW PREZYDENTA RP

Na czoło unormowań, które można uznać za sprzeczne z Konstytucją, wysuwa się art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu. Przepis ten przewiduje odpowiednie stosowanie reguł odpowiedzialności Prezydenta przed Trybunałem Stanu w stosunku do wykonujących prezydenckie obowiązki Marszałka Sejmu i Senatu. W istocie rzeczy więc przesądza on o tym, że marszałkowie izb mogą zostać postawieni w stan oskarżenia przed Trybunałem dokładnie tak samo, jak głowa państwa.

Warto w tym miejscu podkreślić, że tak pomyślana regulacja, wprowadzona w drodze nowelizacji z 12 grudnia 1992 r.<sup>8</sup>, stanowi reminiscencję rozwiązań międzywojennej ustawy o Trybunale Stanu z 27 kwietnia 1923 r.<sup>9</sup> Ściśle biorąc, jest ona odwzorowaniem ujętego w tymże akcie art. 29, który również w drodze odesłania przewidywał odpowiedzialność konstytucyjną zastępcy Prezydenta. Głosił mianowicie, że art. 27 i 28 ustawy stosują się do Marszałka Sejmu, zastępującego Prezydenta Rzeczypospolitej w wypadkach przez Konstytucję przewidzianych.

Podnosząc kwestię niezgodności z ustawą zasadniczą art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu, pamiętać musimy, że kwestia ta była w przeszłości przedmiotem szerokiej dyskusji naukowej w środowisku konstytucjonalistów<sup>10</sup>.

W jej ramach wysunięto cały szereg argumentów i wskazano różne punkty widzenia. Co charakterystyczne, nie wszyscy podzielili pogląd, że

---

organowi na gruncie Konstytucji atrybuty niezależności (kadencyjność połączona z możliwością jednokrotnej reelekcji – art. 205 ust. 1 Konstytucji, niepołączalność – art. 205 ust. 2, art. 103 ust. 1, art. 108 w zw. z art. 1–3 ust. 1 Konstytucji, apolityczność – art. 205 ust. 3 Konstytucji, immunitet i nietykalność – art. 206 Konstytucji) także i ta norma powinna zostać uznana za sprzeczną z ustawą zasadniczą; na temat niezależności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zob. szerzej W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 66. Pogląd ten jest wprawdzie moim zdaniem zbyt daleko idący (podstawy do zawieszenia zdaje się tworzyć konstytucyjna zasada podległości Najwyższej Izby Kontroli względem Sejmu – art. 202 ust. 2 Konstytucji), jednak nie da się całkowicie bagatelizować stojących za nim racji. Stąd należy go potraktować jako jedną z możliwych opcji interpretacyjnych – szerzej na temat konstrukcji zawieszenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zob. G. Pastuszko, *Charakter prawny instytucji zawieszenia w czynnościach osoby pościągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Politologiczny” 2025, nr 2.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 1993, nr 5, poz. 22.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. 1923, nr 59, poz. 415.

<sup>10</sup> Dyskusję doktryny w tym zakresie prezentuje Maciej Pach, *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 37–41.

mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją sprzeciwiającą się ustawie zasadniczej. Część autorów zajęła stanowisko przeciwne, pokazując tym samym, że wskazane zagadnienie wymyka się prostym i niebudzącym wątpliwości ocenom.

Teza o niekonstytucyjności art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu opiera się na określonych argumentach. Niewątpliwie kluczowe znaczenie ma ten, który wskazuje na zamknięty charakter ujętego w art. 198 Konstytucji katalogu podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu (ze względu brak użycia w art. 198 ust. 1 i 2 sformułowań typu „w szczególności”, jak również nader precyzyjny sposób wyliczenia wszystkich tych podmiotów). Wynika z niego mianowicie, że tak skonstruowanego katalogu ustawodawca zwykły nie może uzupełniać samodzielnie i ot tak po prostu dodać do istniejącej już listy marszałków izb z tytułu wykonywania prezydenckich obowiązków. Jeśli to czyni, wchodzi na kurs kolizyjny ze wskazaną regulacją konstytucyjną<sup>11</sup>.

Dodatkowo wysuwa się też argument braku możliwości rozszerzającego interpretowania przepisów regulujących problematykę odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Argument ten bazuje na założeniu, że przedmiotowa odpowiedzialność stanowi odstępstwo od zasad odpowiedzialności ponoszonej przez obywateli przed sądami powszechnymi i jako wyjątek od ogólnej reguły eliminuje możliwość dokonywania tego rodzaju wykładni (*exceptiones non sunt extendendae*). W przełożeniu na analizowany przypadek oznacza on, że nie ma możliwości, by ustawodawca zwykły interpretował pojęcie prezydenta użyte na gruncie art. 198 Konstytucji w sposób elastyczny, obejmujący nie tylko głowę państwa, ale również jej zastępcę<sup>12</sup>. W tym względzie ogranicza go literalne brzmienie wskazanego przepisu.

Inaczej kształtuje się argumentacja wskazująca na zgodność z Konstytucją art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu. Jej osią jest twierdzenie, że norma prawna zawarta w art. 198 ust. 1 i 2 oraz art. 145 Konstytucji jest bardziej pojemna, niż wynika to z jej stylizacji słownej (oba przepisy mówią wprost o prezydencie) i odnosi się do wszystkich osób wykonujących obowiązki głowy państwa; w żadnym wypadku więc nie można jej zredukować wyłącznie do osoby Prezydenta. W doktrynie stanowisko to, prezentowane przez kilku autorów<sup>13</sup>, najpełniej artykułuje Zbigniew Gromek. Autor ten wyjaśnia mianowicie, że

<sup>11</sup> M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 59–60.

<sup>12</sup> Idem, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 170; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 273–274.

<sup>13</sup> P. Sarnecki, *Uwagi do art. 145, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 4; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 515; J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji*

objęcie przez ustawę kognicją Trybunału Stanu marszałków Sejmu i Senatu zastępujących głowę państwa nie stanowi rozszerzenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej w stosunku do postanowień ustawy zasadniczej. Odpowiedzialność marszałków izb w powyższym zakresie może być wyinterpretowana z przepisów konstytucji, w konsekwencji podstaw odpowiedzialności [...] należy upatrywać w konstytucji, nawet jeśli została ona *expressis verbis* przewidziana wyłącznie na gruncie ustawowym<sup>14</sup>.

### 3. PRZEPISY USTAWY REGULUJĄCE ELEMENTY WEWNĄTRZPARLAMENTARNEGO POSTĘPOWANIA PRZED SEJMEM I ZGROMADZENIEM NARODOWYM

Do unormowań niekonstytucyjnych zaliczyć należy również przepisy określające mechanizm działania Zgromadzenia Narodowego oraz Sejmu, a więc etap tzw. śledztwa parlamentarnego. Ustawa zawiera cały szereg takich unormowań, obejmując nimi różne elementy parlamentarnej procedury. Niestety w wielu przypadkach oznacza to naruszenie konstytucyjnej zasady autonomii regulaminowej parlamentu, która – jak wiadomo – wymaga, by zagadnienia wewnętrznej organizacji prac ciał legislatywy normowane były w drodze postanowień regulaminowych, a nie ustawowych (art. 112 i 114 Konstytucji). Przyczyną są tutaj tzw. ustawowe nadwyżki, tj. przepisy wkraczające w materie zastrzeżone dla regulaminów parlamentarnych<sup>15</sup>.

Należy mieć świadomość, że przepisy ustawowe ukształtowane w ten sposób, tj. obejmujące swą treścią mechanizmy postępowania wewnątrzparlamentarnego, stanowią w Polsce element tradycji ustrojowej mającej długą historię. Swoją obecność zaznaczyły one już w ramach dwóch międzywojennych ustaw o Trybunale Stanu: z dnia 27 kwietnia 1923 r. oraz 14 lipca 1936 r.<sup>16</sup>, następnie zaś, po upływie kilkudziesięciu lat, pojawiły się także na gruncie analogicznej ustawy przyjętej w PRL (tej z 26 marca 1982 r.), a więc tej obowiązującej do dzisiaj. W tym zakresie rodzimy prawodawca zachowywał zawsze żelazną konsekwencję, pozostając wierny koncepcji ingerowania ustawy w te materie.

---

*ustrojowej*, Toruń 2004, s. 173–175; S. Grabowska, *Trybunał Stanu jako specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta*, „Studia Politologiczne” 2019, vol. 42, s. 119.

<sup>14</sup> Z. Gromek, *O niektórych problemach na styku konstytucyjnej i ustawowej regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 835; zob. także P. Sarnecki, *Uwagi do art. 145*; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 515; J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 173–175.

<sup>15</sup> Na temat regulaminowych nadwyżek zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustaw*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 29.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. 1936, nr 56 poz. 403.

W obecnym stanie prawnym przepisy, o których mowa, mają w porównaniu do przepisów obowiązujących w międzywojniu i PRL o wiele bardziej rozbudowany charakter i regulują tryb postępowania na etapie prac parlamentarnych w sposób dalece bardziej zdetalizowany. Uwagę zwraca fakt, że pod względem szczegółowości wyprzedzają one znacząco przepisy regulaminu Sejmu<sup>17</sup>, biorąc tym samym na siebie niemal całkowicie ciężar unormowania wskazanych zagadnień<sup>18</sup>. Jest to bezsprzecznie dowód tego, że odpowiadająca za określenie swych zasad organizacji wewnętrznej i porządku prac izba pierwsza polskiego parlamentu właśnie im przyznaje priorytetowe znaczenie i uznaje za odpowiednie, gdy idzie o unormowanie wskazanych zagadnień. Mamy więc tutaj do czynienia ze świadomą rezygnacją wykorzystania przez Sejm oddanych do jego dyspozycji kompetencji normodawczych i tym samym ustąpieniem pola gronu organów zaangażowanych w proces uchwalenia i wprowadzenia w życie ustawy. To jednak, czy takie podejście do problemu jest prawnie dozwolone, wywołuje poważne zastrzeżenia. W doktrynie wskazuje się, że przyjęta regulacja ustawowa nie znajduje oparcia ani w żadnym konstytucyjnym upoważnieniu, ani też w żadnej konstytucyjnej wartości<sup>19</sup>. W takim stanie rzeczy, wobec obowiązywania zasady autonomii parlamentu, trudno wymyślić argumenty usprawiedliwiające jej istnienie. Nie jest, moim zdaniem, takim argumentem postulowana niekiedy potrzeba zachowania kompletności tekstu ustawy<sup>20</sup>. Stąd zgadzam się z Markiem Zubikiem, że obecny stan prawny daje podstawy do krytyki i przynajmniej tam, gdzie unormowania ustawowe nie znajdują swoich odpowiedników w regulaminie, musi być uznany za niekonstytucyjny<sup>21</sup>.

Wskazywanych tu przepisów można znaleźć w ustawie kilka. Są to konkretnie przepisy powołujące do życia Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej i zarazem regulujące wewnętrzne mechanizmy jej funkcjonowania. Od razu jednak trzeba wspomnieć, że tylko część z nich zasługuje na zakwalifi-

<sup>17</sup> Regulaminu Zgromadzenia Narodowego regulującego tę materię nadal nie uchwalono.

<sup>18</sup> Obowiązujący dziś regulamin Sejmu koncentruje się jedynie na wybranych elementach i stąd wypada pod tym względem bardzo skromnie. Z kolei regulaminu Zgromadzenia Narodowego normującego tę materię nadal nie uchwalono.

<sup>19</sup> Zob. G. Pastuszko, *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym. Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019, s. 225.

<sup>20</sup> M. Kruk, *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, t. 1, Kraków 2014, s. 314.

<sup>21</sup> Zajmując to stanowisko, twierdzą jednak, że problemu niekonstytucyjności nie eliminują proponowane przez niego odesłania regulaminowe do ustawy. Zarazem skłaniam się ku tezie, że to właśnie ustawa powinna odsyłać do regulaminu; zob. M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sędzię nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 55.

kowanie do grupy regulacji niekonstytucyjnych. Większość bowiem, choć dotyczy procedury parlamentarnej, określa równocześnie sferę relacji łączących Sejm i Zgromadzenie Narodowe (także ich wewnętrznych organów) z podmiotami zewnętrznymi. A jak wiadomo, taki przedmiot unormowania (materia zewnętrzna) uwalnia je od zarzutu braku zgodności z ustawą zasadniczą.

I tak, do unormowań powodujących nadmierną inwazyjność ustawy i tym samym naruszenie art. 112 i 114 Konstytucji (wyłączając wszelako te ich fragmenty, które pozostają integralną częścią wspomnianych unormowań „zewnętrznych” – są w nie niejako „wtopione”) zaliczamy: art. 6 ust. 4 – „Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej posła może być złożony do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przez Marszałka Sejmu”; art. 6 ust. 6 – „Jeżeli wstępny wniosek, o którym mowa w ust. 1–4, nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, Marszałek Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wzywa reprezentanta wnioskodawców, o którym mowa w ust. 5, do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres uzupełnienia”; art. 6a – „Opinię, o której mowa w ust. 6, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przyjmuje na posiedzeniu zamkniętym; art. 6 ust. 4–6a przewidujący, że wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej posła może być złożony do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przez Marszałka Sejmu”; art. 7 – „Marszałek Sejmu kieruje wniosek do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która wszczyna postępowanie”; art. 11 ust. 11 – „Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Sejmowi sprawozdanie z prac nad każdą przekazaną jej sprawą wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu lub o umorzenie postępowania w sprawie”.

#### **4. PRZEPISY USTAWY OKREŚLAJĄCE GWARANCJE NIEZALEŻNOŚCI TRYBUNAŁU STANU ORAZ NIEZAWISŁOŚCI JEGO CZŁONKÓW**

W grupie uregulowań, które mogą być uznane za niekonstytucyjne, mieszczą się również niektóre przepisy określające status prawny członka Trybunału Stanu. W ich przypadku problem niezgodności z ustawą zasadniczą dotyczy braku zagwarantowania zasady niezawisłości członkom Trybunału<sup>22</sup> (art. 199 ust. 3 Konstytucji). Można sądzić, że żaden z nich nie realizuje tej zasady w stopniu wymaganym przez Konstytucję, a przy tym również przez standardy współczesnych państw demokratycznych.

<sup>22</sup> W literaturze przedmiotu niezawisłość członków Trybunału Stanu jest zrównywana z niezawisłością sędziów sądów powszechnych; zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 880.

Do przepisów tych należy z pewnością art. 16 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu, który określa formy wynagradzania członków Trybunału. Zgodnie z tym przepisem, członkowie ci otrzymują wyłącznie: 1) diety w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym, ogłoszanego na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 504) za każdy dzień udziału w pracach Trybunału Stanu; 2) zwrot poniesionych kosztów podróży i zakwaterowania. Zasadniczo tak ukształtowana regulacja oznacza, że funkcje w Trybunale sprawowane są nieodpłatnie. W odróżnieniu zatem od sędziów orzekających w innych sądach członkowie Trybunału nie otrzymują wynagrodzeń. Takie rozwiązanie musi wywoływać pytanie o jego zgodność z art. 173 Konstytucji statuującym zasadę niezależności Trybunałów, jak i art. 199 ust. 3 Konstytucji akcentującym niezawisły charakter funkcji członka Trybunału. Wiadomo przecież, że wynagrodzenia sędziowskie służą nie tylko zaspokojeniu potrzeb socjalnych sędziów jako *sui generis* pracowników, ale stanowią również materialną gwarancję ich niezawisłości. W obliczu ich braku rośnie realne ryzyko wywierania finansowych nacisków na sędziów. Z przyczyn oczywistych dotyczy to także członków Trybunału, którzy – choć orzekają sporadycznie i incydentalnie – to jednak rozstrzygają spory o dużym ciężarze gatunkowym. Niewątpliwie czynnik finansowy może – choć rzecz jasna nie musi – wpływać ujemnie na ich etyczne postawy ujawniające się w ramach procesu orzekania<sup>23</sup>.

Przy formułowaniu wskazanego poglądu należy podkreślić, że bez znaczenia wydaje się okoliczność, iż w odniesieniu do członków Trybunału Stanu – inaczej niż w przypadku sędziów innych sądów (art. 178 ust. 2 Konstytucji) oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 2 Konstytucji) – ustrojodawca nie formułuje *expressis verbis* dyrektywy mówiącej o wynagrodzeniu odpowiadającym godności urzędu. Taka dyrektywa, ujęta wprost, nie jest konieczna, jako że z łatwością można ją wyinterpretować z samej istoty zasady niezależności sądu i niezawisłości sędziowskiej. Jeśli w obecnym stanie regulacji konstytucyjnej jej nie ma, to wynika to raczej z braku dostatecznego rozwinięcia przepisów konstytucyjnych na poziomie tego aktu i chyba też kontynuacji nie najlepszej tradycji ustrojowej.

W nawiązaniu do tej ostatniej uwagi warto przypomnieć, że wskazany sposób wynagradzania członków Trybunału Stanu swoim rodowodem sięga

---

<sup>23</sup> Podobnie zob. K. Działocha, T. Złasiński, *Komentarz do art. 199*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 6; zob. także P. Kuczma, *Członek czy sędzia Trybunału Stanu? Uwagi na temat statusu prawnego osób zasiadających w Trybunale Stanu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, R. 82, z. 3, s. 55–56.

do czasów międzywojennych i doby PRL. W obu epokach, w okresach istnienia Trybunału, przewidywano honorowy charakter wskazanej funkcji, ustanawiając jedynie wypłatę diet dziennych i zwrot kosztów podróży (art. 14 ustawy o TS z 27 kwietnia 1923 r., art. 5 ustawy o TS z 14 lipca 1936 r. i art. 10 ustawy o TS z 26 marca 1982 r.). Pod tym względem polski ustrojodawca wykazywał się zawsze wyraźną konsekwencją.

Za niekonstytucyjny należy również uznać art. 17 ustawy określający przesłanki utraty stanowiska sędziego Trybunału Stanu. W jego świetle *in concreto* owa utrata następuje – obok zrzeczenia się funkcji – na skutek trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności albo skazania prawomocnym wyrokiem sądu, dodając jednocześnie, że stwierdza ją w drodze postanowienia Marszałek Sejmu informujący o tym Sejm. Już na pierwszy rzut oka widać, że tworząc takie unormowanie, ustawodawca odpowiedzialnym za usunięcie z funkcji czyni podmiot polityczny – Marszałka Sejmu, samemu zaś rozstrzygnięciu nadaje charakter dalece uznaniowy. Oba te rozwiązania nijak mają się do konstytucyjnej aksjologii. Nie da się ich pogodzić zwłaszcza ze wspomnianą zasadą niezawisłości sędziowskiej, jak i ujętą w art. 199 ust. 1 zasadą nieodwoływalności członków Trybunału przed upływem kadencji Sejmu<sup>24</sup>. Z tej przyczyny należy pod adresem obowiązującej ustawy skierować słowa krytyki i podnieść zarazem postulat dokonania w niej stosownych zmian. Warto, aby w przyszłości przedmiotowemu rozwiązaniu nadano odmienny, zgodny z Konstytucją, kształt (np. poprzez wprowadzenie zasady złożenia członka Trybunału z urzędu wyłącznie w drodze prawomocnego orzeczenia sądu, objęcie go gwarancją stanu spoczynku, poddanie odpowiedzialności dyscyplinarnej itd.), eliminując tym samym tę PRL-owską pozostałość (dzisiejszy art. 17 ust. 1 brzmi dokładnie tak samo jak wprowadzony do pierwotnej wersji ustawy art. 11 ust. 1).

W tej grupie niekonstytucyjność można jeszcze zarzucić art. 20e ust. 1 ustawy, stwierdzającemu, że działalność Trybunału Stanu finansowana jest ze środków budżetowych Sądu Najwyższego. Jest rzeczą oczywistą, że ukształtowany w ten sposób przepis nie chroni niezależności Trybunału w systemie organizacji władzy państwowej, a przeciwnie – uzależnia go od innego organu. Stąd lepiej byłoby, aby ustawodawca stworzył prawne podstawy autonomii budżetowej tej instytucji. To oczywiście, gdyby stało się faktem, wymagałoby przeprowadzenia stosowanych zmian w organizacji samego Trybunału.

---

<sup>24</sup> Por. A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 199, [w:] Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1347.

## 5. PODSUMOWANIE

Niniejsza analiza nie pozostawia wątpliwości, że ustawa o Trybunale Stanu w obecnej wersji domaga się gruntownych zmian. Niestety, mimo upływu lat prawodawca nie podjął się odważniejszej próby jej zmodyfikowania i w konsekwencji usunięcia istniejących dziś kontrowersji konstytucyjnych. Jego biernej postawy nie przełamały liczne głosy doktryny, wskazujące, że niektóre przepisy pozostają w sprzeczności z ustawą zasadniczą, a ich tolerowanie w demokratycznym państwie prawnym jest niepodobieństwem. Bez znaczenia pozostawała także świadomość, że szereg regulacji ma swoje korzenie jeszcze w epoce międzywojennej i PRL-owskiej i stąd – jako relikty przeszłości – nie musi pasować do gruntownie odmienionego otoczenia konstytucyjnego III RP. W tym zakresie nie zdobyto się na choćby minimalną refleksję, trwając uparcie przy zastanych konstrukcjach i przyzwyczajeniach wynikających z tradycji ustrojowej. Tego rodzaju ślepy upór musi niewątpliwie dziwić i nie może liczyć na nasze zrozumienie. Trzeba ufać, że w końcu uda się go skruszyć i że w przyszłości przeprowadzona zostanie – tak bardzo potrzebna – nowelizacja omawianego aktu.

Postulując prokonstytucyjne zmiany, nie można z pola widzenia tracić faktu, że zastrzeżenia wywołuje nie tylko regulacja ustawowa problematyki odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, ale także sama regulacja konstytucyjna. W jej przypadku na krytykę zasługuje zwłaszcza sposób ukształtowania instytucji Trybunału. Powoduje on bowiem, że – mimo normatywnego upozorowania Trybunału na sąd – organ ten nie dysponuje pełnym pakietem atrybutów niezależności sądu. Świadczy o tym zwłaszcza jego polityczny skład, kadencyjny charakter oraz brak na poziomie konstytucyjnym szeregu zabezpieczeń typowych dla judykatury funkcjonującej w państwie prawnym. Cechy te w żadnej mierze nie korespondują ze standardami niezależnego sądownictwa i utrudniają refleksję odnośnie do tego, co powinno być zawarte w ustawie.

Należy jeszcze podkreślić, że wskazywane problemy niekonstytucyjności dotyczą jedynie istniejących przepisów ustawowych, które – moim zdaniem – wymagają zmiany. Nie obejmują one natomiast tzw. normatywnych deficytów, a więc obszarów nieuregulowanych prawnie i przez to ze skutkiem ujemnym wpływających na realizację konstytucyjnych postanowień (co też stanowi przejaw niekonstytucyjności ustawy). Jest to osobna kwestia, wychodząca poza ramy tematyczne niniejszego opracowania.

**BIBLIOGRAFIA**

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.
- Działocha K., Zalaśński T., *Komentarz do art. 199*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustaw*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Grabowska S., *Trybunał Stanu jako specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta*, „Studia Politologiczne” 2019, vol. 42.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Gromek Z., *O niektórych problemach na styku konstytucyjnej i ustawowej regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Kruk M., *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, t. 1, Kraków 2014.
- Kuczma P., *Członek czy sędzia Trybunału Stanu? Uwagi na temat statusu prawnego osób zasiadających w Trybunale Stanu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, R. 82, z. 3.
- Pach M., *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2.
- Pastuszko G., *Charakter prawny instytucji zawieszenia w czynnościach osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Politologiczny” 2025, nr 2.
- Pastuszko G., *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym. Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019.
- Sakowicz A., Steinborn S., *Komentarz do art. 199*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 145*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.

- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sędzię nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

## ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF CERTAIN PROVISIONS OF THE ACT ON THE STATE TRIBUNAL (LEGAL AND FINANCIAL ASPECTS)

### SUMMARY

The study contains an analysis of the provisions of the current Act on the State Tribunal of 1982, which have been accused of being unconstitutional in the doctrine of constitutional law for years. Within its framework, the author explains the problem of this unconstitutionality in each of the discussed cases and what arguments underlie the assessment expressed in this respect. At the same time, he indicates areas requiring legislative changes. The scope of his considerations covers several statutory provisions. These are specifically: 1) the provision establishing the responsibility of the Marshals of the Sejm and the Senate to the State Tribunal for the performance of the duties of the President of the Republic of Poland, 2) provisions regulating elements of intra-parliamentary proceedings before the Sejm and the National Assembly, 3) provisions creating the guarantees of the independence of the State Tribunal and the independence of its members, including those relating to the issue of unpaid performance of functions by members of this institution, as well as the currently existing way for its financing. The main thesis of this study is that unconstitutional provisions of the Act on the State Tribunal are, as a rule, provisions which have their origins in past historical eras.

**Keywords:** The Act on the State Tribunal, State Tribunal, unconstitutionality, constitutional responsibility.