



Krzysztof Grajewski*

Uniwersytet Gdański

WYBRANE ASPEKTY ODPOWIEDZIALNOŚCI PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ŚWIETLE ART. 198 UST. 1 ORAZ ART. 206 KONSTYTUCJI

1. Przepis art. 198 ust. 1 Konstytucji¹ ustanawia ponoszoną przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność konstytucyjną wymienionych w nim piastunów najwyższych urzędów państwowych. Są nimi: Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie rządu, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli (dalej również: Prezes NIK), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, a także Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Ponadto, zgodnie z ust. 2 przywołanego przepisu, w zakresie określonym w art. 107 polskiej ustawy zasadniczej, a więc za naruszenie zakazów prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, bądź też zakazu nabywania majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego² (tzw. niepołączalność materialna), ponoszą również posłowie i senatorowie.

Odpowiedzialność konstytucyjna (prawna, karnopolityczna), o której jest mowa w przywołanym art. 198 ust. 1 Konstytucji, to – inaczej mówiąc – odpowiedzialność ponoszona za tzw. delikt konstytucyjny. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że jest nim niebędący przestępstwem czyn polegający na choćby nieumyślnym (a więc zawinionym) naruszeniu Konstytucji lub ustawy (a także

* prakg@ug.edu.pl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Należy jednak podkreślić, że w związku z niesamowytym charakterem art. 107 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że uregulowane w nim zakazy obowiązują wyłącznie w zakresie określonym ustawą, wobec nieuregulowania na szczeblu ustawowym zakazu nabywania majątku Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego przez posłów i senatorów, zakaz ten w praktyce do dzisiaj nie obowiązuje. Więcej na ten temat zob. przykładowo: L. Garlicki, uwagi 4–12 do art. 107 (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001; M. Zubik, *Analiza aktów prawnych regulujących kwestię zapobiegania konfliktowi interesów* (w:) *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. M. Zubik, Warszawa 2003, s. 37 oraz K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 252–253.

aktów normatywnych mających pierwszeństwo przed ustawą; zob. art. 91 ust. 2 i ust. 3 konstytucji), który został popełniony przez osoby zajmujące określone stanowiska państwowe wymienione w Konstytucji „w związku z zajmowanym stanowiskiem” lub „w zakresie urzędowania” tych osób³.

2. Kognicja Trybunału Stanu jest jednak szersza niżby to wynikało z przytoczonej wyżej regulacji art. 198 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 145 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej, Prezydent RP ponosi przed Trybunałem Stanu również odpowiedzialność karną (por. art. 2 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu⁴). Może on być pociągnięty do tej odpowiedzialności (a także do odpowiedzialności konstytucyjnej) uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków tego organu na wniosek co najmniej 140 z nich. W literaturze zgodnie podkreśla się, że Prezydent nie ponosi odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych, jak każda inna jednostka. Oznacza to z jednej strony wyłączność, a z drugiej zupełność Trybunału Stanu „jako jedyne organu władzy sądowniczej, przed którym Prezydent RP może być postawiony i który posiada odpowiednie umocowanie do wyegzekwowania odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa przez Prezydenta”⁵, przy czym stwierdzenie to odnosi się do wszystkich przestępstw popełnionych przez głowę państwa, a nie tylko tych, które mają związek ze sprawowanym urzędem⁶.

Odpowiedzialność karną przed Trybunałem Stanu mogą również ponosić członkowie Rady Ministrów. Zgodnie bowiem z art. 156 ust. 1 Konstytucji, oprócz odpowiedzialności konstytucyjnej, ponoszą oni przed Trybunałem Stanu także odpowiedzialność karną za te przestępstwa, które zostały przez nich popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Z przytoczonego przepisu wynika więc wyraźnie, że co prawda członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność karną przed Trybunałem Stanu, jednak jej zakres jest uregulowany w odmienny sposób niż w przypadku głowy państwa. Po pierwsze dlatego, że odpowiedzialność ta jest ponoszona tylko za niektóre rodzaje przestępstw, tj. takie, które zostały popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, a więc uprawnienie Trybunału Stanu do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności karnej ma w tym przypadku charakter materialnie ograniczony⁷. Po drugie, kognicja Trybunału Stanu w odniesieniu do przestępstw popełnionych przez członka Rady Ministrów nie ma charakteru wyłącznego, o czym świadczy m.in.

³ Więcej na temat pojęcia odpowiedzialności konstytucyjnej (deliktu konstytucyjnego) zob. przykładowo K. Działocha, T. Zalaśński, uwagi 3–5 do art. 198 (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007; A. Sakowicz, S. Steinborn (w:) *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1325–1331; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów...*, s. 219–234.

⁴ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2050).

⁵ K. Kozłowski (w:) *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 716.

⁶ R. Balicki (w:) *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, s. 355.

⁷ J. Zalaśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 195.

uregulowanie art. 2 ust. 5 ustawy o Trybunale Stanu. Zgodnie z tym przepisem, członkowie rządu mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu za przestępstwa (przestępstwa skarbowe) popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem tylko wtedy, gdy w uchwale Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej tych osób łączne pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej uznano za celowe. Realizacja odpowiedzialności karnej członka Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu jest zatem ściśle powiązana z realizacją odpowiedzialności konstytucyjnej, może do niej dojść bowiem tylko wówczas, gdy zostanie podjęta uchwała o pociągnięciu takiej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej⁸. Nie ulega również wątpliwości, że skoro może zdarzyć się taka sytuacja, w której Sejm nie uzna za celowe, by – obok orzekania w kwestii deliktu konstytucyjnego – Trybunał Stanu orzekał również w kwestii odpowiedzialności karnej, to orzekać o tej odpowiedzialności mogą również sądy powszechne. A zatem, w przeciwieństwie do regulacji odnoszącej się do Prezydenta, w przypadku członków Rady Ministrów odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu ma też charakter subsydiarny, co oznacza, że w przeciwieństwie do przypadku Prezydenta opisanego w art. 145 ust. 1 Konstytucji, art. 156 ust. 1 ustawy zasadniczej nie wyłącza całkowicie jurysdykcji sądów powszechnych w stosunku do członków rządu⁹.

3. Pozostałe osoby (poza Prezydentem RP i członkami Rady Ministrów) wymienione w art. 198 ust. 1 Konstytucji, w tym także Prezes Najwyższej Izby Kontroli, ponoszą przed Trybunałem Stanu wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną (odpowiedzialność za delikt konstytucyjny). Jeżeli zatem chodzi o odpowiedzialność karną tych osób, to pozostaje tylko stwierdzić, że w przepisach Konstytucji, jak również w unormowaniach aktów niższego rzędu, nie można znaleźć żadnych podstaw do twierdzenia, że odpowiedzialność karna jest przez tych funkcjonariuszy państwowych ponoszona na innych niż ogólne zasadach.

W odniesieniu do Prezesa NIK należy jeszcze stwierdzić, że zgodnie z art. 206 Konstytucji, nie może on być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez uprzedniej zgody Sejmu¹⁰. Oznacza to, że Prezes NIK posiada immunitet formal-

⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., P 12/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 47. Poglądu uzależniającego dopuszczalność ponoszenia przez członka rządu odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu od pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej nie podziela D. Dudek, który twierdzi, że Konstytucja zakłada w przypadku członków rządu trojką odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu: 1) czystą konstytucyjną (za delikt), 2) konstytucyjno-karną oraz 3) czystą karną (za przestępstwo). Zob. D. Dudek (w:) *Konstytucja...*, red M. Safjan, L. Bosek, s. 840–841.

⁹ R. Kmieciak, *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 23.

¹⁰ W tym samym przepisie Konstytucji Prezesowi NIK przyznano również przywilej nietykalności. Nie może on bowiem zostać zatrzymany ani aresztowany bez uprzedniej zgody Sejmu z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu należy niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu, który dysponuje dyskrejonalnym uprawnieniem w postaci nakazania natychmiastowego uwolnienia zatrzymanego.

ny, będący jednym z instrumentów chroniących niezależną pozycję ustrojową tego organu. Przysługujący Prezesowi NIK ustanowiony w art. 88 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ tzw. immunitet kontrolerski jest także immunitetem formalnym¹². Jak wiadomo, taki rodzaj immunitetu nie jest instytucją wyłączającą odpowiedzialność lub karalność czynu (taki charakter ma immunitet materialny; por. art. 105 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji), co oznacza, że Prezes NIK odpowiada za wszystkie popełnione przez siebie przestępstwa, a wynikająca z Konstytucji i ustawy o NIK ochrona sprowadza się do ustanowienia procesowego utrudnienia w ściganiu piastuna tego organu. Na gruncie postępowania karnego przybiera ono postać tzw. negatywnej przesłanki procesowej (art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.¹³), która – aby wszczęcie postępowania karnego przeciwko Prezesowi NIK stało się prawnie dopuszczalne – musi być usunięta uchwałą Sejmu podjętą w trybie art. 206 Konstytucji i art. 18c ust. 9 ustawy o NIK.

4. W sierpniu 2015 r. w mediach pojawiła się informacja, z której wynikało, że Prokuratura Apelacyjna w Katowicach skierowała do Sejmu wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Prezesa NIK z powodu prawdopodobieństwa popełnienia czynu wypełniającego znamiona przestępstwa określonego w art. 231 k.k.¹⁴, a więc przestępstwa nadużycia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego (przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków).

W trakcie procedury rozpatrywania wniosku, w Sejmie zostały sporządzone opinie prawne odnoszące się do tego przypadku¹⁵, w których m.in. poddano analizie problematykę relacji pomiędzy odpowiedzialnością konstytucyjną Prezesa NIK, a odpowiedzialnością karną tego funkcjonariusza. I tak M. Chmaj stanowczo stwierdził, iż trzeba „pamiętać, że osoby podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej nie podlegają za swoje czyny odpowiedzialności karnej. W innym przypadku oznaczałoby to podwójne ukaranie za ten sam czyn”. Postawienie Prezesa NIK w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, stwarza „stan zawisłości, który wyłącza postępowanie przed sądem powszechnym. Tym samym, postawienie (...) zarzutu popełnienia deliktu konstytucyjnego wyłącza możliwość

¹¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 524) (dalej: ustawa o NIK).

¹² E. Jarzęcka-Siwik, *Procedura uchylania immunitetu kontrolerskiego przez Kolegium NIK*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2, s. 16–17. Odmienny pogląd wyraża A. Bisztyga (*W sprawie odpowiedzialności prawnej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy 2015, nr 6, s. 174), który – nie podając żadnej argumentacji – uznaje immunitet kontrolerski za immunitet materialny.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1749, ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1137, ze zm.).

¹⁵ Zob. opublikowane pod wspólnym tytułem (*W sprawie odpowiedzialności prawnej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*) w nr 6 „Przeglądu Sejmowego” z 2015 r. opinie autorstwa M. Chmaja (s. 131–135), T. Czecha i P. Sańdonia (s. 136–138), A. Młynarskiej-Sobaczewskiej (s. 138–152), W. Orłowskiego (s. 153–161), A. Szmyta (s. 161–166), S. Steinborna (s. 166–172), A. Bisztygi (s. 173–178) oraz S. Grabowskiej (s. 178–182).

pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn przed sądem powszechnym”¹⁶.

Podobny pogląd sformułowała S. Grabowska, która przyjęła w swoim wywodzie zasługujące na aprobatę założenie, w myśl którego czyn, który miał być zarzucony Prezesowi NIK, może być zakwalifikowany jako delikt konstytucyjny, gdyż musiał być dokonany przy wykorzystaniu przez piastuna tego urzędu jego pozycji w strukturze władzy państwowej. Z tego założenia S. Grabowska wywodziła wniosek, w myśl którego w sytuacji, gdy wobec Prezesa NIK został złożony przez uprawniony podmiot wstępny wniosek o pociągnięcie go do odpowiedzialności konstytucyjnej, to kognicja Trybunału Stanu w tej sprawie ma charakter wyłączny i automatyczny. W konsekwencji, zdaniem Autorki, w analizowanej „sprawie nie ulega wątpliwości, że zainicjowanie w Sejmie postępowania w celu wyjaśnienia okoliczności popełnienia (...) zarzucanych czynów, stanowiących przedmiot odpowiedzialności konstytucyjnej, i uchwalenie wniosku o postawienie (...) w stan oskarżenia” Prezesa NIK przed Trybunałem Stanu „absorbują swym zakresem postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu. W przeciwnym wypadku oznaczałoby to podwójne ukaranie za ten sam czyn”. W konkluzji S. Grabowska uznała, że osoby, które podlegają „odpowiedzialności konstytucyjnej za swoje czyny, nie podlegają odpowiedzialności karnej”¹⁷.

Z kolei A. Bisztyga zwrócił uwagę na to, że w 2015 r. nie było przepisów określających procedurę postępowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej (tzw. uchylenie immunitetu) i wywodził, że w związku z ich brakiem nie jest możliwe rozpatrzenie tego wniosku przez Sejm. Ponadto A. Bisztyga stwierdzał, że w przypadku podejrzenia popełnienia przez Prezesa NIK tzw. przestępstwa urzędniczego, może on „być pociągnięty jedynie do odpowiedzialności konstytucyjnej” w trybie uregulowanym przez ustawę o Trybunale Stanu; nie może być jednak pociągnięty „do odpowiedzialności karnosądowej”¹⁸.

5. Podobne poglądy wypowiedziano na posiedzeniu Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich Sejmu RP, która w dniu 24 września 2015 r. rozpatrywała wniosek oskarżyciela publicznego o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej. Uczestnicząca w posiedzeniu komisji ekspertka, S. Grabowska, powtórzyła konkluzje swojej opinii prawnej, stwierdzając przede wszystkim, że materia wniosku Prokuratora Apelacyjnego należy do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej¹⁹. W zbliżonym tonie wypowiedział się również poseł R. Kalisz, uznając m.in. że kiedy chodzi o działania podejmowane „w związku z pełnioną funkcją lub w zakresie (...) urzędowania [danego funk-

¹⁶ M. Chmaj, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 135.

¹⁷ S. Grabowska, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 180–182.

¹⁸ A. Bisztyga, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 177.

¹⁹ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (nr 116) z dnia 24 września 2015 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2015, s. 27.

cjonariusza państwowego – przypis K.G.], mamy do czynienia z odpowiedzialnością konstytucyjną”. Ponadto, powołując się na zasadę *lex specialis derogat legi generali*, poseł konkludował, że odpowiedzialność za delikt konstytucyjny „jest (...) szczególnie w stosunku do odpowiedzialności karnej, chociażby dlatego, że dotyczy tylko wymienionych w Konstytucji osób. I w takim przypadku, gdzie mamy do czynienia (...) z wyraźnym przestępstwem urzędniczym, powinien to być tryb odpowiedzialności konstytucyjnej”²⁰.

6. Ustosunkowując się do zaprezentowanych poglądów, należy zdecydowanie podkreślić, że twierdzenie, w myśl którego ponoszenie odpowiedzialności za dany czyn przez Prezesa NIK (a także przez inne, poza głową państwa i członkami rządu, osoby wymienione w art. 198 ust. 1 Konstytucji) oznacza niemożność pociągnięcia tego funkcjonariusza do odpowiedzialności karnej, nie tylko nie znajduje żadnego potwierdzenia w obowiązujących przepisach, ale również nie bierze pod uwagę tego, czym w rzeczywistości jest odpowiedzialność za delikt konstytucyjny. Nie ulega przecież wątpliwości, że odpowiedzialność konstytucyjna jest formą indywidualnej odpowiedzialności osób piastujących najwyższe urzędy państwowe (...) za delikt konstytucyjny²¹”. Jest oczywiste, że *ratio legis* instytucji odpowiedzialności za delikt konstytucyjny jest zamiar poszerzenia podstaw i zróżnicowania zakresu odpowiedzialności piastunów najwyższych urzędów państwowych²², a nie wprowadzenie takich rozwiązań, które miałyby skutkować znacznym ograniczeniem zakresu przedmiotowego ich odpowiedzialności karnej. Warto też zauważyć, że ustanowione w art. 25 ustawy o Trybunale Stanu kary wymierzone w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej dotyczą tylko tej odpowiedzialności (nie są sankcjami orzeczonymi za popełnienie przestępstwa) i mają charakter szczególny, ponieważ różnią się od systemu kar przewidzianego w ustawach karnych.

W literaturze bardzo szybko po przywróceniu Trybunału Stanu do polskiego porządku konstytucyjnego rozważano przypadek, w którym organ ten orzeka jednocześnie o odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej danej osoby. Już wówczas stwierdzono, że może budzić wątpliwości, „czy nie narusza to równości wobec prawa, skoro jeśli ktoś popełni przestępstwo, a jest określoną w ustawie osobą, może być sądzony przez Trybunał Stanu, a inne osoby oskarżone o to samo

²⁰ Tamże, s. 28. Wypada dodać, że rozpatrywanie tego punktu porządku obrad zakończyło się głosowaniem, w którym posłowie poparli wniosek o uznanie się przez komisję za niewłaściwą do rozpatrzenia wniosku Prokuratora Apelacyjnego przede wszystkim ze względu – jak się wydaje – na to, że ówczesnie nie było przepisów regulujących procedurę postępowania z wnioskiem dotyczącym Prezesa NIK.

²¹ K. Działocha, T. Zalański, uwaga 1 do podrozdziału *Trybunał Stanu* (w:) *Konstytucja...*, t. V, red. L. Garlicki.

²² M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału* (w:) *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, red. A. Szmyt, Gdynia 2008, s. 44.

przestępstwo sędzić będą sądy powszechne”²³. Skoro wątpliwości może budzić tylko zmiana właściwości sądu (Trybunał Stanu w miejsce sądu powszechnego), to tym bardziej bezpodstawne byłoby twierdzenie, że odpowiedzialność konstytucyjna zawiera w sobie odpowiedzialność karną. Niemożliwe jest chociażby dowiedzenie, iż odpowiedzialność konstytucyjna, czy też, ściślej mówiąc, jej sankcje, są bardziej dotkliwe dla osoby ponoszącej tą odpowiedzialność od sankcji wynikających z prawa karnego materialnego. Gdyby zaakceptować tezę o niweczeniu możliwości pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności karnej z powodu podlegania przez nią odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, oznaczałoby to przynajmniej teoretyczną możliwość unikania odpowiedzialności karnej za dany czyn poprzez dążenie sprawcy do wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, skoro wszczęcie tego postępowania miałoby wyłączać kognicję sądów karnych.

Stanowisko uznające odrębność obu analizowanych reżimów odpowiedzialności prawnej jest podzielane w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego. W przywoływanym wyżej wyroku z dnia 21 lutego 2001 r.²⁴ Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. że czyn naruszający konstytucję lub ustawę „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”. Dlatego też, jak słusznie podkreśla się w literaturze, zachowanie sprawcze stanowiące delikt konstytucyjny może jednocześnie stanowić przestępstwo i w związku z tym podlegać jurysdykcji sądów powszechnych²⁵. W konsekwencji należy zatem stwierdzić, że w analizowanej sytuacji Prezesa NIK, zgodnie z zasadą legalizmu obowiązującą w polskim procesie karnym (art. 10 § 1 k.p.k.), organy ścigania mają nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek wszczęcia i przeprowadzenia postępowania karnego w razie ustalenia prawdopodobieństwa popełnienia czynu zabronionego, a w przypadku gdy „osoba, której podejrzenie dotyczy, ma immunitet, organ ścigania ma obowiązek wystąpić o jego uchylenie”²⁶. Konstatacja dotycząca obowiązku wszczęcia postępowania karnego nie dotyczy Prezydenta RP, dla którego Trybunał Stanu jest wyłącznym sądem karnym oraz członków Rady Ministrów, ale tylko w przypadku, gdy Sejm podjął uchwałę w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej i w tej uchwale uznał za celowe łączne pociągnięcie członka rządu

²³ Z. Świda-Łagiewska, *Geneza i charakter Trybunału Stanu w Polsce Ludowej* (w:) *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983, s. 20–21.

²⁴ Zob. przypis 8.

²⁵ A. Sakowicz, S. Steinborn (w:) *Konstytucja RP...*, s. 1332.

²⁶ A Młynarska-Sobaczewska, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 146.

do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 2 ust. 5 ustawy o Trybunale Stanu). Jednakże gdy albo w ogóle nie podjęto uchwały w sprawie pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, albo gdy taką uchwałę Sejm podjął, lecz nie uznał w niej celowości łącznego pociągnięcia tych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej, to w tym wypadku organy ścigania mają obowiązek wszczęcia postępowania karnego.

W tym miejscu należy jeszcze krótko odnieść się do problematyki immunitetu formalnego Prezesa NIK (art. 206 Konstytucji) w kontekście przywołanego wyżej stwierdzenia S. Grabowskiej, zgodnie z którym wszczęcie postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NIK ma „absorbować” postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie tego funkcjonariusza do odpowiedzialności karnej²⁷. Akceptacja tego poglądu nie jest możliwa. Skoro bowiem odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność karna to dwa różne typy odpowiedzialności prawnej, to – w braku wyraźnego odmiennego rozstrzygnięcia tego problemu w Konstytucji – nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że ponoszenie jednej z nich wyłącza ponoszenie tej drugiej. Tym bardziej nieuprawniony jest pogląd, że hipotetyczna możliwość pociągnięcia Prezesa NIK do odpowiedzialności konstytucyjnej wyłącza odpowiedzialność karną. W przypadku gdy delikt konstytucyjny jest jednocześnie przestępstwem, mamy przecież do czynienia ze zbiegiem różnych reżimów odpowiedzialności. Jest to sytuacja dopuszczalna, a zarazem nie jest ona niezwykła. „Wystarczy choćby wskazać, że za ten sam czyn można ponieść niezależnie od siebie zarówno odpowiedzialność karną, jak i cywilną. W przepisach prawa karnego przewidziano ponoszenie za ten sam czyn odpowiedzialności wykroczeniowej i odpowiedzialności karnej (...), a także odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności karnej skarbowej”. Niezwykle ważna jest również konstatacja, w myśl której przyjęcie, że w przypadku czynów, które jednocześnie stanowią delikt konstytucyjny, jak i przestępstwo, dopuszczalne jest tylko pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej „oznaczałoby *de facto* przyznanie osobom ponoszącym odpowiedzialność konstytucyjną pozaustawowego immunitetu materialnego”²⁸, ponieważ skutkowałoby to całkowitym wyłączeniem ich odpowiedzialności karnej za takie czyny.

7. Z przedstawionych uwag wynika wyraźnie, że kognicja Trybunału Stanu w zakresie odpowiedzialności karnej dotyczy jedynie Prezydenta i – w pewnym zakresie – członków Rady Ministrów²⁹. Oznacza to, że Prezes NIK odpowiada karnie na ogólnych zasadach przed sądami powszechnymi. Ponieważ odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność karna to dwa odrębne reżimy odpowiedzialności, to fakt, że Prezes NIK ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, „nie wyklucza możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej przed

²⁷ S. Grabowska, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 181–182.

²⁸ S. Steinborn, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 170–171.

²⁹ A. Szyt, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 165.

sądem powszechnym za ten sam czyn w sytuacji, gdy wyczerpuje on znamiona czynu zabronionego przez ustawę karną³⁰. Z tych samych względów złożenie wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności konstytucyjnej nie uniemożliwia złożenia przez oskarżyciela wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej w trybie art. 206 Konstytucji. Procedura zmierzająca do postawienia Prezesa NIK w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, a więc – w przypadku tego funkcjonariusza – zmierzająca wyłącznie do realizacji odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, nie zastępuje postępowania karnego, które musi być wszczęte i przeprowadzone, aby odpowiedni organ (w tym przypadku wyłącznie sąd) orzekł w przedmiocie odpowiedzialności karnej.

Krzysztof Grajewski

**SELECTED ASPECTS OF THE LIABILITY OF THE PRESIDENT
OF THE SUPREME AUDIT OFFICE IN LIGHT OF ART. 198 P. 1
AND ART. 206 OF THE CONSTITUTION**

The article is devoted to the issue of the liability of the President of the Supreme Audit Office in the light of art. 198 p. 1 and art. 206 of the Constitution. According to the first of these provisions, the person performing the duties of the President is subject to constitutional liability (for constitutional transgression) which means that he/she is liable for a non-criminal act involving a guilty violation of the constitution or a statute committed in office or in connection with the position held. Constitutional liability does not replace the criminal liability of the President of the Supreme Audit Office, but constitutes an additional type of liability that the person in charge of this post is subject to. This means that the initiation of proceedings aimed at the constitutional responsibility of the President of the Supreme Audit Office before the Tribunal of State does not exclude his/her criminal liability before common courts. The implementation of criminal liability against the President of the Supreme Audit Office, however, depends on the Sejm's consent (the so-called waiving of immunity).

³⁰ S. Steinborn, *W sprawie odpowiedzialności...*, s. 172.