

Oskar Kubacki

Aplikant Adwokacki
e-mail: oskarkubacki.97@wp.pl
ORCID: 0000-0001-5515-0063



Obejście konstytucji jako podstawa odpowiedzialności za delikt konstytucyjny

ABSTRAKT

Występowanie zjawiska obchodzenia konstytucji w procesie stanowienia i stosowania prawa jest jednym z przykładów trwającego w Polsce kryzysu konstytucyjnego. W artykule podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy obejście konstytucji jest podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny. W pierwszej kolejności omówiono czym jest obejście konstytucji, następnie przeanalizowano art. 198 ust. 1 Konstytucji RP i na podstawie tej normy zdefiniowano pojęcie deliktu konstytucyjnego. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że obejście ustawy zasadniczej może stanowić podstawę do pociągnięcia jego sprawcy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Takie zachowanie jest bowiem jedną z form naruszenia Konstytucji. W artykule posłużono się metodą dogmatyczno-prawną.

SŁOWA KLUCZOWE

delikt konstytucyjny, konstytucja, obejście konstytucji, obejście prawa

The evasion of the constitution as the basis for constitutional's responsibility

ABSTRACT

Evasion of the constitution in the legislative and executive law process is one of examples constitutional's crisis in Poland. The aim of the paper is to answer the question: whether evasion of the constitution can be the basis to responsibility for constitutional's tort. First, the author defined the term "evasion of the constitution". Next, he analysed Articles 198 section 1 Constitution of the Republic of Poland and explained what is the constitutional's tort. He described basic rules which are in force in constitutional's responsibility system in Poland. As an results the author ascertained that evasion of the constitution can be the basis of responsibility for constitutional's tort. Evasion of the constitution is one of the guise violation of the constitution. In the article used the dogmatic-law method.

KEYWORDS

Constitution, constitutional's tort, evasion of the constitution, evasion of the law

Wprowadzenie

Funkcjonowanie reżimu odpowiedzialności konstytucyjnej osób sprawujących władzę publiczną stanowi *conditio sine qua non* demokratycznej formy rządów. Pojawia się natomiast pytanie o granice tej odpowiedzialności – czy winna być ona egzekwowana wyłącznie za naruszenie ustawy zasadniczej dokonane wprost (a więc za złamanie konstytucji), czy też obejmować także przypadki, w których dochodzi do obejścia norm konstytucyjnych? Zagadnienie to jest tym bardziej relewantne, że od chwili rozpoczęcia w Polsce kryzysu konstytucyjnego (2015 r.) coraz częściej podejmowane są próby obchodzenia norm konstytucyjnych¹. Egzemplifikację takiego działania stanowią niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej w czasie pandemii COVID-19², czy też zbyt pospieszne procedowanie ustaw w parlamencie, polegające na ich uchwalaniu w ciągu kilku godzin³. Zasadne jest zatem postawienie pytania: czy podejmowanie tego rodzaju działań może skutkować pociągnięciem ich sprawców do odpowiedzialności konstytucyjnej?

W celu udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytanie, najpierw zdefiniowano pojęcie obejścia konstytucji. Następnie analizie poddano art. 198 ust. 1 Konstytucji RP⁴, w którym ustrojodawca uregulował podstawowe zasady reżimu odpowiedzialności za delikt konstytucyjny⁵. Bazując na poczynionych ustaleniach, podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy obejście ustawy zasadniczej może stanowić podstawę do pociągnięcia jego sprawcy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Na zakończenie przedstawiono skrótowo wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań. Dokonując powyższych ustaleń, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

Należy zauważyć, że choć reżimy odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej funkcjonują oddzielnie i są od siebie niezależne⁶, to jednak pozostają sobie bliskie, zwłaszcza w zakresie zasad egzekwowania odpowiedzialności. Tym samym uznano za stosowne, by w sprawach nieuregulowanych w Konstytucji RP, ani w ustawie o Trybunale Stanu⁷ odwoływać się

- 1 Choć, dodajmy, nie jest to zupełnie nowe zjawisko. Z działaniami *in fraudem legis* mieliśmy bowiem już do czynienia nawet w okresie II Rzeczypospolitej – por. W. Kulesza, *Nadużycie prawa a obejście prawa w świetle doświadczeń dydaktycznych*, (w:) *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stepkowski (red.), Warszawa 2003, s. 113–114.
- 2 J. Ciapała, *Formy pogwałcenia Konstytucji w dobie koronawirusa*, In Gremio. Miesięcznik Szczecińskich Środowisk Prawniczych 2020, nr 142, s. 19–20.
- 3 O. Kubacki, *Obejście konstytucji w procesie ustawodawczym – analiza możliwych zagrożeń*, Temidium 2020, nr 4 (103), s. 50. W ocenie autora takie postępowanie narusza *ratio legis* instytucji trzech czytań, którym jest dogłębne rozważanie projektu ustawy przed jego uchwaleniem. Teoretycznie zatem wszystko odbywa się zgodnie z Konstytucją: ustawa uchwalana jest po trzech czytaniach, z tymże przeprowadzonych tego samego dnia, niekiedy w ciągu kilku godzin, co uniemożliwia posłom przeprowadzenie starannej debaty nad projektem. Naruszeniu ulega zatem *ratio*, dla której ustrojodawca zdecydował się na podzielenie procedury legislacyjnej w Sejmie na trzy czytania.
- 4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.
- 5 Dla klarowności dalszych rozważań już w tym miejscu należy wskazać, że ilekroć w niniejszym tekście mowa będzie o „delikcie” to – o ile nie zaznaczono inaczej – chodzi o delikt konstytucyjny w rozumieniu art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej.
- 6 Zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., P 12/00, LEX nr: 46859, pkt. III.3.
- 7 Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762 z późn. zm.), dalej: u.t.s.

pomocniczo do ustaleń dogmatyki prawa karnego, jako rodzajowo najbliższej reżimowi odpowiedzialności konstytucyjnej. Należy jednak pokreślić, że instytucji z innych dziedzin prawa nie można wprost implementować do systemu odpowiedzialności konstytucyjnej oraz procesu wykładni norm konstytucyjnych. Przeciw takiemu postępowaniu przemawia systematyka źródeł prawa. Normy konstytucyjne są bowiem nadrzędne wobec norm ustawowych. Wykładnia konstytucji rządzi się odmiennymi regułami, niż wykładnia innych aktów prawnych⁸. Ustalenia poczynione w innych dziedzinach prawa – w tym prawa karnego – mogą być zatem wykorzystywane jedynie pomocniczo w zakresie prawa konstytucyjnego i inspirować do wypracowania autonomicznych rozwiązań na gruncie studiów konstytucyjnoprawnych. Ilekroć więc w niniejszym artykule pojawiają się odwołania do ustaleń wypracowanych na gruncie innych gałęzi prawa, należy mieć na względzie, że są one dokonywane w wyżej opisanym duchu.

Czym jest obejście konstytucji?

Pojęcie „obejścia konstytucji” nie zostało zdefiniowane w sposób legalny w ustawie zasadniczej, w której ustrojodawca nie pochylił się także nad szerszym zjawiskiem obejścia prawa⁹. Z drugim z wyżej wymienionych pojęć można jednak zetknąć się w ustawodawstwie zwykłym. Na przykład, zgodnie z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego¹⁰, podjęcie czynności prawnej zmierzającej do obejścia ustawy stanowi – co do zasady – przyczynę jej nieważności¹¹.

Ustalenia poczynione na gruncie prawa cywilnego w przedmiocie definiendum „obejścia ustawy” mogą być pomocne i inspirujące także dla opisu zjawiska obejścia konstytucji, choć rozwiązań tam wypracowanych nie można wprost implementować do rozważań konstytucyjnoprawnych, dlatego też warto przyrzeć się bliżej stanowisku doktryny prawa cywilnego, dotyczącej tego zagadnienia. W tym kontekście A. Janas zauważa, że:

Działanie w celu obejścia prawa (*in fraudem legis*) polega na tym, że strony podejmują czynność prawną, która, choć formalnie nie narusza żadnego ustawowego zakazu, w istocie zmierza do osiągnięcia rezultatu (celu) niedozwolonego przez ustawę. Zawierając pozór legalności, pozostaje w sprzeczności z intencją ustawy. Obejście ustawy to zachowanie podmiotu prawa, który – napotykać prawny zakaz dokonania określonej czynności prawnej – obchodzi go

8 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 72. Autor ten zauważa, że odmienności procesu wykładni ustawy zasadniczej stanowią: zakaz traktowania jednej normy konstytucyjnej jako ważniejszej, niż pozostałe, zakaz dokonywania wykładni normy konstytucyjnej w oderwaniu od pozostałych norm tego aktu prawnego, a także konieczność uwzględnienia relacji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi normami konstytucyjnymi.

9 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 8.

10 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.), dalej: k.c. Należy wskazać, że również W. Brzozowski w swoich rozważaniach odwołuje się do art. 58 § 1 k.c., a także do zagadnienia obejścia prawa na gruncie prawa podatkowego – zob. W. Brzozowski, op. cit., s. 6–7. Autor ów skupia się jednak bardziej na dychotomii pomiędzy obejściem prawa a jego naruszeniem wskazując, że ustawodawca wyraźnie odróżnia od siebie oba te zagadnienia.

11 Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy sam ustawodawca na gruncie innych przepisów przewiduje, że skutek nieważności nie zachodzi.

w ten sposób, że dokonuje innej, niezakazanej formalnie czynności prawnej w celu osiągnięcia skutku związanego z czynnością zakazaną, a tym samym sprzecznego z prawem¹².

Podobną definicję formułuje B.J. Kowalczyk wskazując, iż z obejściem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy osiąga się cel zabroniony przez prawo, stosując do tego czynność, która w świetle prawa jest dozwolona¹³. Można zatem przyjąć, że w doktrynie panuje zgodność poglądów co do tego, iż zachowanie *in fraudem legis* polega na osiągnięciu nielegalnych skutków przy wykorzystaniu legalnych środków.

Analogicznie oddaje się sens działania *in fraudem constitutionem*. W. Brzozowski przyjmuje, że: „warunkiem uznania danego zachowania za obchodzenie konstytucji jest wykazanie, iż cel realizowany przez to zachowanie jest zabroniony przez inną normę konstytucyjną”¹⁴. Chodzi tu zatem – podobnie jak na gruncie prawa cywilnego – o wszelkie zachowania, które z pozoru są legalne (albowiem znajdują oparcie w jakiejś normie konstytucyjnej lub ustawowej), a które zarazem zmierzają do osiągnięcia celu, zakazanego na gruncie innej normy ustawy zasadniczej.

Z zagadnieniem wiążą się dwa zasadnicze problemy. Po pierwsze zjawisko obejścia konstytucji jest trudne do wykrycia i wymaga od osoby podejmującej się tego zadania dużego nakładu pracy intelektualnej. Jak trafnie bowiem dostrzega J. Ciapała, może ono polegać nie tylko na reinterpretacji danej normy konstytucyjnej lub ustawowej, ale i na wypaczeniu celu jej ustanowienia¹⁵. Po drugie, ustalenie czy dane działanie miało charakter *in fraudem constitutionem* utrudnione jest przez wysoki poziom ogólności niektórych norm konstytucyjnych¹⁶. Treść takich norm ustalana jest *de facto* w procesie wykładni prawa. Wśród różnych jej metod, dla dokonania wykładni norm konstytucyjnych, sięga się niekiedy także po wykładnię dynamiczną, polegającą na uwzględnieniu w toku egzegezy konkretnej normy także faktu zmieniających się stosunków społecznych, gospodarczych, ekonomicznych i innych, co pozwala dostosować do nich treść normy uzyskanej w rezultacie procesu wykładni¹⁷. Takie odczytywanie norm ustawy zasadniczej nie powinno podlegać apriorycznemu potępieniu. Nie można przecież abstrahować od tego, że Konstytucja – jako akt prawny regulujący podstawowe zasady funkcjonowania państwa – powinna być trwała i nie podlegać nowelizacjom tak często, jak ustawy zwykłe. Jednocześnie nie może ona funkcjonować w oderwaniu od zachodzących zmian społecznych, ekonomicznych, gospodarczych i innych, ponieważ wówczas staje się jedynie martwą literą. Wykładnia dynamiczna pozwala pogodzić zasadę trwałości ustawy zasadniczej z nieuniknionym postępem. Problem pojawia się wówczas, gdy rezultat rzekomej wykładni dynamicznej okazuje się sprzeczny z innymi normami konstytucyjnymi.

12 A. Janas, *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, M. Frans, M. Habdas (red.), 2018 (baza danych LEX), teza 16.

13 B.J. Kowalczyk, *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), 2022 (baza danych LEX), teza 2.

14 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 8.

15 J. Ciapała, *Formy*, op. cit., s. 18.

16 Warto odnotować, że uwaga ta nie dotyczy norm określających dość jednoznacznie zadania i kompetencje poszczególnych organów władzy publicznej.

17 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 8–9.

tucyjnymi. Celowe dokonanie takiej wykładni również należałoby uznać za zachowanie *in fraudem constitutionem*.

Jak zatem odróżnić stosowanie wykładni dynamicznej od obejścia konstytucji dokonywanego jedynie pod pozorem przeprowadzenia tego rodzaju egzegezy? W. Brzozowski przedstawia kilka modeli postępowania, umożliwiających wykrycie zachowania *in fraudem constitutionem*:

- a) odwołanie się do modelowego założenia funkcjonowania danej instytucji i dokonanie porównania tego modelu z zagadnieniem, które budzi wątpliwości;
- b) odwołanie się do podobnych rozwiązań istniejących w innych państwach za pomocą metody komparatystycznej;
- c) nawiązanie do wykładni historycznej i podjęcie próby zdekodowania intencji jaka przyświecała ustrojodawcy przy kształtowaniu danej instytucji;
- d) powołanie się na konstytucyjnie relewantne wartości i ustalenie za ich pomocą, czy dany stan rzeczy jest z ich punktu widzenia akceptowalny, czy też nie¹⁸.

Pojawia się również pytanie, czy działanie *in fraudem legis* należy kwalifikować jako działanie sprzeczne z prawem. W doktrynie przyjmuje się, że zachowanie *in fraudem legis* nie jest możliwe do zakwalifikowania w ramach powyższej dychotomii¹⁹. Czynność sprzeczna z prawem jest negatywnie oceniana z uwagi na samą jej treść, jest bowiem złamaniem prawa wprost. Treść czynności *in fraudem legis* bezprawna nie jest – przeciwnie, ma ona charakter legalny, lecz wywołuje skutki zakazane przez prawo²⁰. Negatywną ocenę tej czynności kwalifikuje zatem nie jej treść, lecz osiągnięte przy jej pomocy skutki²¹. W orzecznictwie sądów cywilnych także podniesiono, iż:

Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, która z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. Chodzi tu zatem o wywołanie skutku sprzecznego z prawem²².

Innymi słowy, tym co wyróżnia czynność *in fraudem legis* od czynności *contra legem* jest to, że w pierwszym przypadku czynność jest formalnie legalna, lecz za jej pomocą osiąga się nielegalny skutek, w drugim przypadku czynność jest nielegalna sama w sobie. Wykrycie owego zakazanego skutku oraz dokonanie jego negatywnej oceny następuje w wyniku przeprowadzenia, zgodnie z zasadami obowiązującymi w konkretnej gałęzi prawa, procesu wykładni obchodzonej normy, umożliwiającego odkrycie jej poprawnego sensu²³. Tymczasem ustalenie, że dana czynność stanowi zachowanie *contra legem* nie wymaga aż tak dogłębnych

18 Ibidem, s. 10–12.

19 Ibidem, s. 5.

20 T. Stawecki, *Obejście prawa. Szkic na temat granic prawa i zasad jego wykładni*, (w:) *Nadużycie prawa: konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), Warszawa 2003, s. 91.

21 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 4–5.

22 Wyrok SN z 25 listopada 2004 r., I PK 42/04, LEX nr 151294.

23 T. Stawecki, *Obejście prawa. Szkic*, op. cit., s. 94.

zabiegów. W tym przypadku dochodzi bowiem do naruszenia danej normy prawnej wprost, co często dostrzegalne jest już *prima facie*.

Autor niniejszego opracowania dostrzega naturalnie różnice pomiędzy czynnościami *contra legem* i *in fraudem legis*. W jego ocenie jednak nie implikują one uznania, że zachowanie *in fraudem legis* wymyka się dychotomicznemu podziałowi na czynności zgodne i sprzeczne z prawem. Chociaż samo obejście ustawy zasadniczej nie powoduje wprost jej złamania, to jednak skutek, jaki następuje w wyniku takiego działania jest taki sam – naruszona zostaje norma prawna. Tyle tylko, że w przypadku zachowania *in fraudem legis* do naruszenia dochodzi pośrednio, z wykorzystaniem innej normy, co nadaje przedsiębranemu działaniu pozór legalności²⁴. Trzeba jednak zważyć, że nie mówimy tu o działaniu legalnym, a jedynie pozornie legalnym. Jeśli coś jest „pozorne” (a więc – zgodnie ze słownikową definicją – jedynie sprawiające jakieś wrażenie, lecz w rzeczywistości inne²⁵), to działanie „pozornie legalne” w istocie jedynie sprawia wrażenie legalności. Faktycznie jest zaś nielegalne. Stąd trzeba przyjąć, że czyny *in fraudem legis* stanowią kwalifikowaną postać działania *contra legem*.

Rekapitułując ten wątek rozważań, należy wskazać, że z obejściem konstytucji mamy do czynienia wówczas, gdy przy wykorzystaniu normy konstytucyjnej lub ustawowej osiąga się cel zakazany przez inną normę konstytucyjną lub przez pewną grupę takich norm, powodując tym samym powstanie stanu rzeczy niedopuszczalnego z punktu widzenia ustrojodawcy. Czynność *in fraudem legis* (*constitutionem*) jest więc kwalifikowaną postacią zachowania *contra legem*.

Podstawa i granice odpowiedzialności za delikt konstytucyjny

Podstawy reżimu odpowiedzialności konstytucyjnej ustrojodawca uregulował w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, statuując że:

„Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych.

Norma ta określa przesłanki materialne deliktu konstytucyjnego i zawiera podstawowe elementy jego struktury²⁶, z którymi należy się zapoznać, aby zrekonstruować znaczenie tego terminu.

Pierwszym elementem struktury deliktu, wymienionym w wyżej cytowanej normie, jest naruszenie Konstytucji lub ustawy. Jak trafnie dostrzegają A. Sakowicz i S. Steinborn, musi

24 O. Kubacki, *Obejście konstytucji w procesie ustawodawczym*, op. cit., s. 49.

25 *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pozorny;2507273.html> (7.08.2022).

26 S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 84.

ono przyjąć postać czynu, a więc takiego zachowania człowieka, które jest kierowane jego psychiką²⁷. W judykaturze słusznie przyjęto, że naruszenie może przyjąć postać zarówno działania, jak i zaniechania²⁸. Pojawia się natomiast wątpliwość, czy do wyłączenia odpowiedzialności za delikt konstytucyjny prowadzi sytuacja, w której sprawca wprawdzie działał lub zaniechał obowiązanego działania, lecz czynił to w sposób niedeterminowany jego psychiką (np. pod wpływem *vis absoluta* lub odruchu bezwarunkowego). W prawie karnym przyjmuje się, że wówczas nie mamy do czynienia z czynem człowieka²⁹. W ocenie autora rozważań na tak postawione pytanie udzielić trzeba odpowiedzi twierdzącej. Jeśli dana osoba nie działa z własnej woli, a więc jej zachowanie determinowane jest jakimiś innymi czynnikami o charakterze zewnętrznym, niezależnymi od tej osoby, to za zachowanie odpowiadają owe czynniki, a nie sam sprawca. Trudno jednak wyobrazić sobie w praktyce popełnienie deliktu konstytucyjnego w takich okolicznościach, co oczywiście nie oznacza, że nie mogą one wystąpić.

Przez pojęcie „naruszenia” należy rozumieć działanie lub zaniechanie sprawcy deliktu, stojące w sprzeczności z wyraźnie wysłowioną normą rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Może ono polegać zarówno na niewykonaniu obowiązku ciążącego na adresacie normy prawnej, jak i na takim zachowaniu (działaniu lub zaniechaniu), które jest prawnie zakazane. Słusznie zatem dostrzega B. Naleziński, że naruszenie konstytucji lub ustawy zawsze stanowi naruszenie prawa³⁰, choć nie zawsze musi jednocześnie oznaczać popełnienie przestępstwa. W systemie prawnym istnieją wszak normy nakładające na swoich adresatów obowiązek określonego zachowania, nie określając jednocześnie sankcji za jego niezrealizowanie (*lex imperfecta*). Kiedy indziej znów sankcja ta nie ma charakteru karnego (dany czyn nie jest więc stypizowany jako zabroniony pod groźbą kary).

Naruszenie Konstytucji lub ustawy musi nastąpić „w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania”. Terminy te nie mogą być uznane za tożsame znaczeniowo, albowiem ustawodawca konstytucyjny czyni pomiędzy nimi wyraźne rozróżnienie (na co wskazuje posłużenie się w ramach alternatywy spójnikiem „lub”). W literaturze przedmiotu bezspornie przyjmuje się, że pierwszy z nich obejmuje te naruszenia, jakich dopuszczono się poprzez wykorzystanie zajmowanego stanowiska – zarówno za pomocą działań faktycznych, jak i czynności prawnych. Drugi natomiast dotyczy niewykonywania albo nieprawidłowego wykonywania przyznanych kompetencji, czego konsekwencją jest naruszenie Konstytucji lub

27 A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1325.

28 Zob. wyrok SN z 14 stycznia 1999 r., III RN 155/98, LEX nr 36076, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że zaniechanie wydania aktu normatywnego (rozporządzenia), uniemożliwiające wykonanie prawa przyznanego określonym podmiotom w ramach ustawy, należy kwalifikować jako delikt konstytucyjny. Podobne zapatrywanie wyraził ówczesny Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W jednym z orzeczeń wskazano, że niepowołanie przewidzianego ustawą organu, może stanowić podstawę do pociągnięcia adresata normy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Niepowołanie piastuna organu uniemożliwia bowiem obywatelom egzekwowanie swoich praw w ramach postępowania przed tym organem (w tym konkretnym przypadku chodziło o niepowołanie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu) – zob. wyrok NSA w Warszawie z 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99, LEX nr 50019.

29 Por. Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2015, s. 101–103.

30 B. Naleziński, *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), 2021, (baza danych LEX), teza 2.

ustawy³¹. Działanie „w związku z zajmowanym stanowiskiem” jest więc szersze niż „w zakresie swego urzędowania”. Oba terminy odczytywane holistycznie pozwalają jednak przyjąć, że ustrojodawca piętnuje każde zachowanie polegające na wykorzystaniu zajmowanego stanowiska do osiągnięcia celów sprzecznych z Konstytucją lub ustawami.

Przedstawiciele doktryny dość zgodnie uważają, że delikt konstytucyjny musi być zawiniony. Wskazuje się, że zaaprobowanie przeciwnego poglądu oznaczałoby dopuszczenie odpowiedzialności konstytucyjnej opartej na zasadzie ryzyka, toteż każdy akt urzędowy, uznany następnie za niekonstytucyjny, mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności³², choć intencją osoby go wydającej nie było naruszenie Konstytucji lub ustawy. Pogląd ten zasługuje na aprobatę. Osoby pełniące funkcje publiczne również muszą mieć pewność, że wykonywanie przyznanych im kompetencji, w sytuacji gdy intencjonalnie nie naruszają Konstytucji lub ustaw, nie będzie wiązało się dla nich z negatywnymi konsekwencjami prawnymi. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej opartej na zasadzie ryzyka, pewności takiej nie sposób zagwarantować. Uzasadniony byłby wówczas niepokój o zahamowanie działań organów władzy publicznej (a właściwie ich piastunów) z obawy przed niesłusznym zastosowaniem sankcji konstytucyjnych. Negatywnie odbiłoby się to na funkcjonowaniu państwa.

W doktrynie słusznie przyjmuje się, że wina może przyjąć zarówno postać umyślną (gdy sprawca miał świadomość, że popełnia delikt konstytucyjny i chciał go popełnić lub gdy przewidywał możliwość popełnienia deliktu konstytucyjnego i godził się na to), jak i nieumyślną (gdy sprawca nie ma świadomości, że popełnia delikt konstytucyjny, choć przy dołożeniu należytej staranności powinien był to przewidzieć, albo też sprawca bezpodstawnie przyjął, że nie popełni deliktu konstytucyjnego)³³.

Dzięki przyjęciu zasady winy wzrasta pewność prawa. Zgodnie z nią odpowiedzialności podlegać będą te osoby, które umyślnie lub nieumyślnie dopuściły się deliktu konstytucyjnego, w sytuacji, gdy można było od nich wymagać zrozumienia i podporządkowania się danej normie prawnej³⁴. Mając na uwadze wyżej zaprezentowane argumenty, autor opracowania opowiada się za uznaniem, że wina stanowi *conditio sine qua non* odpowiedzialności za delikt konstytucyjny.

Podsumowując krótko rozważania na temat struktury deliktu konstytucyjnego, wskazać należy, że jest to naruszenie Konstytucji lub ustawy będące czynem popełnionym w sposób zawiniony przez jeden z podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

31 A. Sakowicz, S. Steiborn, *Komentarz do art. 198*, s. 1329–1330 i cyt. tam literatura; B. Naleziński, *Komentarz do art. 198*, op. cit., teza 4 (baza danych LEX) i cyt. tam literatura.

32 J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6 (71), s. 112 i cyt. tam literatura.

33 S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej*, op. cit., s. 86. Na marginesie wskazać należy, że w prawie konstytucyjnym wciąż operuje się pojęciami „winy umyślnej” i „winy nieumyślnej”, a więc siatką pojęciową charakterystyczną dla psychologicznej koncepcji winy, choć na gruncie prawa karnego odchodzi się od niej na rzecz koncepcji normatywnej, zgodnie z którą to czyn popełniany jest umyślnie lub nieumyślnie. Zob. M. Klejnowska, *Komentarz do art. 3 u.t.s.*, (w:) *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, G. Pastuszko (red.), 2013 (baza danych LEX), teza 6. Rozwiązania wypracowane na podstawie prawa karnego mogą być ciekawą inspiracją do dalszych badań w tym zakresie w przedmiocie zasad odpowiedzialności konstytucyjnej.

34 A. Sakowicz, S. Steiborn, *Komentarz do art. 198*, s. 1331.

Czy działanie *in fraudem constitutionem* stanowi delikt konstytucyjny?

Zdefiniowanie obejścia konstytucji i omówienie elementów struktury deliktu pozwalają przejść do udzielenia odpowiedzi na pytanie, które legło u podstaw niniejszych rozważań: czy obejście konstytucji można uznać za formę jej „naruszenia”, o której mowa art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej? Innymi słowy, czy może ono stanowić podstawę odpowiedzialności za delikt?

Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy najpierw przypomnieć, że zachowanie *in fraudem legis* (w tym *in fraudem constitutionem*) stanowi kwalifikowaną postać działania *contra legem*. Obejście prawa jest więc kwalifikowaną postacią działania w sprzeczności z prawem, co polega na takim zastosowaniu norm prawnych, by osiągnąć skutek przez prawo zakazany. Sama ta konstatacja nie wystarczy jednak do stwierdzenia, że zachowanie *in fraudem constitutionem* może zostać uznane za delikt w rozumieniu art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej. Deliktem jest przecież czyn polegający na zawinionym naruszeniu Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania przez podmioty enumeratywnie wymienione w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Można by zatem argumentować, że wyrażenie „naruszenie Konstytucji” przywodzi na myśl jej złamanie wprost, a więc działanie polegające na niezrealizowaniu obowiązku nakazywanego przez ustawodawcę konstytucyjnego lub na zachowaniu wbrew wyraźnemu normatywnemu zakazowi. Z kolei postępowanie *in fraudem constitutionem*, jako działanie pozornie legalne i trudniejsze do wykrycia powinno pozostać poza definiendum wyrażenia „naruszenie Konstytucji”, o którym mowa w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W ocenie autora niniejszej pracy takie zapatrywanie nie jest właściwe. Warto zauważyć, że delikt związany jest z „naruszeniem Konstytucji”, przy czym ustrojodawca nie dookreślił, że chodzi w tym przypadku o „naruszenie wprost”, czy też „naruszenie bezpośrednio”. Oznacza to, że ustawodawca konstytucyjny nie zdecydował się na wyodrębnienie różnych postaci naruszenia. Skoro zaś racjonalny prawodawca nie zdecydował się na taki zabieg językowy, to nie powinno się go wprowadzać również w procesie wykładni prawa (*lege non distinguente*), dlatego też należy przyjąć, że chodzi w tym przypadku o każdą postać naruszenia ustawy zasadniczej. Z punktu widzenia normy z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP bez znaczenia pozostaje zatem, czy owo naruszenie nastąpiło wprost, czy też było dokonane w jakiś pośredni sposób, w tym *in fraudem constitutionem*.

Jak trafnie dostrzega się w doktrynie, zasada legalizmu i obowiązek przestrzegania ustawy zasadniczej, wynikające z jej art. 7 i 8, nakazują opowiedzieć się za nieakceptowaniem żadnej postawy naruszającej prawo, a więc także tej, która polega na jego omijaniu. Dalej, skoro ustrojodawca statuuje, że Konstytucja RP jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej, to normy zawarte w tym akcie prawnym muszą być urzeczywistniane, a więc nie można dopuścić do ich naruszania w żadnej postaci. Wreszcie niektórym organom władzy publicznej zostało powierzone zadanie stania na straży Konstytucji – muszą one zatem przeciwdziałać nie tylko jej naruszeniom dokonywanym wprost, ale także działaniom *praeter legem*³⁵. Również J. Ciapała opowiada się za uznaniem, że działanie *in fraudem constitutionem*

35 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 8.

powinno być kwalifikowane jako niezgodne z prawem³⁶. Z powyższych względów należy przyjąć, że „naruszenie Konstytucji”, o którym mowa w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej obejmuje nie tylko złamanie wprost jej norm, ale również ich obchodzenie (a więc działanie *preater constitutionem*).

Przeciwnicy traktowania obejścia konstytucji jako podstawy do odpowiedzialności za delikt mogliby jednak podnosić, że skoro ani ustrojodawca, ani ustawodawca zwykli nie zdecydowali się na stypizowanie pod groźbą kary zachowania polegającego na obejściu prawa (w tym ustawy zasadniczej), to zachowanie takie – jako niezabronione – jest prawnie irrelewantne.

Trzeba jednak zauważyć, że sam brak stypizowania przez ustawodawcę czynu zabronionego polegającego na obejściu konstytucji, czy też szerzej – obejściu prawa, nie wyłącza odpowiedzialności za delikt. Odpowiedzialność za przestępstwo oraz za delikt to bowiem dwa, odrębne reżimy (odpowiedzialności). Z deliktem konstytucyjnym możemy mieć więc do czynienia także wówczas, gdy sprawca nie popełnienia przestępstwa.

Przeciwnicy wyżej wyrażonego poglądu mogliby jednak kontrargumentować, że brak przejrzystości związany z kwalifikowaniem danych zachowań jako *in fraudem constitutionem* spowoduje inercję organów władzy publicznej. Z uwagi na lęk przed pochopnym pociągnięciem ich piastunów do odpowiedzialności, będą oni wzbraniaли się przed działaniami nieopartymi wprost na treści danych norm ustawy zasadniczej. Sytuacja taka mogłaby skutkować nawet paraliżem państwa, czego nie wolno aprobować.

Z powyższym tokiem rozumowania nie sposób się jednak zgodzić. Przed arbitralnością oceny danego zachowania chronią bowiem piastunów władz publicznych dwa czynniki. Po pierwsze, odpowiedzialność za delikt konstytucyjny egzekwowana jest w ramach złożonej procedury przed Trybunałem Stanu. Jest to specjalny organ sądowy³⁷ stanowiący część władzy sądowniczej i choć nie sprawuje on wymiaru sprawiedliwości³⁸, to jednak jest to organ niezależny i bezstronny, którego połowa członków musi mieć kwalifikacje pozwalające na pełnienie funkcji sędziego. Gwarancje te strzegą podsądnego przed arbitralną i pochopną oceną jego zachowań przez Trybunał. Po drugie, w doktrynie opracowano kilka metod umożliwiających zweryfikowanie, czy dane działanie stanowi przykład obejścia konstytucji, czy też nie³⁹. Praktyczne zastosowanie tych metod pozwala na dokonanie obiektywnej oceny zachowania sprawcy deliktu pod kątem zgodności lub niezgodności z Konstytucją. Po trzecie, odpowiedzialność za delikt konstytucyjny może być egzekwowana wyłącznie wówczas, gdy jej naruszenie miało charakter zawiniony. Sprawcy trzeba zatem udowodnić,

36 J. Ciapała, *Forma*, op. cit., s. 18. Autor ten uznał, że nie przemawia do niego „dominujące stanowisko doktryny, w myśl którego obejście prawa wymyka się z dychotomicznego podziału na czynności zgodne z prawem i czynności naruszające prawo”.

37 S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej*, op. cit., s. 81.

38 B. Janusz-Pohl, *O spornym problemie właściwości Trybunału Stanu w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, z. 3, s. 94. Powyższy wniosek wynika z tego, że ustrojodawca nie wymienił Trybunału Stanu w enumeratywnym katalogu organów sprawujących w Polsce wymiar sprawiedliwości, zawartym w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tą normą sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce należy wyłącznie do: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych.

39 W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 10–12.

że dokonane przez niego obejście ustawy zasadniczej było intencjonalne, a nie stanowiło wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w ramach reżimu odpowiedzialności konstytucyjnej istnieją gwarancje, które chronią osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe przed arbitralną oceną ich zachowań oraz pochopnym ukaraniem ich za obejście ustawy zasadniczej.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że działanie *in fraudem constitutionem* może być kwalifikowane jako „naruszenie Konstytucji”, o którym mowa w art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej. Uprawnia to do uznania go za delikt konstytucyjny i pociągnięcia sprawcy naruszenia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, oczywiście z zastrzeżeniem, że dopuszczono się go w sposób zawiniony. Należy bowiem zważyć, że ustrojodawca czyni z Konstytucji RP najwyższe prawo obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej), wprowadza obowiązek bezpośredniego stosowania jej norm (art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej), zobowiązuje władze publiczne do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 ustawy zasadniczej), wreszcie niektóre organy stawia na straży Konstytucji. Oznacza to, że organy władzy publicznej mają szczególny obowiązek przestrzegania norm konstytucyjnych, a wszelkie działania prowadzące do niewykonywania tych norm – w tym ich obchodzenie – należy kwalifikować jako działania *contra legem*.

Na podstawie art. 198 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca nie wprowadził rozróżnienia pomiędzy formami naruszenia ustawy zasadniczej, co oznacza, że podstawą odpowiedzialności za delikt konstytucyjny może być każda forma tegoż naruszenia, w tym działanie *in fraudem legis*. Mimo że w polskim systemie prawnym brakuje normy penalizującej obejście prawa, nie można wyłączać możliwości pociągnięcia sprawcy obejścia do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, ponieważ oba reżimy odpowiedzialności (karnej i konstytucyjnej) są od siebie niezależne.

Na zakończenie postuluje się szersze przyjrzenie się problematyce związanej ze zjawiskiem obejścia konstytucji. Kwestia ta nadal bowiem nie cieszy się zbyt dużą popularnością w literaturze przedmiotu. Należy zwłaszcza wypracować klarowne kryteria pozwalające ocenić, czy dane zachowanie może być kwalifikowane jako obejście konstytucji, czy też nie. Warto także rozważyć, czy do polskiego systemu prawnego nie powinno się wprowadzić normy sankcjonującej obejście prawa w ogólności lub konstytucji w szczególności. Chociaż bowiem zgłaszano wcześniej takie postulaty *de lege ferenda*⁴⁰, wciąż brak poważnej dyskusji w tym zakresie.

40 Co do sankcjonowania obejścia prawa por. W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, op. cit., s. 7.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, Państwo i Prawo 2014, nr 9.
- Ciapała J., *Formy pogwałcenia Konstytucji w dobie koronawirusa*, In Gremio. Miesięcznik Szczecińskich Środków Prawniczych 2020, nr 142.
- Ciapała J., *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6 (71).
- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Janas A., *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, M. Frans, M. Habdas (red.), 2018 (baza danych LEX).
- Janusz-Pohl B., *O spornym problemie właściwości Trybunału Stanu w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2007, z. 3.
- Klejnowska M., *Komentarz do art. 3 u.t.s.*, (w:) *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, G. Pastuszko (red.), 2013, (baza danych LEX).
- Kowalczyk B.J., *Komentarz do art. 58 k.c.*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), 2022 (baza danych LEX).
- Kubacki O., *Obejście konstytucji w procesie ustawodawczym – analiza możliwych zagrożeń*, Temidium 2020, nr 4 (103).
- Kulesza W., *Nadużycie prawa a obejście prawa w świetle doświadczeń dydaktycznych*, (w:) *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), Warszawa 2003.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), 2021 (baza danych LEX).
- Pohl Ł., *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2015.
- Sakowicz A., Steinborn S., *Komentarz do art. 198 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pozorny;2507273.html> (7.08.2022).
- Stawecki T., *Obejście prawa. Szkic na temat granic prawa i zasad jego wykładni*, (w:) *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), Warszawa 2003.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SN z 14 stycznia 1999 r., III RN 155/98, LEX nr 36076.

Wyrok SN z 25 listopada 2004 r., I PK 42/04, LEX nr 151294.

Wyrok TK z 21 lutego 2001 r., P 12/00, LEX nr 46859.

Wyrok NSA w Warszawie z 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99, LEX nr 50019.

CYTOWANIE

O. Kubacki, *Obejście konstytucji jako podstawa odpowiedzialności za delikt konstytucyjny*, *Studia Administracyjne* 1(17)/2023, s. 33–45, DOI: 10.18276/sa.2023.17-03.