

Sabina Grabowska**ZGROMADZENIE I SĄD KONSTYTUCYJNY
JAKO INSTRUMENTY IMPEACHMENTU PREZYDENTA
W CZARNOGÓRZE****I**

Ustrojodawca, dokonując prawnego uregulowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Czarnogóry, wzorował się, przynajmniej częściowo, na typowej dla systemów anglosaskich instytucji impeachmentu¹. Instytucję tę – w jej klasycznej wersji – charakteryzuje to, że o odpowiedzialności najważniejszych osób w państwie decyduje parlament posiadający uprawnienia do orzekania w tym zakresie, przy czym jedna z izb składa wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności, a druga orzeka w sprawie, uprzednio przeprowadzając postępowanie. Modyfikacja klasycznego impeachmentu była nieodzowna, gdyż Czarnogóra posiada parlament jednoizbowy².

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej uwzględnia – co do zasady – sytuacje, w których nastąpiło świadome naruszenie przepisu konstytucji, czy to wskutek działania, czy też zaniechania. Niezależnie od zastosowanych procedur i typu organu uprawnionego do jej orzekania jest ona związana z naruszeniem normy konstytucyjnej lub ustawowej. Nie jest przy tym wymagane wskazanie dodatkowych elementów warunkujących wystąpienie przesłanek odpowiedzialności konstytucyjnej (np. element winy). Jest to o tyle istotne, że wniosek o po-

¹ Zob. P. Mikuli, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010, s. 475–482; R.M. Małajny, *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Studia Prawnicze” 1990, nr 3, s. 69–70; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 54–55, 125–126; J. Osiński, *Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 78–83.

² A. Antoszewski, *Forma rządów* [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1998, s. 70–72.

ciągnięcie prezydenta do odpowiedzialności jest rozpatrywany przez parlament, który nie jest profesjonalnym sądem³. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności kształtuje się inaczej. Konstytucja Czarnogóry w art. 98 ust. 2 ogranicza odpowiedzialność prezydenta wyłącznie do deliktu konstytucyjnego (naruszenie konstytucji). Podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności nie może być zatem naruszenie ustawy⁴.

Postępowanie w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta regulują zarówno przepisy konstytucyjne, jak i ustawowe⁵. W Republice Czarnogóry są to Konstytucja, ustawa o Sądzie Konstytucyjnym, regulamin Sądu Konstytucyjnego⁶ i regulamin Zgromadzenia (Skupštine)⁷.

Po zapoznaniu się z aktami prawnymi regulującymi postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta można dojść do przekonania, że ustawodawca powinien poważnie rozważyć konieczność uchwalenia ustawy regulującej szczegółowo postępowanie w tak istotnej sprawie, jaką jest odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta. Rozproszenie przepisów w kilku aktach prawnych nie jest właściwym sposobem regulacji tak szczególnego postępowania.

II

Postępowanie w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej rozpoczyna się zawsze od złożenia wniosku w tej sprawie. Podmiotem uprawnionym do jego złożenia jest, jak już wspomniano, grupa parlamentarzystów. Ustawodawca wyłączył możliwość zainicjowania odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta przez inne organy bądź instytucje z wyjątkiem członków parlamentu. Ma to swoje zalety oraz wady. Zaletą jest, że są to osoby wybrane przez suwerena i stanowiące jego reprezentację, wadą natomiast, że osoby te mogą przedkładać interesy partyjne nad interes publiczny. Ponadto pro-

³ P. Sarnecki, *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej* [w:] *Konstytucje i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 432.

⁴ J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010, s. 91.

⁵ W. Sokolewicz, *Art. 112* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 23–24.

⁶ Regulamin Sądu Konstytucyjnego Republiki Czarnogóry z 12 maja 2009 r. (Sl. list Crne Gore, nr 33/09 z 20 maja 2009 r.). Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.ustavnisudcg.co.me/slike/ustavnisud/propisi.htm> (15.12.2016).

⁷ Regulamin Zgromadzenia Republiki Czarnogóry z 28 listopada 2013 r., No 00-63-2/13-44 Podgorica, 28 November 2013. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf (15.12.2016).

blemem może być właściwa analiza posiadanych materiałów pod kątem prawnym ze względu na brak kwalifikacji parlamentarzystów w tym zakresie.

Konstytucja Czarnogóry w art. 98 stanowi, iż z inicjatywą w sprawie oskarżenia prezydenta o popełnienie deliktu konstytucyjnego może wystąpić nie mniej niż 25 członków Zgromadzenia⁸. Natomiast art. 184 ust. 1 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry liczbę tę określa jako nie mniejszą niż 1/4 członków Zgromadzenia. Mamy tu do czynienia z kolizją norm prawnych, gdyż dwa akty prawne określają odmiennie wielkość poparcia wymaganego dla skutecznego złożenia wniosku. W Konstytucji jest mowa o 25 deputowanych, w regulaminie o 1/4 z liczby 81 deputowanych co daje wynik 20,25 – w praktyce 21. Z uwagi na hierarchię aktów prawnych należy przyjąć, że pierwszeństwo mają przepisy konstytucyjne. Zatem dla prawomocnego złożenia wniosku wymagane jest poparcie 25 parlamentarzystów, nie zaś 21⁹.

Wniosek w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta składany jest w Czarnogórze na ręce przewodniczącego Zgromadzenia¹⁰. Do wniosku musi zostać dołączone uzasadnienie. Należy także wskazać przepisy konstytucji, które zdaniem wnioskodawców naruszył prezydent¹¹. Wniosek nie ma charakteru aktu oskarżenia, a jest jedynie zawiadomieniem o popełnieniu deliktu konstytucyjnego przez prezydenta. Po złożeniu wniosku nie jest możliwa zmiana zarzutów stawianych prezydentowi w sprawie o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. W Czarnogórze przewodniczący Zgromadzenia powiadamia o fakcie złożenia wniosku w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej deputowanych oraz prezydenta zgodnie z art. 184 ust. 3 regulaminu Zgromadzenia, a wniosek przekazuje do Komisji do spraw Konstytucyjnych i Ustawodawstwa. Przed przekazaniem wniosku do komisji nie odbywa się głosowanie w parlamencie nad jego przyjęciem lub odrzuceniem.

Postępowanie wstępne w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej służy przeprowadzeniu analizy przedstawionego wniosku oraz dołączonych materiałów w celu weryfikacji tezy o popełnieniu deliktu konstytucyjnego. W Czarnogórze zgodnie z art. 185 ust. 2 regulaminu Zgromadzenia komisja ma 8 dni na zbadanie wniosku i przedstawienie sprawozdania. Regulamin nie przewiduje specjalnego trybu pracy Komisji do spraw Konstytucyjnych i Ustawodawstwa w przypadku wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Dla ważności decyzji komisji wymagana jest obec-

⁸ J. Wojnicki, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Czarnogórze* [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007, s. 82–83.

⁹ J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry...*, s. 92.

¹⁰ Art. 184 ust. 3 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry.

¹¹ Art. 60 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Czarnogóry.

ność co najmniej połowy jej członków¹². Uchwały komisji zapadają większością głosów członków obecnych na posiedzeniu¹³. W pracach komisji, jak stanowi art. 67 regulaminu Zgromadzenia, mogą uczestniczyć, jednakże bez prawa głosowania: przedstawiciel wnioskodawców, prezydent oraz – na zaproszenie – przedstawiciele rządu. Po analizie posiadanych materiałów (wniosku oraz dowodów) przewodniczący komisji zarządza głosowanie nad przyjęciem sprawozdania. O ile głosowanie nie jest jednomyślne, każdy z członków komisji może zgłosić zdanie odrębne, które zostaje dołączone do sprawozdania. Sprawozdanie komisji zawiera analizę wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta oraz opinię co do jego zasadności¹⁴. Jeżeli sprawozdanie komisji uzyska wymagane poparcie członków komisji, wyznaczany jest sprawozdawca, który przedstawia je na posiedzeniu plenarnym parlamentu zgodnie z art. 70 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry.

Uchwała parlamentu w sprawie przyjęcia lub odrzucenia wniosku jest najistotniejsza dla całego postępowania. Od wyniku głosowania deputowanych zależy, czy sprawa będzie miała ciąg dalszy, czy też zakończy się na tym etapie. W Czarnogórze posiedzenie plenarne Zgromadzenia w sprawie wniosku jest wyznaczane nie wcześniej niż 10 dni od daty jego złożenia. Na posiedzeniu, po przeprowadzeniu debaty nad wnioskiem i sprawozdaniem wstępnym Komisji do spraw Konstytucyjnych i Ustawodawstwa, zarządzane jest głosowanie nad przyjęciem lub odrzuceniem wniosku. Przepisy nie określają wymaganej większości potrzebnej do postawienia prezydenta Czarnogóry w stan oskarżenia.

Skłania to do wniosku, że dla podjęcia uchwały w sprawie wszczęcia postępowania mającego na celu pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej wystarczy poparcie zwykłej większości deputowanych. Uchwała taka, oprócz wyszczególnienia czynów prezydenta mających naruszać konstytucję, musi zawierać nazwisko i imię osoby, która będzie reprezentowała Zgromadzenie przed Sądem Konstytucyjnym¹⁵. W przypadku, gdy wniosek uzyska wymagane poparcie, jest – wraz ze sprawozdaniem Komisji do spraw Konstytucyjnych i Ustawodawstwa – przekazywany Sądowi Konstytucyjnemu, gdzie rozpoczyna się kolejna część postępowania¹⁶.

¹² Komisja do spraw Konstytucyjnych i Ustawodawstwa składa się z 13 członków. Do jej kompetencji zgodnie z art. 39 regulaminu Zgromadzenia należy badanie wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, projektów zmiany całości lub części konstytucji, projektów ustaw oraz innych aktów prawnych, zgodności aktów prawnych z konstytucją, wniosków o wykładnię prawną przepisów oraz analiza projektów zmian aktów prawnych, ustalanie tekstów jednolitych aktów prawnych.

¹³ Art. 65 ust. 1 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry.

¹⁴ Art. 69 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry.

¹⁵ Art. 185 ust. 5 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry.

¹⁶ J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry...*, s. 92–93.

Istotny problem związany z postępowaniem w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta dotyczy możliwości zawieszenia osoby sprawującej ten urząd w pełnieniu obowiązków po uchwaleniu przez parlament wniosku o postawieniu w stan oskarżenia. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej pojawia się pytanie, kto w takiej sytuacji zastępuje prezydenta.

W Czarnogórze żaden przepis nie formułuje wprost takiej możliwości, jak zawieszenie prezydenta w sprawowaniu urzędu. Jednakże, stosując wykładnię rozszerzającą, można z art. 99 Konstytucji wyprowadzić taką normę, gdyż wydatkuje się, że zawieszenie prezydenta z powodu postawienia zarzutów o popełnienie deliktu konstytucyjnego mieści się w kategorii „czasowej niemożności pełnienia obowiązków”.

III

Następna część postępowania o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej rozpoczyna się od postępowania głównego i zbadania stawianych zarzutów. Zanim zostaną podjęte te czynności, przewodniczący Zgromadzenia ma obowiązek przekazać wniosek parlamentu do Sądu Konstytucyjnego celem zbadania, czy działania lub zaniechania prezydenta naruszają przepisy konstytucji. Sąd Konstytucyjny bada wniosek i wydaje w tej sprawie orzeczenie. Zbadanie wniosku i ustosunkowanie się do niego przez Sąd może umożliwić dalsze postępowanie w sprawie oskarżenia prezydenta.

W Czarnogórze postawienie prezydenta w stan oskarżenia poprzez uchwalenie przez Zgromadzenie stosownego wniosku skutkuje koniecznością uzyskania orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. Przewodniczący Zgromadzenia zwraca się o jego wydanie do Sądu¹⁷, przy czym zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym wniosek taki musi zawierać uzasadnienie. Sąd ma obowiązek przekazania prezydentowi Czarnogóry kopii wniosku o wydanie orzeczenia w ciągu 3 dni od jego otrzymania. Prezydent ma prawo ustosunkować się do zarzutów stawianych we wniosku w ciągu 15 dni od dnia otrzymania wniosku¹⁸. Postępowanie w sprawie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego ma charakter pilny, co oznacza, że powinno być prowadzone bez zbędnej zwłoki. Powodem nadania postępowaniu szczególnego statusu jest przedmiot postępowania – oskarżenie głowy państwa o delikt konstytucyjny¹⁹.

Zgodnie z regulaminem obrad Sądu Konstytucyjnego ma on 8 dni na rozpatrzenie składanych wniosków. Jednakże w przypadku wniosku Zgromadzenia

¹⁷ J. Wojnicki, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Czarnogórze...*, s. 82–83.

¹⁸ Art. 61 ust. 2 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Czarnogóry.

¹⁹ Art. 62 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Czarnogóry.

o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej art. 48 ust. 2 regulaminu obrad Sądu Konstytucyjnego dopuszcza krótszy termin. W tym czasie sędzia sprawozdawca kompletuje informacje w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego przez prezydenta, w czym wspomaga go ekspert zatrudniony w Sądzie Konstytucyjnym²⁰. Przepisy nie precyzują, jakiego rodzaju specjalistyczną wiedzę czy też doświadczenie powinien posiadać taki ekspert.

Gotowe sprawozdanie przekazywane jest wszystkim sędziom Sądu Konstytucyjnego²¹. Posiedzenie Sądu, podczas którego ma być wydane orzeczenie w sprawie naruszenia przez prezydenta konstytucji, zwołuje – zgodnie z art. 56 regulaminu obrad Sądu Konstytucyjnego – jego przewodniczący, informując o dacie posiedzenia, jego miejscu, przedmiocie oraz osobach uczestniczących w posiedzeniu. Sąd orzeka w przedmiocie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego w pełnym, siedmioosobowym składzie²², przy czym bada sprawę tylko i wyłącznie w zakresie przedstawionym we wniosku, ponieważ jest ograniczony jego treścią²³.

Regulamin obrad Sądu Konstytucyjnego dopuszcza zawieszenie rozpatrywania wniosku na wniosek sędziów. Przesłanką zawieszenia może być konieczność zapoznania się z nowymi dowodami lub informacjami w przedmiotowej sprawie²⁴. Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym w art. 64 ust. 1 dopuszcza umorzenie postępowania w dwu przypadkach. Pierwszy jest związany z możliwością wycofania wniosku przez Zgromadzenia. Drugi z kolei dotyczy sytuacji, gdy następuje wygaśnięcie mandatu prezydenta. Jednakże w drugim przypadku istnieje możliwość kontynuacji postępowania na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, jeśli były prezydent domaga się rozpatrzenia wniosku pomimo zakończenia kadencji. Należy domniemywać, iż chodzi tutaj o umożliwienie oskarżonemu oczyszczenia się z zarzutów, czyli odzyskanie tzw. dobrego imienia²⁵.

Zgodnie z art. 65 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym jest on zobowiązany – w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku Zgromadzenia – wydać orzeczenie w sprawie naruszenia przez prezydenta konstytucji. Regulamin obrad w art. 66 precyzuje, iż orzeczenie Sądu Konstytucyjnego jest przyjmowane poprzez głosowanie, podczas niejawnej części posiedzenia, w terminie nie dalszym niż 7 dni od jego rozpoczęcia. Sędziowie głosują poprzez podniesienie ręki „za” lub „przeciw”, a przepisy nie dają możliwości wstrzymania się od głosu²⁶. Orzecz-

²⁰ Art. 51 regulaminu Sądu Konstytucyjnego Czarnogóry.

²¹ Zgodnie z art. 153 ust. 1, 2 Konstytucji Czarnogóry Sąd Konstytucyjny Republiki Czarnogóry składa się z 7 sędziów wybieranych na okres 9 lat.

²² Art. 151 ust. 1 Konstytucji Czarnogóry.

²³ Art. 63 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Czarnogóry.

²⁴ Art. 64 regulaminu Sądu Konstytucyjnego Czarnogóry.

²⁵ J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry...*, s. 94.

²⁶ Art. 68 Regulaminu Sądu Konstytucyjnego Czarnogóry.

nie Sądu Konstytucyjnego zgodnie z art. 71 i 86 regulaminu obrad jest niezwłocznie publikowane na stronie internetowej Sądu Konstytucyjnego oraz w oficjalnym publikatorze Republiki Czarnogóry.

IV

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Czarnogóry w sprawie naruszenia przez prezydenta konstytucji jest przekazywane przewodniczącemu Zgromadzenia, który – zgodnie z art. 185 ust. 6 regulaminu Zgromadzenia – informuje o tym fakcie deputowanych. Następnie orzeczenie Sądu zostaje przekazane do wiadomości prezydenta Czarnogóry oraz Komisji Spraw Konstytucyjnych i Ustawodawstwa²⁷. Przewodniczący Zgromadzenia na podstawie art. 186 ust. 2 regulaminu zwołuje posiedzenie Zgromadzenia w sprawie przeprowadzenia rozprawy głównej. Dotyczy ono deliktu konstytucyjnego prezydenta, a jego termin jest wyznaczany nie później niż 15 dni od daty otrzymania orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. Prezydent Czarnogóry może podczas debaty Zgromadzenia w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej zabrać głos i ustosunkować się do stawianych mu zarzutów.

Po uzyskaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego przez prezydenta Czarnogóry następuje głosowanie nad wnioskiem o złożenie go z urzędu²⁸. Stwierdzenie, czy prezydent naruszył konstytucję, należy do kompetencji Sądu Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 98 ust. 6 Konstytucji Czarnogóry Zgromadzenie decyduje jedynie o ewentualnym złożeniu prezydenta z urzędu. Przepisy konstytucyjne ani ustawowe nie określają większości wymaganej do przyjęcia takiej uchwały²⁹, należy więc domniemywać, że wystarczająca będzie w tym przypadku zwykła większość głosów parlamentarzystów obecnych na posiedzeniu. Wydaje się, że w przypadku, gdy głosowanie dotyczy odwołania prezydenta z urzędu, ustawodawca powinien określić wymaganą większość. Brak takiej regulacji sprawia, że decyzja zostanie podjęta zwykłą większością, co w mojej opinii deprecjonuje urząd prezydenta.

Przepisy obowiązujące w Czarnogórze nie regulują – czyli *de facto* nie zamkają – możliwości ubiegania się o ponowny wybór na urząd prezydenta osobie złożonej z urzędu prezydenta uchwałą parlamentu.

W kontekście pozbawienia prezydenta urzędu istotna jest kwestia przejęcia jego obowiązków (zastępstwa). Jest to problem natury ustrojowej, a jego znacznie jest o tyle duże, że z chwilą złożenia prezydenta z urzędu jeden z konstytucyjnych organów państwa – realizujący szereg istotnych zadań – nie funkcjonuje. Zastęp-

²⁷ Art. 186 ust. 1 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry.

²⁸ J. Wojnicki, *Skupština. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry*, Warszawa 2011, s. 28–29.

²⁹ Art. 98 ust. 6 Konstytucji Czarnogóry, art. 186 ust. 4 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry.

stwo jest też konieczne dla utrzymania ciągłości władzy w państwie³⁰. W Czarnogórze po przyjęciu uchwały o złożeniu prezydenta z urzędu z powodu popełnienia deliktu konstytucyjnego obowiązki prezydenta przejmuje – zgodnie z art. 99 Konstytucji Czarnogóry – przewodniczący Zgromadzenia. W przypadku, gdy nie jest to możliwe z powodu rozwiązania Zgromadzenia, obowiązki prezydenta pełni szef rządu³¹. Do niego należy również zarządzenie wyborów na urząd prezydenta³². Dla przeprowadzenia wyborów przedterminowych nie przewidziano odrębnej procedury, są one zarządzane niezwłocznie po opróżnieniu urzędu, w terminie przypadającym pomiędzy 60. a 90. dniem od daty ich wyznaczenia³³.

V

Powyższa analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Rozwiązania zastosowane w Czarnogórze wykazują odstępstwa od typowej (klasycznej) procedury impeachmentu. W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych Czarnogóra posiada parlament jednoizbowy, czego skutkiem jest konieczność daleko idącej modyfikacji wzorcowej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Izba składająca wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej zajmuje się także przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego, co prowadzi do skupienia funkcji oskarżyciela i organu rozpatrującego. Sprawia to, że dla przeprowadzenia skutecznego postępowania wystarcza jakakolwiek przesłanka umożliwiająca postawienie prezydenta w stan oskarżenia oraz większość wymagana dla skutecznego przegłosowania uchwał: 1) o postawieniu zarzutów; 2) o uznaniu za winnego. Tym samym to nie względy prawne, lecz interes polityczny może wpływać na decyzje podejmowane przez parlamentarzystów.

Analizując regulacje dotyczące podmiotu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej, można zadać pytanie o zasadność ograniczenia kręgu wnioskodawców wyłącznie do grupy parlamentarzystów. Zrozumiała jest potrzeba uregulowania kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w specjalny sposób, warto jednak rozważyć możliwość poszerzenia grupy podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o szefa prokuratury albo grupę obywateli. Uprawnienie do złożenia wniosku

³⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 189.

³¹ J. Wojnicki, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Czarnogórze...*, s. 83.

³² Art. 96 ust. 3 Konstytucji Czarnogóry.

³³ Art. 2 ust. 3 ustawy nr 01-514/22 z 22 października 2007 r. o wyborze Prezydenta Czarnogóry (Sl. list Crne Gore, nr 17/07 z 31 grudnia 2007 r.). Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.skupstina.me/cms/site_data/ustav/Ustav%20Crne%20Gore.pdf (7.12.2016); J. Wojnicki, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Czarnogórze...*, s. 79.

w przypadku tych dwóch podmiotów byłoby zasadne: w pierwszym przypadku ze względu na fachowość i rolę ustrojową prokuratury, w drugim – ze względu na fakt, iż nie każda grupa obywateli posiada swoich przedstawicieli w parlamencie, przez co pozbawiona jest możliwości skorzystania z tej instytucji prawnej.

Analiza przepisów regulujących prace komisji parlamentarnych dokonujących wstępnego rozpoznania wniosku rodzi szereg wątpliwości. Dotyczą one możliwości przesłuchania prezydenta przez komisję, a także zmiany zarzutów stawianych we wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Moim zdaniem ani przepisy konstytucyjne, ani przepisy ustawowe w Czarnogórze nie dają komisji parlamentarnej uprawnień do przesłuchania prezydenta. Komisja może natomiast zasięgać opinii ekspertów i biegłych, zwracać się do instytucji państwowych, osób prawnych i organizacji o wyjaśnienia, przesłuchiwać wnioskodawców oraz świadków³⁴.

Kolejna kwestia dotyczy możliwości ponownego wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej. Przepisy czarnogórskie nie regulują tego zagadnienia. Brak takiego zakazu należy – w mojej opinii – interpretować jako stworzenie możliwości ponownienia wniosku o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, gdy znajdzie uzasadnione podejrzenie w tej sprawie oraz gdy wniosek taki poprzez wymagana większość parlamentarzystów. Luka prawna, z jaką mamy tutaj do czynienia, zasługuje na ocenę krytyczną. Z braku precyzyjnej regulacji może bowiem dojść do świadomego nadużycia wspomnianej możliwości poprzez wielokrotne składanie wniosku o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności. Wnioskodawcy mogą ponawiać wniosek, uzupełniając uzasadnienie o kolejne – mniej lub bardziej istotne – fakty, licząc na to, że któraś z prób okaże się skuteczna. Tak prowadzona „walka polityczna”, a właściwie nękanie, może być celem samym w sobie. Wydaje się, że przepisy regulujące funkcjonowanie instytucji odpowiedzialności politycznej powinny takim praktykom przeciwdziałać.

Z braku praktyki w tym zakresie w Czarnogórze można mówić wyłącznie o hipotetycznej możliwości zaistnienia okoliczności uzasadniających wszczęcie procedury egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa. Dodatkowe trudności wynikają z faktu, że przepisy regulujące funkcjonowanie instytucji odpowiedzialności politycznej są nieprecyzyjne. W związku z tym pojawia się szereg pytań dotyczących możliwości zabrania głosu przez prezydenta podczas posiedzenia plenarnego, na którym przeprowadzana jest debata i głosowanie nad postawieniem go w stan oskarżenia, czy też ustosunkowania się prezydenta do stawianych zarzutów, a także czy czynny udział w takiej debacie stanowi obowiązek, czy też uprawnienie prezydenta. Na te i inne pytania związane z analizą po-

³⁴ Art. 67, 68 i 72 regulaminu Zgromadzenia Czarnogóry oraz art. 83 i 84 regulaminu Zgromadzenia Narodowego Serbii.

stępowania w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej nie udzielają odpowiedzi ani przepisy, ani w doktryna³⁵. Dyskusyjna jest możliwość przesłuchania prezydenta przez parlament, chyba że sam prezydent zechce zabrać głos na posiedzeniu plenarnym parlamentu i ustosunkować się do stawianych zarzutów. Wydaje się, że na tym etapie postępowania może on, ale nie musi, odpowiadać na zarzuty stawiane przez inicjatorów postępowania w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Wymóg uzyskania orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w sprawie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego wydaje się zasadny. Jest to instytucja, której głównym zadaniem jest badanie konstytucyjności prawa³⁶, posiada więc zarówno uprawnienia, jak i możliwości stwierdzenia, czy określone działania lub zaniechanie narusza przepisy konstytucji³⁷. Rolę sądów konstytucyjnych w demokratycznym państwie trafnie przedstawił M. Granat, stwierdzając: „Konstrukcja demokracji konstytucyjnej jako systemu uwzględniającego rolę sądu konstytucyjnego w przedstawicielskim wyrażaniu woli narodu eksponuje znaczenie ustawy zasadniczej. Znaczenie przepisów konstytucji jako kryterium wyjawiania woli przez reprezentację wynika, po pierwsze stąd, że konstytucja *implicite* wyraża wolę narodu lub jest stałym i nie kwestionowanym (raczej) wyrazem tej woli, po wtóre stąd, że w «nowoczesnym prawie konstytucyjnym» (określenie L. Favoreu³⁸) zdaje się dominować idea urzeczywistnienia państwa prawa, która między innymi oznacza, że wszystkie organy (także parlament) powinny szanować reguły prawa zawarte w ustawie zasadniczej. Idea ta określa rolę organów, które dają wyraz temu poszanowaniu: sędzia konstytucyjny może być podmiotem, od którego obywatele oczekują kontroli tego, czy działania rządzących są zgodne z normami uznanymi w społeczeństwie i utwalonymi w konstytucji”³⁹.

Wniosek w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej nie ma charakteru aktu oskarżenia, jest tylko zawiadomieniem o popełnieniu przez prezydenta deliktu konstytucyjnego. Z uwagi na fakt posiadania

³⁵ Tematyka odpowiedzialności konstytucyjnej zawsze była omawiana jak gdyby „przy okazji” innych problemów związanych ze sprawami ustrojowymi. Tylko nieliczni polscy autorzy podjęli trud analizy tej tematyki. Zob. J. Wojnicki, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Czarnogórze...*, s. 82–83; *idem*, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry...*, s. 91.

³⁶ Zob. J. Trzeciński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 89–105,

³⁷ Szerzej: E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003; M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 124–142.

³⁸ L. Favoreu, *De la démocratie à l'état de droit*, „Le Débat” 1991, nr 64, s. 161.

³⁹ M. Granat, *Przedmowa do wydania polskiego* [w:] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999, s. 6.

przez prezydenta immunitetu⁴⁰, wobec braku uchwały parlamentu o uchyleniu immunitetu, nie ma on obowiązku, a jedynie prawo udzielania odpowiedzi na pytania komisji. Wydaje się słuszne, iż dopiero po uchwaleniu wniosku i rozpoczęciu głównego postępowania w sprawie o pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej można mówić o obowiązku składania przez prezydenta wyjaśnień.

W Czarnogórze Sąd wydaje orzeczenie w sprawie, mamy zatem do czynienia z prawomocnym orzeczeniem ze wszystkimi tego skutkami⁴¹. W rezultacie Sąd, wydając orzeczenie, determinuje wynik postępowania, gdyż nie pozostawia parlamentowi możliwości podjęcia uchwały innej, jak tylko zgodnej z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego. Skutki podjęcia uchwały sprzecznej z orzeczeniem Sądu mogą być dla parlamentarzystów niekorzystne, zarówno te polityczne (utrata poparcia, odpływ elektoratu, a pośrednio dla partii rządzącej – utrata władzy), jak i społeczne (utrata wiarygodności, niezadowolenie obywateli).

Kolejna wątpliwość pojawia się w sytuacji, gdy Sąd Konstytucyjny orzeka, że prezydent nie naruszył konstytucji, a mimo to parlament odwoła prezydenta z urzędu. Teoretycznie istnieje taka możliwość, gdyż podjęcie uchwały w tej sprawie należy do parlamentu, a Sąd Konstytucyjny stwierdza jedynie, czy nastąpiło naruszenie przepisów konstytucji. Jednak w sytuacji odwołania prezydenta bez podstawy prawnej w postaci orzeczenia Sądu Konstytucyjnego mamy *de facto* do czynienia z odpowiedzialnością parlamentarną (polityczną), a nie konstytucyjną. Wątpliwość może budzić także sytuacja odwrotna, czyli niezłożenie prezydenta z urzędu przez parlament pomimo stwierdzenia przez Sąd Konstytucyjny popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego. Czy prezydent w takiej sytuacji powinien nadal sprawować urząd? Wydaje się, że zgodnie z logiką, a także normami etyczno-moralnymi, że nie powinno to mieć miejsca.

W Czarnogórze przepisy nie regulują istotnej kwestii, jaką jest możliwość odwołania się prezydenta od uchwały parlamentu o pozbawieniu go urzędu. Uwzględniając prawny, nie zaś polityczny charakter postępowania, należy to uznać za poważny mankament. Współcześnie przyjmuje się zasadę (nierzadko wyraźnie artykułowaną w konstytucji), że w państwie demokratycznym postępowanie sądowe jest dwuinstancyjne. Wydaje się, że zasada ta powinna dotyczyć również postępowania w sprawie stwierdzenia odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Zasada ta powinna być uwzględniana także w państwach,

⁴⁰ Art. 86 ust. 4 Konstytucji Czarnogóry stanowi, że prezydent Czarnogóry posiada taki sam immunitet, jaki przysługuje deputowanym. Przepis nie zawiera uregulowań dotyczących wymaganej większości potrzebnej do uchylenia immunitetu, więc należy przyjąć, iż jest to zwykła większość głosujących.

⁴¹ A. Antoszewski, *Władza sądownicza w Europie Środkowej i Wschodniej* [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006, s. 241.

w których na czas i w zakresie przedmiotowym postępowania w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego przez prezydenta parlament staje się organem sądowym.

Niewątpliwie dwuinstancyjność postępowania powodowałaby liczne komplikacje, zapewne wymagałaby zaangażowania innych organów konstytucyjnych, jednak nieuwzględnienie jednej z podstawowych zasad państwa prawa budzi wątpliwości. Analizowane przepisy nie wprowadzają postępowania dwuinstancyjnego, zamykając tym samym możliwość prowadzenia ponownego postępowania, nawet w razie ujawnienia nowych okoliczności sprawy, nieznanych dotychczas dowodów bądź wprowadzenia Sądu Konstytucyjnego w błąd. Przepisy czarnogórskie przewidują możliwość, w sytuacji gdy wygaśnie mandat prezydenta podczas postępowania, domagania się przez byłego już prezydenta kontynuowania rozpatrywania wniosku pomimo zakończenia kadencji.

Rozwiązanie takie daje możliwość oczyszczenia dobrego imienia byłego prezydenta ze stawianych mu we wniosku zarzutów. Zasadne byłoby uwzględnienie możliwości odwołania się od uchwały parlamentu bądź też ujęcie w przepisach prawa prezydenta do obrony dobrego imienia, gdy pojawią się nowe dowody lub okoliczności mogące mieć wpływ na efekt końcowy postępowania w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej. Wydaje się, że odwołanie od uchwały należałoby składać w parlamencie, gdyż złożenie odwołania bezpośrednio do Sądu Konstytucyjnego nie byłoby możliwe ze względów proceduralnych.

Należy przy tym mieć na uwadze, że orzeczenie Sądu w sprawie popełnienia przez prezydenta deliktu konstytucyjnego nie jest wiążące dla parlamentu. W rezultacie ponownego rozpatrzenia sprawy mogłoby dojść do oczyszczenia prezydenta z zarzutów, odzyskania przez niego dobrego imienia, a także uzyskania przez byłego prezydenta uprawnień związanych z pełnioną funkcją, co wykluczałoby możliwość wystąpienia o odszkodowanie. Przywrócenie na urząd prezydenta ze względu na liczne komplikacje z tym związane nie wydaje się ani zasadne, ani możliwe.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Forma rządów [w:] Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1998.
- Antoszewski A., *Władza sędziowska w Europie Środkowej i Wschodniej [w:] Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sędziownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Favoreu L., *De la démocratie à l'état de droit*, „Le Débat” 1991, nr 64.

- Granat M., *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Granat M., *Przedmowa do wydania polskiego* [w:] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.
- Małajny R.M., *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „*Studia Prawnicze*” 1990, nr 3.
- Mikuli P., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010.
- Osiński J., *Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2009.
- Sarnecki P., *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej* [w:] *Konstytucje i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
- Sokolewicz W., *Art. 112* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Trzcíński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Wojnicki J., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010.
- Wojnicki J., *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Czarnogórze* [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007.
- Wojnicki J., *Skupszтина. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry*, Warszawa 2011.
- Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.

Streszczenie

W artykule przeanalizowano regulacje prawne Czarnogóry dotyczące uprawnień, jakie posiada Zgromadzenie i Sąd Konstytucyjny w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Prezydent Czarnogóry za popełnienie deliktu konstytucyjnego odpowiada przed parlamentem. Wniosek w tej sprawie może złożyć grupa parlamentarzystów, a w stan oskarżenia stawia parlament. Po uzyskaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w sprawie, parlament podejmuje uchwałę o złożeniu z urzędu lub o oddaleniu zarzutów przedstawionych we wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności prezydenta.

Słowa kluczowe: konstytucja, odpowiedzialność prezydenta, delikt konstytucyjny

THE ASSEMBLY AND THE CONSTITUTIONAL COURT AS INSTRUMENTS OF IMPEACHMENT THE PRESIDENT OF MONTENEGRO

Summary

The text is an analysis of legal regulations of Montenegro relating to the powers which have an Assembly and the Constitutional Court on the constitutional responsibility of the president.

President of Montenegro for committing a constitutional delict responsible to the parliament. The application in this case may be submitted by a group of parliamentarians, and the impeachment puts the parliament. After receiving a judgment of the Constitutional Court on the parliament adopts a resolution on impeaching or rejecting the pleas relied in the application to hold responsible of president.

Keywords: constitution, the responsibility of the president, constitutional delict