

ŁUKASZ MALCZEWSKI

Uniwersytet Wrocławski

STATUS PRAWNO-USTROJOWY PREZYDENTA RP
PRZED KOMISJĄ ŚLEDCZĄ

Komisja śledcza jest organem kontroli parlamentarnej. Powołuje ją Sejm w celu zbadania określonej sprawy. Jest to komisja o szczególnym charakterze, co wynika nie tylko z faktu, iż podstawę prawną jej funkcjonowania stanowi art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, ale także z tego, że tryb pracy tej komisji określa odrębna ustawa, do której uchwalenia zobowiązują ustawodawcę przepisy Konstytucji. Ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. Nr 35, poz. 321 z późn. zm.) szczegółowo określa status prawny i zasady, jakimi powinna kierować się komisja śledcza. Komisji tej nie zalicza się do stałych komisji sejmowych. Jest to komisja nadzwyczajna, powoływana w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza, gdy organy państwa z różnych względów nie radzą sobie z wyjaśnieniem określonej sprawy mającej zabarwienie skandalu politycznego, wymagającej ustalenia faktów i niebędącej elementem postępowania prawodawczego¹. Z racji rangi oraz funkcji, jaką ma do spełnienia komisja śledcza, została ona wyposażona przez ustawodawcę w wiele instrumentów o charakterze śledczym, mających wspomagać jej działania zmierzające do realizacji nałożonego uchwałą Sejmu zadania, polegającego na zbadaniu „określonej” sprawy. Wśród przyznanych komisji śledczej uprawnień jest między innymi przewidziane w art. 11 prawo do korzystania z osobowych źródeł dowodowych. To bardzo ważne uprawnienie komisji śledczej zostało w ustawie zdefiniowane jako obowiązek stawienia przed komisją śledczą „każdej” wezwanej osoby celem złożenia przez tę osobę zeznań. Wydaje się, że obowiązkowi stawienia, spoczywającemu na „każdej” wezwanej osobie, odpowiadać powinno prawo komisji śledczej do wezwania „każdej” osoby w terminie ustalonym przez komisję w celu złożenia przez tę osobę pełnych i wyczerpujących zeznań. Interpretacja powyższego przepisu budzi jednak ciągle wiele

¹ Tak M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 51.

kontrowersji, w tym także tych natury konstytucyjnej, które źródło swoje mają w konstytucyjnej zasadzie rozdziału władzy.

Z pewnością można stwierdzić, że komisja śledcza może wezwać w celu złożenia zeznań wskazane przez siebie osoby, ale jedynie w charakterze świadka (gdyż tylko taki status przed komisją śledczą mogą mieć zeznające osoby). Taka konstrukcja zakłada, iż komisja może wezwać każdą osobę, której stawienie uznaje za zasadne, i która, jak się wydaje, dysponuje wiedzą pozwalającą na nadanie jej przez komisję statusu świadka. Powyższy obowiązek określony w ustawie o sejmowej komisji śledczej nie może być jednak interpretowany w pełnym oderwaniu od przepisów procedury karnej, które należy uwzględnić, mając na uwadze wynikające z art. 11 i ustawy odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego dotyczących świadków, między innymi w zakresie spraw obejmujących postępowanie w sprawach wzywania i przesłuchiwania świadków, w zakresie, w jakim spraw tych nie reguluje ustawa o sejmowej komisji śledczej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera art. 177 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.), nakładający na każdą osobę wezwaną bezwzględny obowiązek osobistego stawienia i złożenia zeznań². Przeniesienie regulacji zawartej w k.p.k. do ustawy o sejmowej komisji śledczej może być w tym przypadku odczytane jako próba wzmocnienia prawa komisji śledczej do korzystania z tego rodzaju osobowego źródła dowodowego.

Prawo komisji śledczej do swobodnej oceny tego, czy dana osoba ma zostać wezwana w charakterze świadka celem złożenia zeznań, doznaje pewnych ograniczeń, które w demokratycznym państwie prawnym³ wynikają z innych niż ustawa o sejmowej komisji śledczej powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Przepisy te w żaden sposób nie stoją w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad wynikających z Konstytucji RP — zasadą równości wobec prawa.

Z uwagi na odpowiednie przepisy k.p.k., będące odbiciem konstytucyjnej zasady przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego, można stwierdzić, że prawo komisji śledczej do wezwania „każdej” osoby zostało ograniczone w stosunku do osób korzystających z immunitetu zakrajowości. Chodzi przede wszystkim o personel misji dyplomatycznych oraz personel służb konsularnych. Status prawny tych kategorii osób nie budzi wątpliwości. Potwierdzeniem posiadania przez nie immunitetu gwarantującego między innymi wyłączenie spod obowiązku składania zeznań w postępowaniu karnym jest art. 581 § 1 k.p.k. Wydaje się, iż jest to jedyną rodzajowo określona kategoria osób, które nie podlegają bezwzględnemu obowiązkowi stawienia

² Por. komentarz do art. 177 kodeksu postępowania karnego, teza 3, 4, J. Grajewski, L.K. Paprzycki, M. Płachta, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, 2, Kraków 2003.

³ Zob. art. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

i złożenia zeznań, nie tylko przed organami ścigania, ale również przed komisją śledczą. Dyskusyjna jest natomiast kwestia możliwości wezwania w charakterze świadka osób, których dotyczą bezwzględne zakazy dowodowe wynikające z art. 178 k.p.k. Wątpliwości budzi już dopuszczalność samego wezwania takich osób. Wskazuje się wręcz na bezprawność samej czynności wezwania i wyraża przekonanie, iż osoby te nie mają obowiązku stawić się na wezwanie organu procesowego⁴. Jednocześnie można spotkać się z innym poglądem, zgodnie z którym, w przypadku wezwania, osoby takie mają prawo, a wręcz obowiązek, odmowy złożenia zeznań. W takiej sytuacji osoba wezwana ma obowiązek stawienia się nawet wówczas, gdy jest uprawniona do odmowy złożenia zeznań. Nikt nie może odmówić przyścia, jeśli został wezwany, a nie należy do kręgu podmiotów określonych w art. 581 i 582 k.p.k. Jego powinnością jest stawienie się przed komisją i ewentualne powołanie się na określony zakaz dowodowy⁵. Takie postawienie sprawy sugerowałoby, że komisja śledcza jest związana także innymi bezwzględnymi zakazami dowodowymi, a zatem przesłuchania w charakterze świadka nie tylko osób posiadających immunitet zakrajowości, ale również duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi, oraz obrońcy lub adwokata co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę (zob. art. 178 k.p.k.). Czy są to jedyne bezwzględne zakazy dowodowe obowiązujące komisję śledczą, a wynikające *expressis verbis* z przepisów prawa, trudno jest jednoznacznie przesądzić, gdyż na istnienie innych, bezwzględnych, pozakodeksowych zakazów dowodowych, wynikających chociażby z zasady niezależności określonego organu, wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie⁶.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. relacje zachodzące w obrębie poszczególnych władz opiera na zasadzie legalizmu przejawiającej się nie tylko w aspekcie zewnętrznym, ale także w sferze wewnętrznych stosunków zachodzących między władzami. Z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż relacje te, w szczególności kompetencje poszczególnych organów, zostały przypisane organom reprezentującym poszczególne rodzaje władz w sposób uwzględniający zasadę równowagi władzy i zasadę trójpodziału władzy, będących filarami ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydent w przepisach Konstytucji został usytuowany jako organ władzy wykonawczej, która w Polsce przyjmuje model dualistyczny⁷. Usytuowanie urzę-

⁴ Tak komentarz do art. 177 kodeksu postępowania karnego, teza I, T. Grzegorzczuk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. III, Kraków 2003.

⁵ Zob. J. Grajewski, *Opinie na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 116.

⁶ Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2007 r., II AKz 478/07.

⁷ Zob. art. 10 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

du Prezydenta RP w przepisach ustrojowych zapewnia temu organowi szczególną pozycję, i to zarówno w aspekcie statusu prawnego urzędu, który reprezentuje, jak też samej osoby prezydenta. Jakkolwiek w Rzeczypospolitej Polskiej według założeń ustrojodawcy obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy, to jednak konstrukcja ta nie doprowadziła do marginalizacji prezydenta i sprowadzenia jego pozycji tylko do roli reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych. Zasada równowagi władzy, wynikająca z przyjętej konstrukcji ustrojowej, nie stoi w sprzeczności z gwarantowaną Prezydentowi, będącemu jednym z organów władzy wykonawczej, szczególną pozycją ustrojową. Powyższy status nie jest jednak odzwierciedleniem przysługujących Prezydentowi kompetencji (te nie są bowiem rozbudowane), lecz jak można sądzić wynika on, z jednej strony, z tradycji historycznych tego urzędu⁸, z drugiej zaś jest wynikiem dążenia ustrojodawcy do wyrażenia w tym szczególnym urządzie powagi i majestatu Rzeczypospolitej.

Szczególny status Prezydenta RP znajduje swoje odzwierciedlenie w stosunkach z innymi organami władzy. Najdobitniej status ten można dostrzec w relacjach Prezydent–Sejm. Dalszą konsekwencją tych relacji jest wywoływana co pewien czas dyskusja na temat obowiązku stawieniectwa głowy państwa przed sejmową komisją śledczą i składania przez niego zeznań. Dyskusja ta odżywa na nowo, ilekroć komisja śledcza podejmuje próbę ustalenia listy świadków, których chciałaby przesłuchać, i na liście tej znajduje się Prezydent RP. Analizując w tym kontekście obowiązek stawieniectwa przed komisją śledczą „każdej” wezwanej osoby, należy zastanowić się, jakie skutki prawne implikuje powyższy obowiązek wobec osoby piastującej urząd Prezydenta RP. Samo to, iż „każda” osoba wezwana ma obowiązek stawieniectwa i złożenia zeznań przed komisją śledczą, nie jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego równoznaczne z prawem

⁸ Por. art. 2, art. 11 oraz art. 15 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. Według przepisów Konstytucji kwietniowej na czele państwa stał Prezydent. Na nim spoczywała odpowiedzialność za losy państwa wobec Boga i historii. Taki status ustrojowy Prezydenta korespondował z art. 15, który wyłączał jakąkolwiek odpowiedzialność polityczną, karną czy konstytucyjną Prezydenta w okresie pełnienia przez niego urzędu. Na Prezydencie skupiała się jednolita, niepodzielna władza państwowa. Pod jego zwierzchnictwem znajdował się Sejm, Senat, rząd, Siły Zbrojne, kontrola państwowa. Był to zupełnie inny model, niż zakłada to obecna Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., wprowadzająca zasadę trójpodziału władzy oraz zasadę równowagi władz. Konstytucja kwietniowa wprowadzała system prezydencko-autorytarny, co było dalszym skutkiem zamachu majowego i wcześniejszej nowelizacji konstytucji marcowej (ustawa z 2 sierpnia 1926 r., zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. tzw. nowela sierpniowa wzmacniająca władzę Prezydenta w okresie silnych zawirowań politycznych). W ustawie z 17 marca 1921 r. (Konstytucja marcowa) ustrojodawca stanowił, iż władza zwierzchnia należy do Narodu, nie do Prezydenta. Art. 51 wprowadzał odpowiedzialność Prezydenta za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji oraz za przestępstwa karne. Prezydent w Konstytucji marcowej nie był nadorganem, nieponoszącym odpowiedzialności za swoje czyny. To Sejm był głównym ośrodkiem władzy, stąd też okres pod rządami Konstytucji marcowej nosi nazwę „sejmokracja”.

komisji śledczej do wezwania „każdej” osoby⁹. Komisja śledcza jest organem wewnętrznym Sejmu i podlega Sejmowi. Okoliczność ta w dużej mierze determinuje pozycję Prezydenta RP w jego relacjach z komisją śledczą.

Relacje Prezydent–Sejm zostały szczegółowo określone w Konstytucji i to one w zdecydowanej mierze będą kształtowały prawa i obowiązki głowy państwa wobec Sejmu oraz komisji śledczej. Wszelkie kontakty głowy państwa z Sejmem zostały wymienione w Konstytucji w sposób pełny, co zdaniem Janusza Trzcíńskiego wyłącza nawet możliwość dokonania ich zmiany w drodze ustawy, gdyż zmieniałoby to konstrukcję instytucji Prezydenta, wyrażającą się w jego niezależności od Sejmu¹⁰. Z kolei Marcin Kudej w kontaktach tych uznaje Prezydenta za stronę czynną i to jemu przyznaje rolę inicjatora w ich nawiązaniu¹¹. Konstytucja zaś zapewnia Prezydentowi taką pozycję ustrojową, w szczególności względem innych władz (dotyczy to również władzy ustawodawczej), w której parlament nie dysponuje żadnymi uprawnieniami władczymi w stosunku do głowy państwa. Jedynym wyjątkiem od zasady niepodlegania Prezydenta parlamentowi jest prawo Zgromadzenia Narodowego do pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, odpowiednio za popełniony delikt konstytucyjny oraz za popełnione przestępstwo¹². Jednakże i to władcze uprawnienie Zgromadzenia Narodowego odnosi się wyłącznie do możliwości postawienia głowy państwa w stan oskarżenia, nie zaś do jego sądenia. Orzekanie o winie prezydenta należy do kompetencji szczególnego organu — Trybunału Stanu, powołanego do rozstrzygania o odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych urzędników państwowych.

W samej Konstytucji trudno jest odnaleźć inne przepisy świadczące o podległości urzędu Prezydenta władzy ustawodawczej. Być może za takie uzależnienie można uznać tryb przygotowania budżetu Kancelarii Prezydenta, którego wysokość w znacznym stopniu będzie wpływała na stopień aktywności głowy państwa. Budżet ten co prawda przygotowany jest przez Kancelarię Prezydenta, a nie rząd, jednak o ostatecznym jego kształcie i tak przesądza parlament. Powyższe wynika jednak z faktu, iż budżet ten jest częścią budżetu państwa, który przyjmowany jest w formie ustawy budżetowej.

W sposób najbardziej wyrazisty charakter wzajemnych zależności między urzędem Prezydenta a parlamentem, a ściślej brak tych zależności ukazuje art. 140 Konstytucji RP. Zgodnie z przywołanym przepisem Prezydent RP może zwracać się z orędownictwem do Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego.

⁹ Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., w sprawie U 4/06.

¹⁰ Tak J. Trzcíński, *W sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta RP przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 66.

¹¹ Szerzej na ten temat M. Kudej, [w:] *ibidem*, s. 69.

¹² Zob. art. 145 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Możliwość zwracania się z orędziem jest prerogatywą głowy państwa, w związku z czym nie jest to uprawnienie objęte obowiązkiem uzyskania kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. Ponadto orędzie jako forma kontaktu z parlamentem nie może być przedmiotem debaty, do której w każdym przypadku mają prawo parlamentarzyści i co jest nierozłącznie wpisane w charakter pracy parlamentu jako miejsca debaty publicznej. Prezydent sam decyduje, kiedy i czy w ogóle weźmie udział w posiedzeniu Sejmu. Potwierdzeniem tego uprawnienia jest art. 170 ust. 1 uchwały z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (MP z 2009 r., nr 5, poz. 47), który stanowi, iż prezydent uczestniczy w posiedzeniu, gdy tylko uzna to za celowe¹³. Jeśli zdecyduje się na taki krok, ma on prawo zabrać głos i wygłosić orędzie poza porządkiem dziennym posiedzenia. Natomiast przewodniczący obradom marszałek Sejmu obowiązany jest umożliwić prezydentowi skorzystanie z tego uprawnienia.

Wezwanie Prezydenta RP jako świadka przed komisję śledczą może być z jednej strony postrzegane jako próba uzależnienia tego organu od władzy ustawodawczej, z drugiej zaś może być odbierane w kategoriach obowiązującej wszystkich obywateli bez względu na pełnioną funkcję czy też piastowane stanowisko zasadę równości wobec prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2006 r. w sprawie komisji bankowej podkreślił, iż obowiązek stawiennictwa „każdej” osoby wezwanej przed komisję śledczą, nie może być traktowany jako równoznaczny z prawem komisji do wezwania „każdej” osoby. Zdaniem Janusza Mordwiłko taką „każdą osobą” nie jest na pewno prezydent RP, który jest piastunem najwyższego i niezależnego od władzy ustawodawczej i sądowniczej urzędu¹⁴. Prezydent w tym znaczeniu jest nie tylko najwyższym przedstawicielem RP, ale też samą swoją obecnością uosabia państwo i jest jego żywym symbolem¹⁵.

Głównym problemem wydaje się zdefiniowanie pojęcia kontroli parlamentarnej. Jest to kluczowe dla odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność wezwania prezydenta przed komisję śledczą. W przywoływanym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż z zakresu kontroli parlamentarnej wyłączone są te podmioty, które posiadają przymiot niezależności od parlamentu. Bez wątpienia zaś takim organem jest Prezydent RP. Im bardziej zaś podmiot podległy jest kontroli parlamentarnej, tym głębsze wydaje się prawo parlamentu, w tym także komisji śledczej, do kontrolowania działalności tego organu. Brak obowiązku stawiennictwa przed komisją śledczą osób piastujących funkcję organów dysponujących przymiotem niezależności potwierdził w przywoływanym już wyroku w sprawie U 4/06 Trybunał Konstytucyjny. Posiłkując się uzasad-

¹³ Podobnie M. Kudej, *op. cit.*, s. 69.

¹⁴ Tak J. Mordwiłko, [w:] *ibidem*, s. 78.

¹⁵ Za: R. Kalisz, [w:] *ibidem*, s. 81.

nieniem wyroku w sprawie U 4/06 można stworzyć katalog podmiotów, które nie podlegają kontroli parlamentarnej. Granice kontroli parlamentarnej będą zaś wyznaczać zakres podmiotowy prac komisji śledczej, czyli wskazywać organy, które mogą się stać przedmiotem kontroli ze strony komisji śledczej¹⁶. Przedmiotem śledztwa sejmowego, co podkreśla TK, „może być działalność organów i instytucji podlegających kontroli sejmowej, a w konsekwencji — osób wchodzących w ich skład bądź stanowiących ich urzędnicze zaplecze, to przed komisję wzywane są spośród tych osób przede wszystkim te, które mają jedynie związek z badaną sprawą”¹⁷.

Bezsprzeczne jest w ocenie TK, iż prezes Narodowego Banku Polskiego, posiadający przymiot niezależności oraz samodzielność działania, nie wchodzi w skład nawet szeroko rozumianej administracji rządowej i tym samym nie może być przedmiotem kontroli ze strony parlamentu, w tym także kontroli ze strony komisji śledczej. Kontrola podmiotowa komisji śledczej może obejmować wyłącznie podmioty mieszczące się w zakresie kontroli parlamentarnej, której granice wyznacza art. 95 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji kontrolą Sejmu objęta jest nie tylko Rada Ministrów, ale również wszystkie pozostałe centralne organy i agencje administracji rządowej. Użyte w tym przepisie określenie „Rada Ministrów” należy rozumieć „jako zbiorcze określenie wszystkich organów i instytucji składających się na system organizacyjny podporządkowany RM i przez nią kierowany”¹⁸. Oznacza to, iż spod kontroli parlamentarnej wyłączone zostały podmioty prywatne niekorzystające z pomocy państwa oraz niewykonujące zadań z zakresu administracji publicznej. Ustalenie ścisłych granic kontroli parlamentarnej nie jest jednak rzeczą prostą. Jak zauważa Garlicki, podstawa realizacji kontroli parlamentarnej nie wyczerpuje się tylko w przepisie artykułu 95 ust. 2 Konstytucji, lecz składa się na nią cały system przepisów Konstytucji regulujących zależność między organami państwa¹⁹. Sejm, powołując komisję śledczą, jest również związany konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz. Z tej przyczyny zadania powierzane sejmowej komisji śledczej nie mogą być kształtowane w sposób, który prowadziłby do naruszenia konstytucyjnych regulacji dotyczących relacji z organami niepodlegającymi kontroli sejmowej. Kwestia ta ma podstawowe znaczenie, gdyż z samej Konstytucji wynika, że nie każdy organ może być poddany bezpośredniej kontroli komisji śledczej. Sejm na co wskazuje TK, w tym także jego organ, komisja śledcza, nie są superior-

¹⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., w sprawie U 4/06.

¹⁷ Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., w sprawie U 4/06.

¹⁸ Uwaga 7 do art. 95 Konstytucji RP, L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999.

¹⁹ Szerzej na ten temat L. Garlicki, teza 6 do art. 111 Konstytucji RP, *Komentarz do Konstytucji*, t. 4.

ganami uprawnionymi do ingerowania w funkcjonowanie innych niezależnych organów. W ocenie TK włączenie do kategorii osób kontrolowanych — chociażby potencjalnie — przez komisję śledczą osób pełniących urząd Prezydenta Rzeczypospolitej czy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykraczałoby poza upoważnienie komisji śledczej określone w Konstytucji i ustawach. Tak szerokie określenie podmiotów poddanych kontroli w postępowaniu przed komisją śledczą stanowiłoby naruszenie art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 Konstytucji²⁰.

Argumentację Trybunału Konstytucyjnego podzielił również Sąd Okręgowy w Warszawie, rozpatrując wniosek komisji śledczej do zbadania nieprawidłowości w działaniach organów państwa w procesie przekształceń niektórych banków (tzw. komisja bankowa), o ukaranie Hanny Gronkiewicz-Waltz, byłego prezesa Narodowego Banku Polskiego, za nieusprawiedliwione niestawiennictwo przed komisją śledczą. Warto wskazać, iż oceny Sądu, który musiał również dokonać oceny obowiązku stawiennictwa, znacznie się od siebie różniły w poszczególnych instancjach. Postanowieniem z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie VIII Ko 6/07 Sąd Okręgowy w Warszawie na wniosek komisji śledczej do zbadania nieprawidłowości w działaniach organów państwa w procesie przekształceń niektórych banków, nałożył na świadka — Hannę Gronkiewicz-Waltz — karę pieniężną w wysokości 1000 złotych za nieusprawiedliwione niestawiennictwo w dniu 22 czerwca 2007 r. na wezwanie tejże komisji śledczej. Sąd Apelacyjny, rozpatrując zażalenie, uznał argumenty świadka za zasadne i uchylił orzeczenie, przekazując je do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny wskazał, iż wzywanie osób pełniących funkcję w organach posiadających przymiot niezależności może rodzić skutki identyczne z tymi, które wynikają z bezwzględnych zakazów dowodowych określonych w art. 178 k.p.k.²¹ Niezależność zaś banku centralnego i jego prezesa jest gwarantowana konstytucyjnie, stąd też była prezes NBP nie miała obowiązku stawiennictwa przed komisją śledczą, uznał rozpoznający ponownie sprawę Sąd Okręgowy w Warszawie. Obydwa orzeczenia (wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz Postanowienia Sądu Apelacyjnego i Okręgowego) powinny określać pewien standard zachowań komisji śledczej względem organów dysponujących przymiotem niezależności w sytuacji wzywania w charakterze świadka osób piastujących stanowiska w tych organach.

Zwolennicy poglądu, w którym prezydent staje przed komisją śledczą i składa zeznania, w swoich argumentach powołują się niejednokrotnie na wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa, która nakazuje traktować osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji w identyczny sposób, nie czyniąc przy tym żadnej różnicy. W szczególności wydaje

²⁰ Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., w sprawie U 4/06.

²¹ Szerzej na ten temat postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2007 r., II AKz 478/07.

się, iż zasada ta ma ogromne znaczenie na gruncie procedury karnej. Nie można uprzywilejowywać określonej osoby czy też grupy osób tylko dlatego, że pełnią określoną funkcję lub legitymują się wyższym statusem społecznym. Takie rozróżnienie byłoby niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, które z definicji swojej powinno postrzegać każdą osobę przez pryzmat jednakowego traktowania w jednakowej sytuacji. Nie bez znaczenia dla oceny obowiązku stawiennictwa głowy państwa przed sejmową komisją śledczą jest sięgnięcie do przepisów k.p.k., które stosuje się odpowiednio między innymi w zakresie przesłuchiwanie świadków. Należy przy tym zaznaczyć, że w k.p.k. nie przewidziano jakichkolwiek przeszkód prawnych odnośnie do wzywania i przesłuchiwanie w charakterze świadka osoby sprawującej jakąkolwiek funkcję czy urząd bądź piastującą jakiekolwiek stanowisko²². Przepisy k.p.k. nie dają zatem podstawy do włączenia prezydenta w krąg osób niepodlegających obowiązkowi składania zeznań w charakterze świadka. Jedyną kategorią, osób wyłączonych spod reżimu normy prawnej wyrażonej w art. 177 § 1 k.p.k., o czym była już wcześniej mowa, są przedstawiciele misji dyplomatycznych i konsularnych ze względu na posiadany przez nich immunitet zakrajowości. Należy jednak pamiętać, iż Konstytucja RP w art. 87 stoi na gruncie hierarchicznego podporządkowania źródeł powszechnie obowiązującego w RP prawa. To zaś powoduje, iż ustawy w tej hierarchii znajdują się poniżej Konstytucji i nie mogą być z nią sprzeczne²³. Kodeks postępowania karnego jest ustawą, która od wszystkich pozostałych różni się jedynie odmiennym, wewnątrzparlamentarnym trybem procedowania. W systemie hierarchicznego podporządkowania przepisy kodeksu muszą być więc zgodne z Konstytucją — najwyższym aktem prawnym w państwie. To Konstytucja jest najważniejszym i głównym źródłem prawa, a zatem jeśli nawet w kodeksie nie przewidziano zakazu przesłuchania określonego podmiotu w charakterze świadka, wywnioskowanie takiej przeszkody z ustawy zasadniczej uczyni przesłuchanie niedopuszczalnym²⁴. Stąd też traktowanie prezydenta jako zwykłego obywatela w przepisach kodeksu postępowania karnego wynika zapewne z braku jakiegokolwiek odniesienia tych przepisów do roli prezydenta. Kodeks jest zbiorem norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i nie określa w jakiś szczególny sposób pozycji określonego organu względem obowiązujących wszystkich obywateli przepisów prawa, w tym również osoby prezydenta²⁵. Nie sposób jednak oprzeć się wrażeniu, iż ustawodawca nie regu-

²² Tak M. Zdrojewska, *Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 29.

²³ Por. *ibidem*, s. 30.

²⁴ Tak K. Knoppek, *Przesłuchanie Prezydenta Rzeczypospolitej jako świadka w postępowaniu sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 1, s. 53–56.

²⁵ Inaczej na ten temat rozporządzenie Prezydenta RP z 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313) w zakresie szczególnych uprawnień prezydenta jako

lował tych kwestii, będąc przekonany o istnieniu w tej materii wystarczających rozwiązań konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej, jaką prezydent ponosi za popełnienie przestępstwa, regulowanych odrębnymi przepisami.

Warto zaznaczyć, iż chociaż komisja śledcza nie należy do struktur organów ścigania²⁶ nawet pomimo istniejących podobieństw²⁷, to przepisy procedury karnej, zwłaszcza w zakresie przesłuchiwanie świadków, stosuje się odpowiednio także do trybu przesłuchania przed tym organem. Nie oznacza to jednak, iż funkcje obu organów: komisji śledczej i prokuratury są identyczne. Dopuszczalne zatem wydaje się przesłuchanie prezydenta w charakterze świadka przed organami ścigania, powołując się przy tym, nie tylko na zasadę równości wszystkich wobec prawa, ale także na brak jakichkolwiek przepisów k.p.k., które dawałyby prezydentowi *privilegium fori* w tym zakresie. Na głowie państwa spoczywałby zatem obowiązek składania zeznań przed organami ścigania, ale tylko wówczas, gdyby miał on status świadka w toczącej się sprawie²⁸. Podobne rozwiązanie nie może jednak być zastosowane w sytuacji, gdy prezydent występowałby jako osoba podejrzana. W tym zakresie Konstytucja w art. 145 daje mu wspomniane *privilegium fori*, które wyłącza jego odpowiedzialność karną przed sądami powszechnymi i ceduje ten obowiązek na Zgromadzenie Narodowe, które występuje w roli oskarżyciela publicznego, oraz na Trybunał Stanu będący w takiej sytuacji sądem. Z przepisu tego wynika, iż w zakresie prawa prywatnego osoba prezydenta nie znajduje się w żadnej szczególnej sytuacji, nie jest chroniona żadnym szczególnym immunitetem i ponosi odpowiedzialność za swoje postępowanie na zasadach ogólnych²⁹. Oznacza to, iż prezydent może występować jako świadek w procesie cywilnym oraz karnym, a nawet jako strona procesowa w postępowaniu cywilnym. Pogląd ten koresponduje ze statusem, jaki został nadany prezydentowi w postępowaniu lustracyjnym. Przepisy ordynacji nie traktują go w sposób szczególny. Nakładają na ubiegającego się o ponowny wybór urzędującego prezydenta obowiązki świadczenia przed sądem lustracyjnym³⁰. Znacznie trudniej jest jednak przyjąć pogląd, iż analogiczne rozwiązanie mogłoby zostać zastosowane w sytuacji prze-

świadka w postępowaniu karnym. Art. 100 stanowił, iż w razie potrzeby przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Sąd zwracał się do niego pisemnie o wyznaczenie miejsca i czasu przesłuchania. Było to niewątpliwie wyrazem godności, powagi i rangi wobec przedstawiciela najwyższego urzędu. Regulacja ta przetrwała aż do 1969 r.

²⁶ Por. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., w sprawie K 8/99.

²⁷ Por. R. Kmiecik, *Opinie na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2/2003, s. 103.

²⁸ Szerzej na ten temat R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP przed sejmową komisję śledczą*, „Studia Iuridica” 43, 2004, s. 196.

²⁹ Tak M. Granat, *W sprawie składania zeznań przez Prezydenta RP przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 111.

³⁰ Tak R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP przed sejmową komisję śledczą*, „Studia Iuridica” 43, 2004, s. 195.

śluchania prezydenta przed komisją śledczą. Choć zeznawałby on przed komisją w charakterze świadka, to nie można zapomnieć, iż oprócz regulacji przewidzianych w ustawie o sejmowej komisji śledczej i k.p.k. istnieją również przepisy Konstytucji, które uniemożliwiają mu składanie zeznań przed komisją.

Choć żadna z zeznających przed komisją śledczą osób nie występuje tam w roli podejrzanego to jednak nie zwalnia to komisji śledczej od respektowania zakazu dowodowego wyrażonego w art. 182 § 3 k.p.k., stanowiącego, iż świadek ma prawo odmówić zeznań, jeśli w innej toczącej się sprawie jest oskarżony o współudział w przestępstwie objętym postępowaniem³¹. Nowelizacja ustawy o sejmowej komisji śledczej wprowadziła w art. 11c przepis, iż osobie wezwanej przed komisję służy prawo do odmowy zeznań, jeśli jest ona osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa pozostającego w ścisłym związku z czynem stanowiącym przedmiot postępowania albo gdy za to przestępstwo została skazana.

Wydaje się, iż kwestia składania przez prezydenta zeznań przed komisją śledczą i organami ścigania to dwie zupełnie inne sprawy. Z jednej strony mamy do czynienia z organami ścigania powołanymi z mocy prawa do ścigania przestępstw i ich sprawców, z drugiej zaś z organem sejmowym stosującym jedynie odpowiednio przepisy procedury karnej na potrzeby prowadzonego postępowania sejmowego, mającego na celu zbadanie określonej sprawy w ramach funkcji dochodzeniowo-śledczej Sejmu³². To powoduje, iż tylko w przypadku przesłuchania przed organami ścigania można mówić o prezydencie jako zwykłym obywatelu zobowiązanym do poszanowania i przestrzegania obowiązującego prawa. I w tym kontekście można nawet mówić o większych wymaganiach stawianych prezydentowi aniżeli każdemu innemu obywatelowi. Prezydent jako najwyższy przedstawiciel RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Z faktu, iż ustrojodawca czyni prezydenta osobą odpowiedzialną za czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, a więc najwyższego prawa w RP, można wywnioskować, iż prezydent nie tylko podlega temu prawu, ale również powinien być wzorem i przykładem w przestrzeganiu prawa. Nie oznacza to, że prezydent podlega wyłącznie Konstytucji i nie ma obowiązku respektowania prawa ustanowionego przez właściwe, uprawnione do tego organy. Prezydent, jak każdy obywatel, a nawet więcej, zobowiązany jest do przestrzegania Konstytucji, ustaw, rozporządzeń oraz innych przepisów prawa. Odmienne stanowisko prowadziłoby do wyjęcia tego organu spod rygorów obowiązującego prawa i nadania mu statusu monarchy współuczestniczącego w procesie stanowienia prawa, ale niezobowiązanego do jego przestrzegania. Stawiennictwo prezydenta przed komisją śledczą i składanie przez niego

³¹ Inaczej W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinie na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 116.

³² Szerzej na ten temat R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP przed sejmową komisję śledczą*, „Studia Iuridica” 43, 2004, s. 192–193.

zeznań mogłoby zostać odebrane jako próba ingerowania władzy ustawodawczej w działanie posiadającego niezależność, konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Prezydent RP, i prowadzić do zachwiania równowagi w ramach zasady równowagi władz. Niezależność zaś wymaga braku jakichkolwiek form podległości organu niezależnego innemu organowi posiadającemu ten sam status. W literaturze można spotkać się z poglądem, iż niezależność organów w systemie równowagi władzy wymaga jednak pewnej interferencji między poszczególnymi władzami³³. W ocenie zaś Trybunału Konstytucyjnego w stosunkach między władzą wykonawczą a ustawodawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy. Trudno jest jednak uznać, aby relacje te mogły opierać się na nierównorzędnej pozycji tychże organów względem siebie. W tym kontekście Piotrowski zauważa, że udział prezydenta w posiedzeniu komisji śledczej i złożenie przez niego zeznań nie świadczyłoby o zależności Prezydenta od Sejmu i posłów, ale jedynie o zależności od Konstytucji i ustaw³⁴. Zasada, zgodnie z którą komisja śledcza nie może przesłuchać w charakterze świadka prezydenta, byłaby jedynie wzmocnieniem jego pozycji w systemie równowagi władz, gdyż objęcie działalności prezydenta właściwością komisji śledczej zapobiega dominacji głowy państwa, a uznanie, że komisja ta nie może przesłuchać prezydenta jako świadka, wzmacnia jego pozycję, czemu zasada podziału władz ma właśnie przeciwdziałać³⁵. Pomimo dość jednoznacznego poglądu autora na kwestie wzajemnych relacji między Prezydentem a Sejmem, nie ulega wątpliwości, iż zadania i zakres podmiotowy prac komisji śledczej nie mogą prowadzić do naruszenia konstytucyjnych regulacji dotyczących relacji z organami niepodlegającymi kontroli, co mogłoby mieć miejsce w sytuacji poddania prezydenta kontroli parlamentarnej i tym samym kontroli komisji śledczej³⁶.

Warto zauważyć, iż nie bez znaczenia dla rozważań dotyczących udziału prezydenta w pracach komisji śledczej jest kwestia ewentualnego egzekwowania odpowiedzialności głowy państwa za niestawiennictwo przed komisją w sytuacji wezwania go w charakterze świadka. Zasadniczo kwestię odpowiedzialności osób wezwanych przed komisją śledczą reguluje art. 12 ustawy o sejmowej komisji śledczej. Zgodnie z tym przepisem, w sytuacji, gdy osoba wezwana nie stawia się bez usprawiedliwienia na wezwanie komisji, bez zezwolenia komisji oddali się z miejsca czynności przed jej zakończeniem albo bezpodstawnie uchylili się od złożenia zeznań lub złożenia przyrzeczenia, komisja może zwrócić się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. W takim przypadku stosuje się odpowiednio art. 285 § 1 k.p.k. przewidujący możliwość nałożenia na świadka, który między innymi bez uspra-

³³ Tak R. Piotrowski, *ibidem*, s. 197–198.

³⁴ *Ibidem*, s. 198.

³⁵ *Ibidem*, s. 195.

³⁶ Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., w sprawie K 8/99.

wiedliwionej przyczyny nie stawia się na wezwanie organu, kary pieniężnej w wysokości do 10 tys. zł. Sąd może zarządzić również przymusowe doprowadzenie świadka. Z tym, że czynności porządkowe na terenie Sejmu wykonuje Straż Marszałkowska i to do tej formacji należałoby wykonywanie na terenie Sejmu powyższego zarządzenia Sądu. Trudno jest jednak wyobrazić sobie w praktyce sytuację, w której Sąd zarządza przymusowe doprowadzenie prezydenta przed oblicze komisji śledczej. Wydaje się, iż stosowanie jakichkolwiek kar, w tym także kar porządkowych w stosunku do prezydenta przez organ inny aniżeli Trybunał Stanu jest niedopuszczalne z punktu widzenia przepisów Konstytucji. Art. 26 ustawy o Trybunale Stanu stanowi, iż za czyny wyczerpujące znamiona przestępstwa Trybunał Stanu wymierza kary i środki karne przewidziane w kodeksie karnym. W stosunku do urzędującego prezydenta Trybunał Stanu jest jedynym możliwym sądem karnym, przed którym ponosi on odpowiedzialność. Chociaż stosowane przez Sąd Okręgowy w Warszawie kary za niestawiennictwo przed komisją śledczą mają charakter bardziej porządkowy aniżeli karny, to jednak są one związane z prowadzonym postępowaniem karnym, gdyż służą zapewnieniu porządku w tym postępowaniu³⁷. Skoro prezydent nie podlega kognicji sądów karnych, to należy przyjąć, iż niedopuszczalny byłby już sam wniosek komisji śledczej do sądu o ukaranie prezydenta za nieusprawiedliwione niestawiennictwo przed komisją śledczą. Wniosek taki powinien zostać odrzucony z powodu braku właściwości sądu powszechnego do jego rozpoznania.

Reasumując, należy podkreślić, iż obowiązkowi stawiennictwa prezydenta przed komisją śledczą stoi na przeszkodzie Konstytucja RP, która w sposób przemyślany i celowy wyłącza prezydenta spod zakresu kontroli parlamentarnej, jaką objęta jest Rada Ministrów i cała administracja rządowa. Prezydenta zalicza się do organów władzy wykonawczej, niemniej jednak spod pojęcia kontroli parlamentarnej został on wyłączony. Zabieg ten wydaje się konieczny, aby móc zapewnić prezydentowi, posiadającemu niezwykle silny mandat społeczny, względną niezależność sprawowania swojej funkcji i tym samym uniemożliwić jakiegokolwiek próby uzależnienia go od parlamentu. Niedopuszczalny wydaje się nie tylko wniosek komisji śledczej wzywający prezydenta na świadka, lecz także dobrowolne zgłoszenie się głowy państwa celem złożenia zeznań. Należy pamiętać, iż jakkolwiek o kontaktach prezydenta z parlamentem głowa państwa decyduje samodzielnie, to jednak mogą one przybrać jedynie formy przewidziane w Konstytucji RP. Każdą inną formę kontaktów Prezydenta z Sejmem, zwłaszcza mających charakter nierównorzędnych, stwarzających obraz podległości Prezydenta władzy ustawodawczej, należy uznać za niedopuszczalną w świetle obecnie obowiązujących regulacji prawnych.

³⁷ Inaczej A. Szmyt, *W sprawie składania zeznań przez Prezydenta RP przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 115.