



Marcin Wiszowaty*

Uniwersytet Gdański

**PRAWO ŁASKI PREZYDENTA III RP JAKO REALIZACJA
FUNKCJI PRZEDSTAWICIELA SUWERENNEGO NARODU
ORAZ STRAŻNIKA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA.
UWAGI PO UCHWALE SKŁADU SIĘDMIU SĘDZIÓW
SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 31 MAJA 2017 R.
(SYGN. AKT I KZP 4/17)**

I. Prawo łaski to jedna z instytucji prawa, która przez wiele lat nie wzbudzała u badaczy większego zainteresowania, a tym bardziej emocji. Sytuacja uległa radykalnej zmianie, kiedy pojawiła się paląca potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie o jego charakter ustrojowy i granice. Spór o zakres prawa łaski wywołany bezprecedensową decyzją Prezydenta RP Andrzeja Dudy o jego zastosowaniu przed wydaniem i uprawomocnieniem się wyroku sądu karnego II instancji to bez wątpienia jeden z ciekawszych problemów z zakresu prawa konstytucyjnego pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.¹, z którym muszą zmierzyć się sądy, ale także nauka prawa.

Trzyosobowy skład Sądu Najwyższego, rozpatrujący kasację wniesioną od wyroku sądu okręgowego w sprawie uchylenia wyroku sądu I instancji i umorzenia postępowania karnego na skutek zastosowania prawa łaski, postanowił o przedstawieniu składowi siedmiu sędziów SN zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości co do wykładni prawa, w celu jego rozstrzygnięcia. Wątpliwość została ostatecznie sformułowana w formie pytania: „czy prawo łaski uregulowane w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji RP – które zawsze ma charakter indywidualny (co do konkretnej, indywidualizowanej danymi personalnymi osoby) – może zostać zastosowane przed uprawomocnieniem się wyroku skazującego, a więc takiego, w którym stwierdzono winę”².

* mwiszowaty@konstytuty.pl

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

² Uzasadnienie do Uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., I KZP 4/17, s. 4 [dalej: Uzasadnienie].

Szeroka analiza dokonana przez siedmioosobowy skład Sądu Najwyższego doprowadziła do sformułowania werdyktu w następującym brzmieniu: „Prawo łaski, jako uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (osób skazanych). Tylko przy takim ujęciu zakresu tego prawa nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w zw. z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Celem rozważań zawartych w niniejszym artykule jest udzielenie odpowiedzi na kilka pytań:

1. Czy możliwe (i zgodne z treścią przepisów ustawy zasadniczej) jest odmienne niż wiodące do tej pory w doktrynie (czyli jako tzw. tradycyjne uprawnienie głowy państwa) spojrzenie na charakter ustrojowy prawa łaski Prezydenta III Rzeczypospolitej Polskiej?
2. Czy takie, inne spojrzenie na prawo łaski wpłynie na odmienne niż dotąd zarysowanie jego granic jako instytucji prawa konstytucyjnego?
3. Czy w przypadku pozytywnej odpowiedzi na dwa powyższe pytania rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego wyrażone w *petitum* przywołanej uchwały składu siedmiu sędziów (które uważam za słuszne i prawidłowe w odniesieniu do sprawy, która stała się przyczyną podjęcia uchwały) nie zostało sformułowane zbyt stanowczo i bezwzględnie w odniesieniu do całokształtu uprawnień Prezydenta RP w zakresie prawa łaski ustanowionego w art. 139 Konstytucji RP? Czy słuszna jest teza, że Prezydent RP może realizować swoje uprawnienie w postaci prawa łaski tylko i wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu?

II. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów: „w prawie konstytucyjnym, a także w innych gałęziach prawa, nie ma legalnej definicji prawa łaski, a także [...] jej zakresu”³. Stanowi to z jednej strony poważne utrudnienie dla organów stosujących prawo, z drugiej jest „źródłem sporów doktrynalnych dotyczących dopuszczalności stosowania prawa łaski w formie indywidualnej abolicji”⁴. Brak definicji legalnej prawa łaski i wyjątkowa „skromność regulacji” otwierają pole do rozważań dotyczących treści prawa łaski, jego zakresu oraz skutków.

W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego przeważa pogląd, że prawo łaski – cytując Piotra Winczorka – „należy do tradycyjnych uprawnień głowy państwa”, a nawet że jego genezy „dopatrywać się można w uprawnieniach monarchów”⁵. Taki pogląd wyrażony wprost odnajdziemy w podręcznikach akademickich do

³ Uzasadnienie, s. 16.

⁴ B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 308.

⁵ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawniczych*, Warszawa 2003, s. 223.

prawa konstytucyjnego⁶, ale także w komentarzach do Konstytucji RP z 1997 r.⁷ Dariusz Górecki stwierdził wręcz, że „prezydent dysponuje tym prawem [łaski] na podobnych zasadach jak król w monarchii”⁸. Anna Chorążewska, a po niej Ryszard Małajny uznali prawo łaski za „reminiscencję uprawnień monarszych”, które „należy rozumieć w sposób tradycyjny”⁹. Bogusław Banaszak, Leszek Garlicki, Przemysław Kierończyk, Anna Rytel-Warzocho i Piotr Winczorek charakteryzują prawo łaski jako tradycyjne lub klasyczne uprawnienie głowy państwa. (B. Banaszak określił je jako tradycyjną funkcję głowy państwa)¹⁰. Można więc powiedzieć, że jest to pogląd utrwalony, a nawet nadal utrwalany wśród studentów i przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego.

Część konstytucjonalistów prezentuje bardziej umiarkowane, zniuansowane stanowisko. Wielu traktuje prawo łaski jako kompetencję prezydenta związaną z sądownictwem lub będącą wyrazem relacji prezydenta z władzą sądowniczą. Zbigniew Witkowski uznał prawo łaski za „środek hamowania czy równoważenia się władz”¹¹. Artur Olechno zauważył, że „przyznanie prawa ułaskawienia przez głowę państwa ma długą tradycję w historii państwowości bez względu na obowiązujący ustrój. Jest aktem miłosierdzia [...]. W państwach demokratycznych tradycyjnie [...] wchodzi w zakres uprawnień prezydenckich”, a także że „jest jednak wkroczeniem w sferę władzy sądowniczej [...], jednakże większość łączy je nie z władzą sądowniczą, a z prezydentem jako organem będącym gwarantem praw i wolności człowieka i obywatela”¹². Ryszard Mojak przywołał ogólny pogląd, że „prawo łaski jest przykładem atrybutów suwerenności monarchy. Dziedzictwo to utrzymało się po dzień dzisiejszy, a prawo łaski uchodzi wprost za jedno z klasycznych cech suwerenności naczelnej władzy wykonawczej”. Autor uzupełnił jednak swoją wypowiedź o zastrzeżenie, że „istota i charakter prawny instytucji ułaskawienia nie są w doktrynie jednoznacznie interpretowane, nadaje się odmienne znaczenie prawu łaski w różnych konstrukcjach ustrojowych”, by

⁶ Zob. np. K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 362.

⁷ Zob. P. Sarnecki, *Art. 139* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 1.

⁸ D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 191.

⁹ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 249; R. Małajny, *Prezydent RP* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. Małajny, Warszawa 2013, s. 493.

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 494–504; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 273; P. Kierończyk, *Prezydent RP – zadania i kompetencje* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016, s. 295; A. Rytel-Warzocho, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne. Diagramy*, Warszawa 2014, s. 226; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 294.

¹¹ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011, s. 384.

¹² A. Olechno, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 259.

w ostatecznej konkluzji stwierdzić, że „prawo łaski może więc być rozpatrywane jako szczególny rodzaj działalności głowy państwa, wkraczający w dziedzinę różnych rodzajów działalności państwowej, wywodzącej się z tradycji monarszego prawa łaski, mającej jednak uzasadnienie w państwach współczesnych”¹³. Bogusław Banaszak, który w podręczniku uznał prawo łaski za „tradycyjną funkcję głowy państwa”, w komentarzu do Konstytucji RP zastrzegł wyraźnie, że „prawo łaski występuje w zdecydowanej większości państw demokratycznych i powierzono je z reguły władzy wykonawczej. Nie zawsze jest to głowa państwa. Może być ono przyznane też członkom rządu (np. w Niemczech premierowi kraju federalnego, ministrowi sprawiedliwości). W nielicznych państwach prawo łaski należy do kompetencji parlamentu (np. w Szwajcarii)”¹⁴.

Z większością przedstawionych wypowiedzi nauki koresponduje stanowisko Sądu Najwyższego, który stwierdził w uzasadnieniu do przywołanej uchwały siedmiu sędziów, że „bezsporne jest, że określone w art. 139 Konstytucji RP prawo łaski to tradycyjne uprawnienie głowy państwa”¹⁵. Należy jednak zadać istotne pytanie: czy przypisywanie prezydentowi przez większość polskiej doktryny prawa, w tym prawa konstytucyjnego, typowo monarchicznej funkcji „głowy państwa” jest słuszne? Dzieje się tak niejako wbrew woli polskiego ustrojodawcy, który w ogóle nie posłużył się tym określeniem w Konstytucji¹⁶. Postrzeganie prezydenta jako głowy państwa wyraźnie wpływa na postrzeganie jego uprawnień oraz ustalanie ich zakresu w drodze wykładni przepisów Konstytucji. Tradycyjna funkcja głowy państwa oznaczała zwierzchnika, suwerena dysponującego *pouvoir constituant* (władzą ustrojodawczą), a co najmniej współsuwerena, współwykonującego władzę ustrojodawczą. Współcześnie funkcję tę pełni niewielka część monarchów oraz praktycznie żaden prezydent. Jest to konsekwencją powszechnego nastania zasady podziału władzy, którą uważa się za jedno ze standardowych rozwiązań współczesnego konstytucjonalizmu – tak republikańskiego, jak monarchicznego. W rezultacie prezydenci oraz wielu monarchów nie pełni roli głowy państwa, ale jedynie organu usytuowanego w granicach władzy wykonawczej. Pomijając monarchie autokratyczne, w których królowie rzeczywiście sprawują funkcję głowy państwa, dysponując pełnią władzy, tylko nieliczni monarchowie w monarchiach mieszanych (tradycyjnie określanych jako „konstytucyjne”) zostali formalnie wyłączeni z podziału władzy, zachowując jednocześnie szczątkowe uprawnienia z zakresu wszystkich trzech władz, w tym władzy sądowniczej, co pozwala na ich określenie mianem „głowy państwa”, ale

¹³ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 249–250.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 681.

¹⁵ Uzasadnieni, s. 16.

¹⁶ M.M. Wiszowaty, *Relikt monarchii czy filar republiki? Refleksje na temat instytucji Prezydenta III RP na tle polskich i amerykańskich reminiscencji ustrojowych* [w:] *Zmieniać Konstytucję, czy nie zmieniać? Materiały 58. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Zamość, 2–4 czerwca 2016 r.*, red. D. Dudek, Lublin 2017, s. 128–134.

naadal odróżnia od monarchów autokratycznych. Prawo łaski w ustrojach monarchii autokratycznych posiada inne funkcje. Po pierwsze jest wyrazem wspaniałomyślności monarchy, którego osoba jest personalizacją państwa i narodu, a król czy panujący książę – suwerenem i prawodawcą. Osoba naruszająca prawo tym samym występuje przeciwko monarsze, wyrządza mu krzywdę. Tylko on jest władny jej przebaczyć. Akt łaski jest także swoistą monarszą korektą decyzji wydawanych przez sędziów orzekających w imieniu i w zastępstwie monarchy. Trzecia funkcja łaski – to ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa poddanych przed negatywnymi konsekwencjami skazania, które mogłyby wywołać chęć odwetu czy zemsty ze strony skazanego lub jego popleczników. W literaturze łączy się także monarsze prawo do ulaskawienia w formie zamiany kary pozbawienia wolności na służbę wojskową – z funkcją monarchy jako naczelnego wodza (możliwość odkupienia winy służbą wojskową pod sztandarem monarchy¹⁷.

Nawet jeżeli można zgodzić się z twierdzeniem, że „prezydentura w pewnej mierze zapełnia pustkę powstałą po obaleniu monarchii”¹⁸, a instytucja prezydenta narodziła się jako proteza króla, to proteza ta jest istotnie różna od pierwotnego, zastępowanego organu. Rzetelność naukowa nakazuje, aby zwrócić uwagę na fakt, że niektóre konstytucje współczesnych państw republikańskich określają tamtejszych prezydentów *expressis verbis* jako „głowę państwa”. W Europie kraje takie stanowią jednak mniejszość, przy czym – co ciekawe – przeważają wśród nich republiki. Pomimo posłużenia się nazwą „głowa państwa” w żadnym z przywołanych państw prezydent nie pełni tradycyjnej roli głowy państwa, czyli nie znajduje się ponad czy poza podziałem władzy. Jego pseudomonarchiczna rola „głowy państwa” opiera się wyłącznie na funkcjach o charakterze reprezentacyjnym. Fakt ten oraz postawa polskiego ustrojodawcy, który nie zdecydował się na posłużenie określeniem „głowa państwa” dla nazwania pozycji ustrojowej polskiego prezydenta, nie zraża tych polskich badaczy, którzy autorytatywnie stwierdzają, że chociaż „nie we wszystkich [...] konstytucjach monarcha bądź prezydent został określony wprost jako «głowa państwa», we wszystkich jednak, niezależnie od użytych ostatecznie sformułowań i określeń, pełni jej funkcję”¹⁹. Z funkcji głowy państwa próbuje się także wyprowadzać funkcję arbitrażu politycznego prezydenta, abstrahując od charakteru tego urzędu obsadzanego w drodze upolitycznionych i upartyjnionych wyborów – czy to powszechnych

¹⁷ B. Baran, *Prawo łaski...*, s. 33–34. Autor wymienia także inne, mające już tylko historyczne znaczenie, funkcje prawa łaski – jak np. zasiedlenie nowo zdobytych terenów w formie akcji osadniczej czy kolonizacyjnej z udziałem osób, którym monarcha był władny zamienić aktem łaski karę pozbawienia wolności, ciężkich robót, a nawet śmierci na obowiązkowe osiedlenie się na wskazanym terytorium, zazwyczaj zamorskim, na określony czas lub na zawsze.

¹⁸ T. Merta, *Jakiej prezydentury Polska potrzebuje?* [w:] tegoż, *Nieodżowność konserwatyzmu. Pisma wybrane*, Warszawa 2011, s. 593.

¹⁹ Zob. J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 252.

czy parlamentarnych, co sprawia, że nie sposób mówić o neutralności politycznej prezydentów, cechy przecież koniecznej dla pełnienia roli bezstronnego arbitra.

Konsekwencją opisanego zapożyczenia terminologicznego są próby zaszczerpienia na gruncie republikańskim dorobku doktrynalnego wypracowanego na potrzeby i w warunkach właściwych dla tradycyjnego ustroju monarchicznego. Taką monarchiczną koncepcję prezydenckiego prawa łaski – jednak odnosząc się do niej krytycznie – przytoczył Z. Witkowski, relacjonując główne poglądy na ten temat występujące w polskiej przedwojennej doktrynie prawa konstytucyjnego. Autor zwrócił uwagę, że aż dwa z trzech poglądów dominujących w literaturze przedwojennej przydawały instytucji prezydenckiego prawa łaski cech monarchicznych. Zgodnie z pierwszą z nich odczytywano prawo łaski jako akt ściśle jurydyczny. Ułaskawienie postrzegano więc jako decyzję prezydenta działającego jako organ władzy sądowej. Zgodnie z drugą koncepcją – prawo łaski prezydenta było, tak samo jak jego monarchiczny odpowiednik, uprawnieniem w pełni dyskrecyjnym²⁰. Między innymi z tego powodu w nauce prawa z okresu PRL twierdzono, że jakkolwiek prawo łaski posiada zalety przemawiające za jego utrzymaniem, to w warunkach demokratycznych nie powinno się powierzać decyzji o jego zastosowaniu jednostce, ale ciału kolegialnemu²¹. Temu pogładowi trudno odmówić słuszności. Nawiązuje do historycznych regulacji prawa łaski, które zarówno na mocy konstytucji majowej z 1791 r. jak i marcowej z 1921 r. było objęte obowiązkiem uzyskania kontrasygnaty. Warto dodać na marginesie, że w dzisiejszej Szwecji, czyli republice z monarchą, prawo łaski przysługuje rządowi, a nie królowi. Wśród współczesnych krytyków kształtu polskiej instytucji prawa łaski można wymienić Jerzego Ciapałę, który optuje za jej zniesieniem, a w razie utrzymania proponuje uznanie za uprawnienie zupełnie wyjątkowe i określenie ustawowych przesłanek i form jego stosowania²².

Fakt posiadanie „tradycyjnego uprawnienia głowy państwa” przez prezydenta, który nie jest głową państwa (a co najmniej – nie jest już tradycyjną głową państwa), wymaga odpowiedniej modyfikacji treści prawa łaski w wydaniu prezydenckim (analogicznie odbywa się to w monarchiach, w których pozycja ustrojowa monarchy została zredukowana do roli organu władzy wykonawczej). Przede wszystkim należy stwierdzić, że prezydent, jako organ usytuowany tylko w ramach władzy wykonawczej, również na mocy Konstytucji RP z 1997 r., w żadnej części ani w żadnym sensie nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości zarezerwowanego w Polsce dla sądów. W konsekwencji nie można postrzegać prawa łaski jako narzędzia korygowania orzeczeń sądowych w ramach wykonywania wymiaru sprawiedliwości.

²⁰ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 85.

²¹ Z. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 164 [za:] J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 306.

²² J. Ciapała, *Prezydent w systemie...*, s. 309.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o charakter prawa łaski określonego jako uprawnienie „tradycyjne”, należy w pierwszym rzędzie odwołać się właśnie do tradycji tej instytucji ustrojowej, czerpiąc z konstytucjonalizmu monarchicznego, ale jednocześnie konieczne korygując uzyskane rezultaty w zgodzie z zasadą podziału władzy, a więc czerpiąc z dorobku konstytucjonalizmu republikańskiego.

Jak słusznie zauważył Dariusz Dudek, aksjologicznym uzasadnieniem aktu łaski jest starożytna paremia *summum ius summa iniuria*, czyli ‘nadmiernie ściśle i surowe stosowanie prawa też prowadzi do niesprawiedliwości’. *Nota bene* autor ten dołącza do grupy chyba większości polskich autorów reprezentujących doktrynę prawa konstytucyjnego, którzy stoją na stanowisku, że pogląd o dopuszczalności aktu łaski w stosunku do osoby skazanej nieprawomocnym orzeczeniem jest nietrafny, bowiem „stanowiłby zaprzeczenie samej istoty aktu łaski, a nawet rzeczywistą ingerencję w sferę jurysdykcyjną niezależnych i niezawisłych sądów”²³. Jerzy Ciapała twierdzi wręcz, że „taki «akt łaski» [...] cechowałaby *ex tunc* bezwzględna wadliwość. Nie mógłby być uznany za obowiązujący z mocy prawa ze względu na podstawowe, pierwotne wady prawne i to bez konieczności wszczęcia odpowiedniej procedury co do jego oceny”²⁴. Stanowisko to zdaje się podzielać Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu do przywołanej wyżej uchwały siedmiu sędziów również wskazuje na problem ingerencji przez Prezydenta RP stosującego abolicję indywidualną w wykonywanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości, a nawet jego uniemożliwienie. Sąd Najwyższy posuwa się w swoich rozważaniach do nazwania abolicji indywidualnej „aktem, który mimo nadania mu formy aktu łaski – w swojej warstwie materialnej w istocie nie jest stosowaniem «prawa łaski», gdyż nie mieści się w zakresie normowania wskazanego przepisu konstytucyjnego”²⁵. Można uznać, że w świetle brzmienia art. 7 Sąd Najwyższy sugeruje, że zastosowanie przez Prezydenta RP abolicji indywidualnej stanowi przekroczenie uprawnień, a więc naruszenie Konstytucji RP.

Zaprezentowane wnioskowanie paradoksalnie prezentuje optykę właściwą dla konstytucjonalizmu monarchicznego przy ocenie instytucji republikańskich – podobnych, a jednak wykazujących także istotne różnice. Potwierdzeniem słuszności stosowania takiej optyki byłoby uznanie, że prawo łaski w formie abolicji indywidualnej, jako typowe (tylko) dla tradycyjnych monarchii autokratycznych, nie występuje w republikach. Tymczasem w rzeczywistości jest inaczej i są kraje, w których konstytucja wprost, *expressis verbis* (np. Czechy) lub w drodze wykładni potwierdzonej przez praktykę ustrojową (np. USA, Niemcy)²⁶ przy-

²³ D. Dudek, *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 56.

²⁴ J. Ciapała, *Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie stosowania prawa łaski* [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 638.

²⁵ *Uzasadnienia*, s. 14.

²⁶ Zob. K. Complak, *Amerykańska łaska prezydencka drogowskazem dla polskiej odpowiedniczki?* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Balabana*, red. J. Ciapała i P. Mijał, Warszawa 2017, s. 44–51.

znaje prezydentom uprawnienie do zastosowania tzw. abolicji indywidualnej w ramach prawa łaski. Jednocześnie w krajach tych także obowiązuje zasada podziału władzy, prawo do sądu czy domniemanie niewinności. Jeżeli odrzucimy tezę, że konstytucje tych państw są wewnątrznie sprzeczne lub że prezydenci łamią konstytucję, stosując prawo łaski w formie abolicji indywidualnej, względnie – że nie jest to prawo łaski, ale jakieś inne, odrębne prawo, pozostaje uznanie, że abolicja indywidualna nie jest bezwzględnie zakazaną, typową dla monarchii praktyką ingerencji w wymiar sprawiedliwości, ale ma inną ustrojową funkcję właściwą dla ustrojów republikańskich lub monarchii mieszanych, w których instytucji prawa łaski nadano bardziej republikański niż monarchiczny charakter.

W tym miejscu prowadzonych rozważań warto odwołać się do dorobku amerykańskiej nauki prawa konstytucyjnego, która tę kwestię rozstrzygnęła. Ograniczę się do przywołania jedynie konkluzji rozważań na temat funkcji prezydenckiego prawa łaski w konstytucjonalizmie republikańskim, która może rzucić nowe światło na ten problem rozważany na gruncie polskiej Konstytucji. W dyskusji prowadzonej w trakcie prac nad amerykańską konstytucją federalną z 1787 r. pojawiło się wiele nawiązań do monarchicznej odmiany prawa łaski, ale także wskazywano istotne różnice. Prezydent USA, podobnie jak król, decydujący o ulaskawieniu, miał się kierować poczuciem wspaniałomyślności, szczególnie jeżeli była ona w istocie podyktowana troską o bezpieczeństwo państwa i obywateli zagrożone gwałtowną, negatywną reakcją na fakt skazania konkretnej osoby. Z prawa łaski korzystano w USA, aby pozyskiwać sojuszników i kaptować szpiegów w czasie wojen z zewnętrznymi wrogami, a także aby przywrócić pokój i ład społeczny, np. po wojnie secesyjnej. Zgłaszane jeszcze w trakcie prac nad treścią konstytucji federalnej propozycje ograniczenia zakresu prawa łaski poprzez np. wyłączenie możliwości ulaskawienia przed wydaniem prawomocnego wyroku – ostatecznie odrzucono (choć takie wyraźne ograniczenia występują w niektórych konstytucjach stanowych). Prezydent może więc ulaskawiać w formie abolicji indywidualnej, zatarcia skazania *ex tunc*, a także odroczenia wykonania kary czy zmiany jej wymiaru. Nie może zastosować prawa łaski, zanim nastąpi czyn, który uzasadniałby ściganie i skazanie. Co istotne i właściwe w warunkach ustroju opartego na zasadzie podzielonej władzy, stosowanie prezydenckiego prawa łaski uznano w USA za realizację władzy wykonawczej, a nie sędowniczej. W doktrynie amerykańskiej przyjmuje się, że parlament w ramach władzy ustawodawczej wyznacza maksymalny wymiar kary i innych środków karnych, które grożą za popełnienie określonego czynu, a sąd w ramach władzy sędowniczej decyduje o nałożeniu kary na konkretną osobę. Prezydent, sprawując władzę wykonawczą, może ustanowić swoiste minimum, nie przesądzając jednak o winie ani nie zmieniając kwalifikacji czynu. Można stwierdzić, że prawo łaski Prezydenta USA jest postrzegane jako współstosowanie prawa z sądami oraz współtworzenie pra-

wa z parlamentem w ramach wykonywania jednej władzy²⁷. Nigdy jako wymiar sprawiedliwości.

Zgadzam się z twierdzeniem zawartym w uzasadnieniu do uchwały polskiego Sądu Najwyższego, że rezultat próby odczytania celu prawa łaski podjętej przez prokuratora Prokuratury Krajowej, w postaci twierdzenia zawartego w jego pisemnym stanowisku, że Prezydent „jako arbiter może oddziaływać na skład i funkcjonowanie władzy [...] sędowniczej”²⁸ jest zupełnie nietrafne w świetle zasady podziału i równoważenia władz określonej w art. 10 Konstytucji RP, oraz zasady niezależności i odrębności władzy sędowniczej wyrażonej w art. 173 Konstytucji RP. *Nota bene*, samo istnienie funkcji arbitrażu Prezydenta RP (czy ściślej: możliwość wypełnienia przez prezydenta tej funkcji) jest w najnowszej literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego podawana w wątpliwość z uwagi na partyjną proveniencję prezydenta pochodzącego z wyborów silnie upartyjnionych²⁹. Na dezaprobatę zasługuje także próba wytłumaczenia przez prokuratora odstąpienia przez ustrojodawcę od szczegółowego dookreślenia pojęcia prawa łaski w Konstytucji – wolą „zapewnienia Prezydentowi RP maksymalnej swobody w stosowaniu tej instytucji”³⁰. Fakt, iż prawo łaski Prezydenta RP należy do jego prerogatyw, „które nie wymagają kontrasygnaty premiera rządu”, nie oznacza, że są „podejmowane swobodnie, czyli mają charakter dyskrecjonalny, stanowiąc przejaw uznaniowej władzy państwa wobec jednostki”³¹. Prerogatywa to uprawnienie, które jest wolne od obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a więc udziału czynnika rządowego, ale nie oznacza to, że jest to przejaw „uznaniowej władzy państwa”³². Maksymalna swoboda stosowania swoich uprawnień przez organ państwa stoi w jaskrawej sprzeczności ze standardami nowożytnego konstytucjonalizmu opartego na władzy ograniczonej m.in. przez jej podział oraz związanie przepisami prawa, w tym przepisów konstytucji jako aktu o najwyższej mocy prawnej, który zgodnie z m.in. art. 7, art. 8 ust. 1, art. 126 ust. 3 i art. 130 wiąże również Prezydenta RP. Jak wspomniano, prezydent w przeciwieństwie do niektórych monarchów, nie jest głową państwa w tradycyjnym rozumieniu, nie jest suwerenem ani ustrojodawcą, a więc nie może modyfikować samodzielnie treści Konstytucji, w tym np. art. 7 określającego zasadę

²⁷ S. Bangalore Prakash, *Imperial from the Beginning. The Constitution of the Original Executive*, New Haven and London 2015, s. 100–109. Warto dodać na marginesie, że ściśle wykonawczy charakter prawa łaski łatwiej dostrzec w USA niż w Polsce dzięki ustrojowej pozycji amerykańskiego prezydenta jako zwierzchnika władzy wykonawczej, a w jej ramach prokuratury, na której działalność prezydent może wpływać w ramach realizacji prawa łaski.

²⁸ Uzasadnienie, s. 6–7.

²⁹ Zob. S. Patyra, *Dualizm egzekutywy – konieczność czy anachronizm [w:] Zmieniać Konstytucję, czy nie zmieniać?...*, s. 92–103.

³⁰ Uzasadnienie, s. 6.

³¹ Tamże, s. 6–7.

³² Tak również np. J. Ciapała, *Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie stosowania prawa łaski jako refleksu dawnej funkcji głowy państwa [w:] Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 26.

legalizmu, art. 126 ust. 3, który określa zakres i zasady realizacji przez Prezydenta RP jego zadań w zgodzie z przepisami Konstytucji RP i ustaw, czy art. 99 ust. 3, który określa konsekwencje skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego³³.

III. Należy jednak podkreślić, że brak swobody prezydenta w stosowaniu uprawnień (kompetencji) czy ogólność przepisu, który je przyznaje, nie oznacza, że inne organy, np. w drodze wykładni, mogą te uprawnienia ograniczać, zawężając ich zakres określony w Konstytucji RP. Stwierdzenie Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu przywołanej w tytule uchwały, że „przez 95 lat obowiązywania polskich konstytucji prawo łaski było generalnie rozumiane jako indywidualny akt głowy państwa, który winien mieć zastosowanie tylko wobec osoby prawomocnie skazanej”³⁴, wzbudza wątpliwości w świetle argumentów przytoczonych w literaturze przedmiotu (w tym przez wspomnianego Z. Witkowskiego, ale także B. Barana i w przywołanych przez tego drugiego autora pozycjach naukowych z lat 1934–1965, a więc pod rządami kilku kolejnych konstytucji posługujących się ogólnym sformułowaniem „prawo łaski”, w których nie rozumiano go wyłącznie tak jak sugeruje uzasadnienie Sądu Najwyższego³⁵). Nie ulega wątpliwości, co potwierdza dominujący w doktrynie prawa karnego pogląd o tym, że „prawo łaski służy postprocesowej korekcie wyroku skazującego wydanego zgodnie z prawem, lecz w gruncie rzeczy niesprawiedliwego”, że „polega na darowaniu lub złagodzeniu kary lub środków karnych orzeczonych prawomocnie wobec indywidualnie oznaczonej osoby lub unicestwieniu skutków prawomocnego skazania”, „daje możliwość słusznego złagodzenia surowości kar i skutków skazania orzeczonych w prawidłowych wyroku, którego wykonanie wobec danego skazanego [...] oznaczałoby represję indywidualnie zbyt surową, przekraczającą tę właściwą miarę, jaką w jego szczególnych warunkach wyznacza poczucie sprawiedliwości”³⁶. Należy jednak zadać pytanie, czy jest to jedyna postać i funkcja prawa łaski? Czy nie ma innych jej funkcji, które można odszukać na płaszczyźnie ustrojowej, a nie związanej z polityką karną?

Przynajmniej część przedstawicieli doktryny prawa karnego jest zgodna, że korzystając z prawa łaski, prezydent nie jest związany instytucjami prawa karnego. Instytucja prawa łaski nie powinna być analizowana wyłącznie na gruncie prawa karnego, a o jej treści nie można przesądzać w oparciu o treść aktów podkonstytucyjnych. A jednak także na gruncie prawa karnego temat ten wywołuje dyskusje i skutkuje zróżnicowanymi konkluzjami. Dotyczy to w szczególności

³³ Na ten pominięty aspekt problematyki zakresu prezydenckiego prawa łaski zwróciłem uwagi w *Głosie do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17 (Granice prezydenckiego prawa łaski)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 4.

³⁴ Uzasadnienie, s. 28.

³⁵ Zob. B. Baran, *Prawo łaski...*, s. 309.

³⁶ Zob. B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 364–365 i przywołana tam literatura.

skutku ułaskawienia w postaci zatarcia skazania, ale (również zdaniem niektórych przedstawicieli nauki prawa karnego) także instytucji rehabilitacji. Zatarcie skazania nie powoduje powrotu do sytuacji prawnej skazanego sprzed wydania wyroku skazującego. Taki skutek ma tylko rehabilitacja, która zdaniem części autorów jest możliwa i dopuszczalna³⁷. Ułaskawienie w formie rehabilitacji skutkuje przywróceniem praw nie tylko *ex nunc*, ale także *ex tunc*. Ewentualne odzyskanie utraconych praw przez skazanego dotyczyłoby wyłącznie uprawnień publicznoprawnych. Pogląd o dopuszczalności ułaskawienia w formie rehabilitacji jest rzadko spotykany w literaturze przedmiotu. W doktrynie prawa karnego uważa się generalnie, że rehabilitacja jest niedozwolona ponieważ nie można aktem łaski *ex post* unicestwić skazującego wyroku. Można darować wyrok, ale nie fakt skazania. Niektórzy autorzy dopuszczają jednak, aby stosować rehabilitację jako *ultima ratio* w „szczególnie uzasadnionych wypadkach, w sytuacji, kiedy doznana przez skazanego krzywda jest w rażącym stopniu niesłuszna i dolegliwa i nie ma możliwości jej naprawienia w inny sposób”³⁸. Czy prezydencka odmiana prawa łaski umożliwi mu odwołanie się do *ultima ratio*? Czy nie będzie to sprzeczne z wyżej przedstawioną, krytyczną analizą roli prezydenta, który nie jest monarchą autokratycznym i wobec tego nie pełni tradycyjnej roli głowy państwa?

Istotnej wskazówki dotyczącej poprawnej, w warunkach ustroju republikańskiego, interpretacji prawa łaski udzielił Piotr Winczorek, który w komentarzu do art. 139 Konstytucji RP stwierdził: „Korzystając [...] z prawa łaski, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie uczestniczy w wymiarze sprawiedliwości [...], ułaskawiając, okazuje skazanemu m i ł o s i e r d z i e ”³⁹ [podkreślenie M.M.W.]. Do podobnych wniosków doszedł Sąd Najwyższy w postanowieniu z 1975 r. (a więc pod rządami konstytucji PRL z 1952 r., która prawo łaski powierzyła Radzie Państwa). Sąd dostrzegł w akcie łaski realizację „wymogów humanizmu i sprawiedliwości w sytuacji, gdy nie można uczynić im zadość w drodze postępowania sądowego”⁴⁰.

Możemy więc mówić o moralnym celu prawa łaski jako aktu miłosierdzia. Ten, jeden z możliwych, moralny cel stosowania ułaskawienia będzie łączył tę instytucję w jej republikańskim i monarchicznym kształcie, z zachowaniem jednak istotnych różnic wynikających z odmienności pozycji ustrojowej obu decydentów. Poszukując na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji funkcji prezydenta, z którą można by łączyć moralny cel prawa łaski, należy wskazać funkcję przedstawiciela narodu. W państwie republikańsko-demokratycznym to naród, a nie król jest ucieleśnieniem państwa i suwerenem. Krzywdę wynikającą z przestępstwa wyrządza się państwu i narodowi. Wybacza – jego przedstawiciel, czyli Prezydent RP, realizując tę funkcję w zgodzie z wiążącymi go zasadami Konstytu-

³⁷ Np. tamże, s. 353.

³⁸ Zob. tamże, s. 352–353 i przywołane tam wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa karnego.

³⁹ P. Winczorek, *Konstytucja...*, s. 294.

⁴⁰ Postanowienie SN z 2 maja 1975 r. II KO 5/75, za: B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 351.

cji, a więc w stosunku do osoby prawomocnie skazanej⁴¹. Prezydent, ułaskawiając (nigdy nie zastępując wymiaru sprawiedliwości) w imieniu narodu, może nie tylko przebaczyć, ale także wyrazić wdzięczność, litość, uznanie, czy przeciwdziałać potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa i ładu społecznego stanowiącym skutek skazania.

Granice tak dookreślonego prezydenckiego prawa łaski, określonego w art. 139 Konstytucji RP, jako aktu miłosierdzia i realizacji funkcji przedstawiciela narodu, jako suwerena w III RP, wyznacza także norma określona w artykule 99 ust. 3 Konstytucji RP. Na tej podstawie należy stwierdzić, że w świetle m.in. art. 7 i art. 126 ust. 3 Konstytucji RP jest niedopuszczalne zastosowanie prawa łaski w formie tzw. abolicji indywidualnej wobec posłów i senatorów w sposób uniemożliwiający realizację dyspozycji zawartej w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP. Istnieją także uzasadnione wątpliwości, czy w przypadku wystąpienia skutku określonego w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP, czyli utraty biernego prawa wyborczego, jest możliwe zastosowanie aktu łaski w formie zatarcia skazania, jak i samo zatarcie skazania z mocy prawa. Normę art. 99 ust. 3 należy uznać za konstytucyjne ograniczenie możliwości stosowania zarówno ułaskawienia w formie abolicji indywidualnej, jak również rehabilitacji w stosunku do posłów i senatorów skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Powyższa analiza skłania do rozważenia jeszcze jednej hipotetycznej kwestii: czy Prezydent RP mógłby jednak zastosować prawo łaski przed skazaniem (uprawomocnieniem się wyroku skazującego), a więc w formie abolicji indywidualnej w przypadku, gdy negatywne dla skazanego skutki w postaci utraty prawa do wykonywania zawodu czy pełnienia stanowiska wynikałyby z przepisu o randze podkonstytucyjnej?

W świetle poczynionych wyżej uwag i spostrzeżeń uważam, że:

1. Instytucja prawa łaski w ustroju republikańskim (a także w ustroju monarchii mieszanej – monarchiczno-demokratycznym) pełni częściowo inną funkcję niż w ustroju czystej (pełnej) monarchii. Jeżeli ustrojodawca powierzył uprawnienie do stosowania prawa łaski prezydentowi, nie jest ono przejawem realizacji tradycyjnych uprawnień głowy państwa, bo wymagałoby to przyjęcia, że prezydent jest głową państwa w tradycyjnym ujęciu, a więc że np. jest częściowo organem władzy sądowniczej, a także że ma pełną dowolność zarówno w ustalaniu zakresu przysługującego mu prawa łaski, jak i decydowaniu o jego stosowaniu. Na gruncie obowiązującej Konstytucji, bez względu na ogólność sformułowania przepisu art. 139 Konstytucji RP, taką maksymalnie szeroką, monarchiczną wykładnię treści prezydenckiego prawa łaski należy uznać za niedopuszczalną. Monarchiczna geneza instytucji prawa łaski może wpływać na jej treść, ale jedynie w taki sposób, że nadaje jej charakter aktu miłosierdzia

⁴¹ M.M. Wiszowaty, *Relikt monarchii czy filar republiki?...*, s. 137.

stosowanego przez suwerena. W warunkach republiki demokratycznej jest to decyzja narodu podejmowana lub współpodejmowana przez jego reprezentanta (prezydenta, ewentualnie parlament czy rząd jako emanację większości sejmowej). Nie może być mowy o w pełni uznaniowym stosowaniu prawa łaski, a tym bardziej o kierowaniu się przesłankami *stricte* politycznymi⁴².

2. Prawo łaski wykonywane przez prezydenta należy postrzegać przede wszystkim jako realizację jego funkcji reprezentanta narodu jako suwerena, ewentualnie (w odpowiednich okolicznościach) również funkcji strażnika bezpieczeństwa państwa.
3. Za potencjalnie dopuszczalne można uznać zastosowanie przez Prezydenta RP prawa łaski w formie abolicji indywidualnej, ale wyłącznie w nadzwyczajnej, wyjątkowej sytuacji, w przypadku łącznego zaistnienia następujących przesłanek:
 - a) Skutkiem prawomocnego skazania może być utrata przez skazanego uprawnień (prawo wykonywania określonego zawodu, prowadzenia określonej działalności itp.) posiadanych w momencie uprawomocnienia się wyroku, przy czym utrata tych uprawnień nie wynika z norm konstytucyjnych, ale wyłącznie podkonstytucyjnych. Odmienna interpretacja oznaczałaby, że granice prawa łaski przyznanego prezydentowi na mocy normy konstytucyjnej wyznaczałoby zawężająco akt rangi podkonstytucyjnej, uniemożliwiając prezydentowi pełną realizację jego konstytucyjnego prawa łaski polegającego na możliwości złagodzenia lub zniesienia nie tylko kary, ale także wszystkich skutków publiczno-prawnych skazania, poza wyraźnie wyłączonymi przez normy konstytucji.
 - b) Istnieje istotny i znaczący powód zastosowania ulaskawienia, o charakterze pozaprawnym, wynikający z moralności lub humanitaryzmu⁴³, stanowiący akt: wdzięczności za nadzwyczajne poświęcenie dla dobra wspólnego lub wyraz społecznego poczucia sprawiedliwości (lub miłosierdzia) albo dbałości lub uzasadnionej obawy o bezpieczeństwo publiczne⁴⁴ (eliminacja ryzyka odwetu, zamieszek jako skutków prawomocnego skazania, ale także ochrona przed negatywnymi konsekwencjami cennej działalności zakonspirowanych funkcjonariuszy lub współpracowników służb specjalnych)⁴⁵. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwrócono uwagę, że osiągnięcie celu

⁴² B. Banaszak (*Prawo konstytucyjne...*, s. 501) uważa, że stosowanie prawa łaski nie powinno być motywowane nie tylko przesłankami polityki, ale nawet polityki karnej.

⁴³ Ten wymóg powinien umożliwić uniknięcie sytuacji wskazanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako świadczących przeciwko dopuszczalności stosowania abolicji indywidualnej (zob. K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia, regulacja, praktyka*, Warszawa 2013, s. 240).

⁴⁴ K. Kaczmarczyk-Kłys podaje m.in. przykład abolicji indywidualnej zastosowanej wobec działacza mniejszości ukraińskiej z powodów bezpieczeństwa przez Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego (*Prawo łaski na tle porównawczym. Dawniej i obecnie*, Rzeszów 2013, s. 437).

⁴⁵ Tak również: B. Baran, *Prawo łaski...*, s. 319.

- humanitaryzmu i miłosierdzia może dotyczyć nie tylko skazanego, ale także jego najbliższych, których dotyczą skutki wyroku⁴⁶.
- c) Nie dojdzie do naruszenia aktem łaski norm konstytucyjnych, szczególnie z zakresu praw człowieka, jak wyrażone w art. 45 (prawo do sądu), a także art. 42 (domniemanie niewinności) – dzięki m.in. odpowiedniemu sformułowaniu aktu łaski (na pewno nie w formie „przebaczenia”, które można uznać za krzywdzące, a nawet naruszające zasadę domniemania niewinności), wyeliminowaniu ryzyka ułaskawienia wbrew woli skazanego, ze skutkiem jego napiętnowania, braku oskarżyciela posiłkowego czy niezłożeniu apelacji. Wydaje się, że dla umożliwienia pełniejszej realizacji wskazanych przesłanek do ułaskawienia w opisanej formie powinno dojść wyłącznie po wydaniu wyroku skazującego przez sąd I instancji, do czasu upływu terminu na złożenie zwykłego środka odwoławczego i ewentualnie po uzyskaniu informacji o odstąpieniu pokrzywdzonego od złożenia takiego środka.
4. Zgadzam się z tymi przedstawicielami doktryny, którzy optują za ustawową regulacją przesłanek stosowania prawa łaski w ustawie. Za godne rozważenia uważam propozycję ustanowienia wymogu uzyskania kontrasygnaty dla decyzji o ułaskawieniu. Republikański charakter prezydenckiego prawa łaski, a więc uprawnienia realizowanego w wykonaniu funkcji reprezentanta suwerennego narodu skłania do uznania zasadności umożliwienia składania wniosków o ułaskawienie przez grupę obywateli, np. z ustanowieniem obowiązku przedłożenia określonej liczby podpisów poparcia pod takim wnioskiem. Odpowiednio wysoka liczba zebranych podpisów poparcia mogłaby powodować przekazanie decyzji w sprawie ułaskawienia Sejmowi RP. Te uwagi mają już jednak wyłącznie charakter *de lege ferenda*, a ich realizacja wymagałaby stosownych zmian w Konstytucji RP.

⁴⁶ A. Domańska, *Odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Konstytucji z 1997 r.* [w:] *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2017, s. 48.