

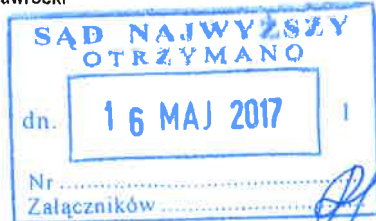
RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

1218.../2017/PSP/MSZ



Warszawa, 16 maja 2017 r.

Sąd Najwyższy

Izba Karna

Plac Krasińskich 2/4/6

00-951 Warszawa

Sygn. akt: I KZP 4/17

Opinia *amicus curiae*

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego przez Sąd Najwyższy w sprawie dotyczącej interpretacji konstytucyjnego prawa łaski (sygn. akt: I KZP 4/17)

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej jako: Fundacja, HFPC) pragnie niniejszym przedstawić opinię prawną w sprawie zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego przez Sąd Najwyższy, wyrażonego w pytaniach:

„1. Czy przewidziany w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres normowania zwrotu "prawo łaski" obejmuje również normę kompetencyjną do stosowania abolicji indywidualnej?

2. W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze - jakie skutki wywołuje przekroczenie powyższego zakresu normowania dla dalszego toku postępowania karnego?”

1. Uwagi wprowadzające

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”) jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka. Jedną z podstawowych gwarancji ochrony praw jednostki w państwie demokratycznym jest przestrzeganie przez organy konstytucyjne zasady trójpodziału władzy. Zasada ta ma szczególne znaczenie z punktu widzenia władzy sądowniczej, jest bowiem fundamentem jej niezależności i niezawisłości. Nadmierna ingerencja organów władzy wykonawczej i ustawodawczej w kwestie związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości może godzić w autorytet władzy sądowniczej, a tym samym negatywnie wpływać na konstytucyjne prawo jednostki do sądu.

Ze względu na powyższe, HFPC uznała za stosowne przedłożenie Sądowi Najwyższemu opinii prawnej w charakterze przyjaciela sądu (*amicus curiae*) w

niniejszej sprawie. Interpretacja konstytucyjnych regulacji dotyczących prezydenckiego prawa łaski przyjęta przez Sąd Najwyższy będzie bowiem miała, w naszej ocenie, niebagatelne znaczenie dla systemu podziału i wzajemnego równoważenia się władz, poszanowania zasady niezależności sądownictwa. Ponadto, zdaniem HFPC, niniejsza sprawa jest istotna także z perspektywy praw jednostek – i to zarówno występujących w procesie karnym w roli oskarżonych, jak i pokrzywdzonych.

2. Wykładnia językowa art. 139 Konstytucji RP

Kwestia dopuszczalności skorzystania przez Prezydenta RP z prawa łaski przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego, które miałyby skutkować umorzeniem takiego postępowania, nie została jednoznacznie rozstrzygnięta w doktrynie. Choć dominować zdają się poglądy odrzucające taką możliwość¹, to jednak pojawiają się i zdania odmienne.² Także za granicą praktyka w tym względzie nie jest jednolita.³ Mając na uwadze tego rodzaju wątpliwości interpretacyjne, HFPC zdecydowała się na zaprezentowanie własnego poglądu na omawianą kwestię, dokonując wykładni językowej i funkcjonalnej art. 139 Konstytucji RP.

Zwolennicy przyznania Prezydentowi RP kompetencji do stosowania prawa łaski jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego skutkującego umorzeniem postępowania karnego opierają się zwykle na literalnej interpretacji art. 139 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo

¹ Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 257-258; K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013, s. 237-239; tenże, *komentarz do art. 139 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el.; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Tom III*, Warszawa 2012, s. 514; P. Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 101-105; P. Sarnecki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 1999, s. 2; R. A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych regulacjach*, „Prokuratura i Prawo” nr 9/1997, s. 26-27; A. Szmyt, *O prezydenckim prawie łaski*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Zagadnienia konstytucyjne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 3/2000, s. 94-95; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 222-223; A. Duda, A. Wąglorz, *Zakres przedmiotowy prawa łaski z art. 139 Konstytucji (o niedopuszczalności stosowania abolicji indywidualnej)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2016, z. 1, s. 51-70; P. Kardas, J. Giezek, *Konstytucyjne podstawy prezydenckiego prawa łaski a możliwość stosowania tzw. abolicji indywidualnej*, „Palestra” 2016, nr 1-2, s. 21-39; J. Kędzierski, *Prawo łaski a tzw. abolicja indywidualna – rozważania pro publico bono*, „Palestra” 2016, nr 1-2, s. 40-45.

² Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 768; B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 307-324; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2006, s. 199; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1328; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 571-572 (autor przyznaje jednak rację poglądom, w myśl których takie działanie Prezydenta byłoby „przedwczesną ingerencją w wymiar sprawiedliwości”).

³ Przykładowo, „abolicja indywidualna” jest możliwa w USA (jednym z najstynniejszych przypadków zastosowania tej instytucji było ułaskawienie R. Nixona przez G. Forda, zanim jeszcze został on skazany; należy jednak wskazać, że zgodnie z orzecznictwem SN ułaskawienie przed skazaniem nie oznacza uniewinnienia oskarżonego przez Prezydenta, lecz wręcz przeciwnie: zakłada jego przyznanie się do winy, zob. wyrok SN USA z 25 stycznia 1915 r. w sprawie *Burdick v. United States*, 236 U.S. 79), nie jest dopuszczalna w Rumunii (C. I. Dascălu, *Elements Of Comparative Law On The Individual Pardon, Between Constitutional Constraint And Discretionary Prerogative Of The Head Of State*, „Law Review: Judicial Doctrine & Case-Law”, Kwiecień 2012, s. 1-6), we Francji zaś istnieją różne poglądy w kwestii jej dopuszczalności (zob. np. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski we Francji*, „Ius Novum” nr 3/2012, s. 88).

łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu.” Część doktryny uważa, że skoro przepis ten nie zawiera, na gruncie językowym, ograniczenia dopuszczalności stosowania prawa łaski do osób skazanych wyłącznie wyrokami już prawomocnymi, znaczy to, że Prezydent może skorzystać ze swojej prerogatywy nawet i przed ostatecznym zakończeniem postępowania karnego, co miałyby skutkować umorzeniem postępowania.⁴ Jedynym ograniczeniem władzy Prezydenta miałyby tu być zakaz ułaskawiania osób skazanych przez Trybunał Stanu.

W ocenie HFPC taka interpretacja nie jest prawidłowa.

Po pierwsze, już sam termin „prawo łaski” sugeruje, że głowa państwa ma kompetencję do sprawienia komuś „przysługi”, zwolnienia go od pewnej dolegliwości. W kontekście prawa karnego oznacza to, że aby Prezydent mógł kogoś zwolnić od pewnej dolegliwości, musi istnieć podstawa prawna, stanowiąca źródło tych dolegliwości, czyli mówiąc wprost: jakaś sankcja karna. Nie sposób uznać, że Prezydent może „ułaskawić” osobę nieskazaną – na czym bowiem polegałby wówczas akt łaski? Do momentu prawomocnego zakończenia postępowania karnego oskarżony jest osobą niewinną i do wykazania swojej niewinności nie potrzebuje łaski głowy państwa⁵. Z kolei jeśli uznalibyśmy, że dolegliwością, od której prawo łaski ma uchronić, jest nie tyle represja karna, lecz już sam fakt toczenia się przeciwko danej osobie postępowania karnego, oznaczałoby to, że Prezydent mógłby skorzystać ze swej prerogatywy nie tylko po wydaniu wyroku sądu I instancji, ale nawet jeszcze przed wniesieniem aktu oskarżenia lub po pierwszej „dolegliwości procesowej” polegającej na wydaniu wobec jednostki postanowienia o postawieniu zarzutów. Skoro bowiem uznajemy, że Prezydent może ułaskawić jednostkę w celu niedopuszczenia do prowadzenia przeciwko niej postępowania karnego, to nie ma żadnego logicznego uzasadnienia dla ograniczenia kompetencji Prezydenta do ułaskawiania jedynie osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem.

Po drugie, choć Konstytucja rzeczywiście nie definiuje pojęcia „prawa łaski”, to jednak nie może ono być interpretowane dowolnie. Należy przyjąć, że wprowadzając termin „prawo łaski” ustrojodawca miał na myśli zakorzenioną w tradycji prawnej instytucję, odmienną od innych podobnych aktów mających na celu uwolnienie jednostki (jednostek) od skutków złamania przez nią (przez nie) prawa. Takimi instytucjami, poza ułaskawieniem, są przede wszystkim abolicja, amnestia oraz immunitet. Mianem amnestii określa się tzw. „łaskę generalną”, a więc akt prawny rangi ustawowej, którego celem jest darowanie lub złagodzenie prawomocnie orzeczonych kar.⁶ Amnestia wiąże się niekiedy z abolicją, której celem jest „zaniechanie wszczęcia postępowania karnego, umorzenie postępowania już wszczętego, lecz jeszcze niezakończonych prawomocnym wyrokiem, oraz zatarcie skazania”.⁷ Immunitet z kolei jest formą przywileju przysługującego pewnym wyodrębnionym kategoriom

⁴ Zob. np. S. Waltoś, cyt. wyżej; B. Baran, cyt. wyżej, s. 310.

⁵ M. Radajewski, *Ułaskawienie oskarżonego jako przestępstwo umorzenia postępowania karnego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30.03.2016 r. (X Ka 57/16)*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 10, s. 132-133.

⁶ Zob. np. P. Daniluk, *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2014, s. 43-76.

⁷ P. Daniluk, *Leksykon prawa karnego - część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2011, s. 1-4.

podmiotów. Jego istotą jest wykluczenie bądź ograniczenie odpowiedzialności (niejako *a priori*) tych podmiotów za określone przypadki naruszenia prawa.⁸

W przeciwieństwie do wszystkich tych instytucji, do ułaskawienia nie dochodzi na podstawie przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz poprzez postanowienie głowy państwa mające charakter aktu indywidualnego i konkretnego. Celem ułaskawienia jest natomiast darowanie kary indywidualnej osobie, a nie uniemożliwienie wszczęcia wobec niej postępowania karnego czy też nakazanie umorzenia takiego postępowania. W ten sposób prawo łaski pojmowane jest nie tylko w języku prawnym i prawniczym, ale i w języku powszechnym, np. internetowy Słownik Języka Polskiego PWN definiuje prawo łaski jako „uprawnienie do złagodzenia lub darowania kary prawomocnie orzeczonej przez sąd, przysługujące zazwyczaj głowie państwa”⁹. Co więcej, niemalże identyczna definicja prawa łaski znajduje się na stronie internetowej Prezydenta RP: „Prawo łaski jest szczególnym, określonym w art. 139 Konstytucji RP, uprawnieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Istotą tego uprawnienia jest całkowite lub częściowe uwolnienie skazanego od skutków karnych prawomocnego wyroku sądu”.¹⁰ Ergo, w ocenie HFPC, skutek w postaci umorzenia postępowania można byłoby ewentualnie osiągnąć w drodze tzw. „abolicji indywidualnej” – terminem tym Konstytucja się jednak nie posługuje, trudno byłoby więc wywodzić z niej kompetencję Prezydenta do wydawania tego rodzaju aktów.

Interpretując leksykalne znaczenie terminu „prawo łaski” warto odwołać się także do kompetencji, jakie przysługiwały głowie państwa na gruncie Konstytucji 3 Maja oraz w okresie międzywojennym. Ma to znaczenie o tyle, że Preambuła Konstytucji RP z 1997 r. wprost „nawiązuje do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”. Konstytucja 3 Maja zatem w swoim Artykule VII stanowiła, że „Król, któremu wszelka moc dobrze czynienia zostawiona być powinna, mieć będzie *jus agratiandi* [tj. prawo łaski] na śmierć skazanych, prócz in *criminibus status* [tj. skazanych za przestępstwo zdrady stanu]”. Pomimo archaicznej polszczyzny, jaką został sformułowany ten przepis oraz ograniczenia prawa łaski króla tylko do przypadków zasądzenia kary śmierci, norma ta wyraża dwie ważne zasady, które wydają się aktualne po dziś dzień. Po pierwsze, królewskie prawo łaski nie polegało na zwolnieniu danej osoby z odpowiedzialności karnej, lecz jedynie na złagodzeniu zasądzonej wobec niej sankcji karnej. Po drugie, król nie mógł skorzystać ze swojej prerogatywy w odniesieniu do sprawców skazanych za przestępstwo zdrady stanu, tak jak i obecnie głowa państwa nie może ułaskawić osób skazanych przez Trybunał Stanu. Także konstytucje okresu międzywojennego nie przyznawały Prezydentowi RP prawa do nakazywania sądom umarzania postępowań karnych. Zgodnie z art. 47 Konstytucji marcowej Prezydentowi Rzeczypospolitej przysługiwało „prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach”. Nawet Konstytucja kwietniowa, której jednym z głównych założeń było przeciwieństwo wzmocnienie władzy Prezydenta, nie przyznawała głowie państwa prawa do decydowania o umorzeniu postępowania karnego poprzez ułaskawienie osoby przed jej prawomocnym

⁸ Zob. np. L. Garlicki, cyt. wyżej, s. 212-215.

⁹ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/%C5%81aska.html> (dostęp w dniu 18 listopada 2015 r.).

¹⁰ <http://www.Prezydent.pl/prawo/prawo-laski/> (dostęp w dniu 19 listopada 2015 r.).

skazaniem¹¹. Artykuł 69 stanowił bowiem jasno, że „Prezydent Rzeczypospolitej władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”¹².

W ocenie HFPC, w takiej sytuacji nie byłaby zasadna wykładnia oparta na założeniu, że skoro Konstytucja nie zabrania Prezydentowi ułaskawienia osoby skazanej wyrokiem nieprawomocnym, to znaczy, że ma on taką kompetencję. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy zasadniczej, „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, co oznacza, że nie jest dopuszczalne przyjęcie, że organy mogą czynić wszystko to, czego Konstytucja im nie zakazuje, lecz wręcz przeciwnie – mogą czynić wyłącznie to, do czego Konstytucja ich uprawnia. Konstytucja nie przyznaje Prezydentowi *expressis verbis* kompetencji do decydowania o umorzeniu postępowania karnego czy uniewinnieniu oskarżonego, a zatem w naszej ocenie nie jest dopuszczalne uznanie, że zostały mu one przyznane w sposób milczący czy dorozumiany. Gdyby ustrojodawca zamierzał wyposażyć Prezydenta w tak szerokie prerogatywy, to uczyniłby to wprost. Warto tu przywołać art. 65 ust. 2 lit. c Konstytucji Austrii, w myśl którego Prezydent Federacji ma nie tylko prawo do „ułaskawiania skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym, złagodzenia i zmiany wymierzonych przez sąd kar, złagodzenia skutków prawnych i zatarcia skazania w drodze ułaskawienia”, ale i do „umarzania postępowania karno-sądowego w sprawach czynów zagrożonych karą ściganych z oskarżenia publicznego”¹³. Tożsamą regulację do 2012 r. zawierała Konstytucja Republiki Czeskiej¹⁴, kiedy to w drodze ustawy zmieniającej Konstytucję odebrano Prezydentowi uprawnienie do wydawania nakazów umorzenia postępowania karnego.¹⁵

Należy także zwrócić uwagę, że na gruncie językowym art. 139 Konstytucji nie tylko nie wprowadza wymogu uprawnomocnienia się wyroku skazującego, ale wręcz w ogóle nie wspomina o jakichkolwiek ograniczeniach, poza wspomnianym wcześniej zakazem ułaskawiania osób skazanych wyrokiem Trybunału Stanu. Posługując się

¹¹ Por. P. Kardas, J. Giezek, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 36-37.

¹² B. Baran argumentuje, że skoro konstytucje okresu międzywojennego *expressis verbis* ograniczały prawo łaski do wyroków prawomocnych, a obecna tego nie czyni, to znaczy to, że na w obecnym stanie prawnym możliwa jest abolicja indywidualna (B. Baran, cyt. wyżej, s. 310). Będąc konsekwentnym należałoby uznać, że jeśli konstytucja marcowa i kwietniowa dopuszczały stosowanie łaski tylko wobec osób skazanych karnie, to Konstytucja z 1997 r., w której podobnego ograniczenia nie ma, dopuszczałaby stosowanie prawa łaski w postępowaniu cywilnym czy administracyjnym.

¹³ Tłumaczenie na język polski: P. Czarny, B. Naleziński, dostępne pod adresem internetowym: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html> (dostęp w dniu: 20 listopada 2015 r.). W oryginale: „Weiter stehen ihm - außer den ihm nach anderen Bestimmungen dieser Verfassung übertragenen Befugnissen - zu: (...) für Einzelfälle: die Begnadigung der von den Gerichten rechtskräftig Verurteilten, die Milderung und Umwandlung der von den Gerichten ausgesprochenen Strafen, die Nachsicht von Rechtsfolgen und die Tilgung von Verurteilungen im Gnadenweg, ferner die Niederschlagung des strafgerichtlichen Verfahrens bei den von Amts wegen zu verfolgenden strafbaren Handlungen

¹⁴ Zob. art. 62 lit. g Konstytucji Republiki Czeskiej w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2012 r. (tłumaczenie na język polski: M. Kruk, dostępne pod adresem internetowym: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html>; dostęp w dniu: 20 listopada 2015 r.)

¹⁵ Zob. tekst Ustawy Konstytucyjnej z 8 lutego 2012 r. (tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem internetowym: http://www.usoud.cz/en/other-constitutional-acts/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3050&cHash=d786e74a1a27c4b5038c833ff54f122f; dostęp w dniu: 20 listopada 2015 r.).

wykładnią zaprezentowaną przez przedstawicieli doktryny będących zwolennikami szerokiego rozumienia prawa łask, musielibyśmy zatem uznać, że Prezydent może nie tylko ułaskawić osoby skazane nieprawomocnie, ale też osoby, od których np. zasądzono odszkodowanie czy zadośćuczynienie w procesie cywilnym lub zobowiązanych do uiszczenia zaległości podatkowych. Ustrojodawca nie ograniczył przecież *expressis verbis* art. 139 Konstytucji wyłącznie do spraw karnych. Takie założenie wypaczałoby jednak sens i tradycyjne rozumienie tej instytucji.

Co więcej, w ocenie HFPC, trafny jest pojawiający się często w doktrynie pogląd, stosownie do którego zakaz „abolicji indywidualnej” można wywieść z treści art. 139 zd. 2 Konstytucji, w myśl którego „Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”¹⁶. Gdyby prawo łaski mieściło w sobie prawo do zastosowania abolicji indywidualnej, to oznaczałoby to, że Prezydent wprawdzie nie ma prawa do ułaskawienia osoby skazanej przez Trybunał Stanu, ale może ją ułaskawić przed skazaniem, a tym samym nakazać Trybunałowi umorzenie postępowania lub nawet zakazać jego wszczęcia. Sens takiego rozwiązania wydaje się bardzo wątpliwy¹⁷. Zasadny jest więc argument, że ustrojodawca dlatego odniósł się wyłącznie do osób „skazanych przez Trybunał Stanu”, a nie do wszystkich, przeciwko którym toczy się postępowanie przed tym Trybunałem, gdyż zakładał, że prawo łaski z samej swojej istoty nie może dotyczyć osób, wobec których postępowanie nie zostało jeszcze zakończone.

Na niemożność nakazania przez Prezydenta umorzenia postępowania karnego wskazują także przepisy Kodeksu postępowania karnego. Procedura uregulowana w rozdziale 59 tej ustawy stosowana jest bowiem wyłącznie w stosunku do osób skazanych prawomocnymi wyrokami sądu. Można więc uznać, że skoro konstytucyjne prawo łaski obejmowałoby „abolicję indywidualną”, to ustawodawca uregulowałby procedurę jej stosowania np. poprzez wskazanie, kiedy i w jaki sposób oskarżony może ubiegać się o ułaskawienie przez głowę państwa oraz jakie skutki wywołałby taki akt. Niemniej argumentu takiego nie należy przeceniać: jest bowiem oczywiste, że to przepisy ustawy należy odczytywać w świetle Konstytucji, a nie na odwrót oraz że ustawa nie może ograniczać uprawnień Prezydenta, które przyznała mu Konstytucja. Kluczowe jest więc ustalenie, czy Konstytucja faktycznie przyznaje Prezydentowi prawo do decydowania o abolicji indywidualnej.

Z powyższych rozważań wynika, że już zastosowanie samej tylko wykładni literalnej nakazuje raczej skłonić się ku tezie o niedopuszczalności umorzenia postępowania po wydaniu przez Prezydenta aktu łaski przed prawomocnym skazaniem. Niemniej nie sposób nie dostrzec, że wykładnia językowa czy historyczna nie rozstrzygają jednoznacznie wszystkich wątpliwości co do zakresu i skutków analizowanej tu prerogatywy Prezydenta. W konsekwencji, w celu prawidłowego odczytania treści art. 139 Konstytucji, należy odwołać się do jego funkcji i celu oraz spojrzeć na niego przez pryzmat podstawowych zasad ustrojowych RP.

¹⁶ Zob. P. Rogoziński, cyt. wyżej, s. 101-102 i powołana tam literatura; M. Radajewski, *Ułaskawienie oskarżonego jako przestępstwo umorzenia...*, s. 132.

¹⁷ Zob. np. P. Kardas, J. Giezek, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 34.

3. Abolicja indywidualna a *ratio legis* prawa łaski

Dokonując wykładni art. 139 Konstytucji należy zastanowić się nad *ratio legis* wyrażonej w nim prerogatywy prezydenckiej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że skutkiem ułaskawienia nie jest uniewinnienie osoby skazanej, lecz jedynie złagodzenie odczuwanych przez nią dolegliwości związanych z faktem zastosowania wobec niej sankcji karnych: „akt łaski nie polega na darowaniu i puszczaniu w niepamięć przestępstwa, lecz na darowaniu lub złagodzeniu kary, przy jednoczesnym pozostawieniu w mocy innych rozstrzygnięć wyroku, w tym i ustaleń dotyczących winy”¹⁸. Jak wskazuje P. Rogoziński, przyznanie głowie państwa kompetencji do darowania lub złagodzenia kary ma na celu nadanie „aktom represji karnej charakteru sprawiedliwego, humanitarnego i racjonalnego”¹⁹. Słusznie zatem Autor ten podnosi, że przyznanie Prezydentowi kompetencji do decydowania o umorzeniu postępowania nie realizowałoby tych celów: „Jakież to powody uwarunkowane względami sprawiedliwości, humanizmu czy racjonalności mogłyby usprawiedliwiać decyzję o zakazie prowadzenia przeciwko danej osobie postępowania karnego?”²⁰. Argument ten jest trafny, gdyż w sytuacji, w której jeszcze w ogóle nie doszło do represji karnej, nie można mówić, że represja ta jest „niesprawiedliwa, niehumanitarna i nieracjonalna”.

Cel indywidualnej abolicji jest odmienny: w jej przypadku nie chodzi bowiem o darowanie czy złagodzenie kary bez wkraczania w dokonane przez sąd ustalenia dotyczące winy i okoliczności popełnienia czynu zabronionego, lecz o nakazanie organom procesowym natychmiastowego zakończenia postępowania i pośrednio zakazanie im dokonywania dalszych ustaleń w kwestii okoliczności popełnienia czynu zabronionego oraz winy oskarżonych. Tak sformułowany cel wydaje się niespójny z innymi przepisami Konstytucji oraz podstawowymi zasadami ustrojowymi RP.

4. Abolicja indywidualna a zasada niezależności sądownictwa

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przyznanie Prezydentowi prawa do stosowania „indywidualnej abolicji” wydaje się sprzeczne z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą trójpodziału władzy. Zasada ta nie może być, rzecz jasna, pojmowana w sposób absolutny, a więc jako nakaz całkowitego odseparowania od siebie poszczególnych organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jak słusznie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Zasada ta, wyrażana przez znaną formułę *checks and balances*, jest jedną z zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji”.²¹ Przykładowo, władza sądownicza może wpływać na władzę ustawodawczą poprzez dokonywanie kontroli konstytucyjności uchwalanych przez nią ustaw, na władzę wykonawczą zaś poprzez m.in. rozstrzygnięcie przez Trybunał Stanu o odpowiedzialności konstytucyjnej jej przedstawicieli. Władza ustawodawcza wpływa na władzę wykonawczą poprzez powoływanie Rady Ministrów, a na władzę sądowniczą poprzez wybór członków Trybunału Konstytucyjnego. Władza wykonawcza wreszcie wpływa na władzę ustawodawczą m.in. poprzez prezydenckie prawo weta, a na władzę

¹⁸ R. A. Stefański, cyt. wyżej, s. 27.

¹⁹ P. Rogoziński, cyt. wyżej, s. 47.

²⁰ Ibid., s. 103; zob. też: P. Kardas, J. Giezek, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 35.

²¹ Wyrok TK z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15.

sądowniczą poprzez powoływanie sędziów. Wszystkie te kompetencje zostały sformułowane w Konstytucji w ten sposób, by z jednej strony wyeliminować negatywne skutki przyznania każdej z władz nieograniczonych uprawnień, a z drugiej strony, aby wzajemne wpływanie na siebie poszczególnych władz nie godziło w samą istotę przyznanych im kompetencji. Jak trafnie wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny, „Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączości kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty.”²²

Wymóg ochrony istoty poszczególnych władz odgrywa szczególne znaczenie w przypadku władzy sądowniczej. Jądem kompetencyjnym sądów jest bowiem sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, do którego istoty, według Trybunału Konstytucyjnego, należy, „by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki (...)”.²³ Innymi słowy, organy władzy ustawodawczej i wykonawczej nie mogą wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli, tj. przede wszystkim w sferę rozstrzygania o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach.²⁴

W ocenie HFPC prawo łaski, nawet definiowane „wąsko” jako kompetencja głowy państwa do darowania lub złagodzenia sankcji karnej, stanowi wyjątek od tak rozumianego zakazu ingerencji w sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się bowiem, że kwestie związane z wykonaniem kary (w tym zwalnianiem z jej wykonania) wchodzą w zakres pojęcia sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Potwierdza to choćby fakt, że na gruncie polskiego prawa karnego to właśnie sądy, a nie np. organy zakładu karnego czy Prezydent, decydują o orzeczeniu wobec skazanego przedterminowego zwolnienia z odbywania kary.

Podstawowa zasada wykładni prawa stanowi z kolei, że wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae; exceptio est strictissimae interpretationis*). W ocenie HFPC nie jest więc dopuszczalne, aby konstytucyjny wyjątek zezwalający Prezydentowi na ograniczoną ingerencję w sferę zastrzeżoną dla wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej, interpretować w ten sposób, by umożliwić głowie państwa ingerencję idącą dużo dalej²⁵. O ile bowiem darowanie lub złagodzenie kary, choć zapewne ingeruje w sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości, to jednak nie pozbawia sądów ich zasadniczych kompetencji, o tyle przyznanie Prezydentowi prawa do decydowania o „indywidualnej abolicji” wydaje się godzić w samą istotę wymiaru sprawiedliwości. Jeśli Prezydent miałby prawo do nakazywania sądowi umorzenia danego postępowania karnego albo nawet zakazywania jego wszczęcia, to tym samym posiadałby kompetencję do odebrania władzy sądowniczej prawa do „rozstrzygania o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach”. Mógłby więc nie tyle „ingerować” w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości

²² Orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94.

²³ Ibid.

²⁴ Kp 1/15, cyt. wyżej.

²⁵ Por. M. Radajewski, *Ułaskawienie oskarżonego jako przesłanka umorzenia...*, s. 133; P. Kardas, J. Giezek, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 31.

przez sądy, ale wręcz decydować, w której sprawie karnej dopuszczalne jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a w której nie. Jak widzimy, jest to bardzo szeroka interpretacja wyjątku od zasady podziału władzy określonego w art. 139 Konstytucji, dla której trudno odnaleźć uzasadnienie w świetle aksjologii konstytucyjnej²⁶.

5. Abolicja indywidualna a prawo do sądu

Należy ponadto zwrócić uwagę, że - jak trafnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w przywołanych powyżej wyrokach - każda ingerencja w sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości stanowi zagrożenie dla prawa do niezależnego i niezawisłego sądu, gwarantowanego jednostkom w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W związku z omawianym tu zagadnieniem ryzyko to jest szczególnie widoczne w kontekście praw pokrzywdzonego.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka mają swój aspekt materialny i proceduralny. Aspekt materialny oznacza, że organy państwa nie mogą w sposób nieproporcjonalny ingerować w prawa i wolności jednostki, aspekt proceduralny zaś zakłada, że mają one obowiązek wyjaśnienia przypadków ingerencji w prawa jednostki. Przykładowo, z konwencyjnej gwarancji prawa własności (art. 1 Protokołu nr 1) wynika, po pierwsze to, że państwo nie może np. wyłączać obywateli w sposób arbitralny (aspekt materialny), a po drugie, że w przypadku popełnienia przestępstwa, na skutek którego ofiara utraciła swą własność, państwo jest zobowiązane do przeprowadzenia „efektywnego postępowania karnego”²⁷ (aspekt proceduralny).

Także polski Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ustawa zasadnicza gwarantuje pokrzywdzonemu prawo dostępu do efektywnie ukształtowanej procedury karnej. Jak wskazał w wyroku z 30 września 2014 r.²⁸ „(...) gwarancje wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu w sprawie karnej oprócz oskarżonego obejmują również pokrzywdzonego. Sprawy karnej, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie należy bowiem postrzegać wyłącznie z perspektywy 'każdej osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa' (...). Należy uznać, że sprawą karną w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest każde rozstrzygnięcie organu procesowego, którego przedmiotem jest kwestia odpowiedzialności karnej albo kwestia bezpośrednio związana z tym rozstrzygnięciem, powodująca zmiany w sferze bezpośrednich interesów uczestnika tego postępowania, a ze względu na swą dolegliwość wymagająca, aby rozstrzygnięcie zapadło w warunkach bezstronności i niezależności przed niezawisłym sądem (...). Sprawa karna, w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest zatem sprawą oskarżonego, w której rozstrzyga się przede wszystkim o zasadności stawianych mu zarzutów karnych, ale także sprawą pokrzywdzonego w zakresie, w jakim dotyczy czynu naruszającego czy też zagrażającego jego dobrom prawnym. Nie sposób bowiem zaprzeczyć istnieniu prawnie relewantnych interesów pokrzywdzonego przestępstwem, których ochrony nie da się zrealizować wyłącznie za pomocą kompensacyjnych środków postępowania cywilnego”. Pokrzywdzony ma więc prawo do tego, „(...) aby postępowanie karne

²⁶ Por. A. Duda, A. Wąglorz, *Zakres przedmiotowy prawa łaski z art. 139 Konstytucji (o niedopuszczalności stosowania abolicji indywidualnej)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2016, z. 1, s. 56-61.

²⁷ Wyrok ETPC z 14 października 2008 r. w sprawie *Blumberga p. Łotwie*, skarga nr 70930/01.

²⁸ Sygn. akt SK 22/13.

zostało ukształtowane zgodnie z zasadami sprawiedliwości, a więc z uwzględnieniem jego słusznym interesów oraz prawa do wysłuchania. (...) ma uprawnienie do uzyskania, bez nieuzasadnionej zwłoki, wiążącego rozstrzygnięcia sądowego sprawy karnej prawidłowo wniesionej do sądu przez uprawnionego oskarżyciela. (...) ma uprawnienie do tego, aby sąd rozpoznający sprawę spełniał konstytucyjne wymogi właściwości, niezależności, bezstronności i niezawisłości”.²⁹

Przyznanie Prezydentowi kompetencji w zakresie indywidualnej abolicji, a więc *de facto* do nakazywania sądowi umarzania postępowania karnego czy zakazywania jego wszczęcia, oznaczałoby, że może on w sposób uznaniowy i niekontrolowany pozbawić pokrzywdzonego prawa do sądu. Miałyby to niezwykle negatywne skutki dla ofiar przestępstw. Po pierwsze, mogłyby one nigdy nie dowiedzieć się, kto dopuścił się przestępstwa na ich szkodę oraz w jakich okolicznościach doszło do popełnienia czynu zabronionego. Po drugie, pozbawiono by je satysfakcji moralnej związanej z potępieniem przez wymiar sprawiedliwości czynu przestępnego dokonanego na ich szkodę. Po trzecie, utrudniono by im dochodzenie rekompensaty finansowej od sprawcy przestępstwa na drodze cywilnej, gdyż, zgodnie z art. 11 k.p.c., jedynie prawomocne wyroki skazujące sądów w zakresie ustaleń co do popełnienia przestępstwa są wiążące dla sądu cywilnego³⁰.

Na marginesie powyższych rozważań wskazać również należy, że ograniczenie prawa poszkodowanego do sądu mogłoby też godzić w interes publiczny poprzez pozbawienie społeczeństwa dostępu do informacji na temat przestępstw popełnianych na wysokim szczeblu władzy. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której prokuratura prowadząc postępowanie karne natrafia na ślady afery korupcyjnej, w którą zamieszani są działacze partii rządzącej aktualnie lub w poprzedniej kadencji. Prezydent, chcąc zatuszować wszelkie ślady afery, mógłby *lege artis* doprowadzić do umorzenia postępowania (w trybie „prawa łaski”) wobec wszystkich podejrzanych, sprawiając tym samym, że opinia publiczna nigdy nie poznałaby szczegółów przestępczego procederu.

6. Abolicja indywidualna a prawa oskarżonego

Przyznanie Prezydentowi prawa do „abolicji indywidualnej” mogłoby naruszać jednak nie tylko prawa pokrzywdzonego czy interes publiczny, ale i, co stanowi pewien paradoks, słusznym interesy oskarżonego. Jeśli bowiem Prezydent, działając z urzędu, nakazałby umorzyć postępowanie karne toczne przeciwko określonej osobie skazanej w I instancji, to pozbawiłby ją jednocześnie prawa do rozpoznania jej sprawy przez sąd II instancji, a tym samym możliwości „oczyszczenia” swojej reputacji w postępowaniu apelacyjnym. Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, że ułaskawienie, nawet w trybie „abolicji indywidualnej”, nie jest tożsame z uniewinnieniem oskarżonego (podejrzanego). W świetle prawa osoba taka będzie oczywiście niekarana, a więc objęta domniemaniem niewinności, niemniej w odbiorze społecznym na zawsze może pozostać winowajcą ułaskawionym w tajemniczych okolicznościach przez głowę państwa – i to nawet niezależnie od tego, że osoba ta faktycznie mogłaby być niewinna i z łatwością dowiodłaby tego w II instancji. Co istotne, w świetle art. 519 Kodeksu postępowania

²⁹ Ibid.

³⁰ Por. np. A. Duda, A. Wąglorz, *Zakres przedmiotowy prawa łaski...*, s. 61-65.

karnego oskarżonemu nie przysługiwałoby w takim przypadku prawo do wniesienia kasacji (mógłby to uczynić dopiero jeden z organów wymienionych w art. 521 § 1 k.p.k.). Skutki te mają znaczenie tym większe, że według niektórych przedstawicieli doktryny ułaskawiony nie może odmówić skorzystania z aktu łaski³¹. Wszystko to skłania niektórych przedstawicieli doktryny do wniosku, że „[z]astosowanie prawa łaski w trakcie postępowania karnego nie tylko nie poprawia sytuacji procesowej oskarżonego, ale wręcz przekreśla prawo do sądu w ogóle, a co za tym idzie, także prawo do obrony. Pozbawia go bowiem możliwości, po pierwsze, uzyskania prawomocnego orzeczenia, po drugie, wpływania na swoją sytuację procesową w jakikolwiek sposób jeszcze w trakcie postępowania, blokując dostęp do uzyskania interesującego go wyroku uniewinniającego”³².

7. Skutki ułaskawienia przed prawomocnym zakończeniem postępowania

Podsumowując dotychczasowe rozważania, HFPC pragnie wskazać, że w jej ocenie cel instytucji prawa łaski oraz podstawowe zasady ustrojowe RP przemawiają za taką interpretacją art. 139 Konstytucji, która nie przyznaje Prezydentowi RP prawa do wiążącego nakazania sądowi karnemu umorzenia postępowania w danej sprawie. W takiej sytuacji należy jednak jeszcze rozważyć, jakie skutki prawne niesie z sobą ułaskawienie oskarżonego przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego. Możliwe są tu w zasadzie dwie interpretacje:

- 1) Prezydent uprawniony jest do skorzystania z prawa łaski wyłącznie po prawomocnym zakończeniu postępowania, a zatem, jeżeli uczynił to wcześniej, jego postanowienie o ułaskawieniu należy potraktować jako „nieakt”, który nie wywołuje żadnych skutków prawnych;
- 2) Prezydent może skorzystać z prawa łaski na dowolnym etapie postępowania karnego – jeśli uczynił to przed jego prawomocnym zakończeniem, to skutki ułaskawienia w postaci niemożności wykonania kary lub jej złagodzenia zaktualizują się automatycznie po prawomocnym skazaniu ułaskawionego; będzie to więc niejako ułaskawienie z warunkiem zawieszającym.

Za pierwszą interpretacją przemawia przede wszystkim zasada trójpodziału władzy i niezawisłości sądów. Prezydent, wypowiadając się na temat niewinności danej osoby przed prawomocnym zakończeniem postępowania i zapowiadając z góry, że zasądzona wobec niej kara nie zostanie wykonana, niewątpliwie wywiera presję na sąd orzekający w danej sprawie.

HFPC uznaje zasadność tych argumentów: praktyka wydawania przez Prezydenta postanowień o ułaskawieniu określonej osoby przed prawomocnym zakończeniem postępowania byłaby niewątpliwie bardzo kontrowersyjna i należałoby się powstrzymać przed jej stosowaniem. Niemniej sama „kontrowersyjność” czy wręcz „niestosowność” danego aktu nie może świadczyć o jego skuteczności czy bezskuteczności prawnej. Należy zauważyć, że przyjęcie drugiej z przywołanych tu interpretacji ułaskawienie przed prawomocnym zakończeniem postępowania nie

³¹ Skutki powyższe mają znaczenie tym większe, że według niektórych przedstawicieli doktryny ułaskawiony nie może odmówić skorzystania z aktu łaski (zob. np. B. Banaszak, cyt. wyżej, s. 770).

³² A. Duda, A. Wąglorz, *Zakres przedmiotowy prawa łaski...*, s. 67; zob. także: P. Kardas, J. Giezek, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 31.

rodziłoby skutków fundamentalnie odmiennych od ułaskawienia po zakończeniu całej procedury. W szczególności nie pozbawiałoby ono władzy sądowniczej możliwości wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, nie odbierałoby pokrzywdzonemu prawa do sądu, gwarantowałoby oskarżonemu możliwość dowodzenia swojej niewinności przed sądem II instancji oraz nie ograniczałoby prawa opinii publicznej do informacji na temat przestępstw popełnianych na wysokim szczeblu władzy.

W ocenie HFPC należałoby zatem przychylić się do wykładni, zakładającej, że jeśli Prezydent może wydać postanowienie o ułaskawieniu danej osoby jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego, to jednak skutki takiego ułaskawienia zrealizują się dopiero w przypadku ewentualnego prawomocnego skazania osoby ułaskawionej. Dalsze konsekwencje aktu łaski (np. w zakresie zatarcia skazania) zależą od sposobu ich ujęcia w postanowieniu Prezydenta.

W konsekwencji uznać należy, że wydanie przez Prezydenta aktu ułaskawienia względem danej osoby w toku postępowania karnego nie może prowadzić do umorzenia tego postępowania, lecz może wywołać skutki prawne dopiero po jego prawomocnym zakończeniu.

8. Podsumowanie

HFPC stoi na stanowisku, że poważne argumenty konstytucyjne przemawiają za możliwością dokonania aktu łaski przez Prezydenta dopiero po prawomocnym skazaniu jednostki. Jeżeli natomiast przyjęto by pogląd o dopuszczalności ułaskawienia jednostki przed wydaniem w jej sprawie przez sąd prawomocnego wyroku, postanowienie Prezydenta w sprawie aktu łaski nie powinno skutkować koniecznością umorzenia postępowania karnego. Konsekwencją takiego postanowienia będzie konieczność rozpoznania sprawy przez sąd II instancji oraz niemożność wykonania ewentualnego prawomocnego wyroku skazującego. Za taką interpretacją przemawia przede wszystkim wykładnia celowościowa art. 139 Konstytucji oraz podstawowe zasady ustrojowe RP. Przyznanie Prezydentowi prawa do wiążącego nakazywania sądom umorzenia postępowania karnego oznaczałoby przyznanie mu kompetencji do wyłączenia pewnych kategorii spraw spod zakresu wymiaru sprawiedliwości, co godziłoby w samą istotę władzy sądowniczej. Ponadto uprawnienie takie naruszałoby prawa pokrzywdzonych do sądu, którego celem jest w ich przypadku ustalenie okoliczności popełnienia czynu karalnego na ich szkodę oraz uzyskanie satysfakcji moralnej wynikającej z sądowego potwierdzenia faktu popełnienia przeciwko nim czynu przestępnego. Zagrożony byłby również interes publiczny, gdyż Prezydent mógłby w łatwy sposób pozbawić opinię publiczną prawa do wiedzy na temat nieprawidłowości, których dopuścili się funkcjonariusze publiczni.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu



Danuta Przywara
Prezes Zarządu