



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: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 23 listopada 2015 r.

2727/2015/MSZ/ICK

OPINIA HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA
O SKUTKACH PRAWNYCH POSTANOWIENIA PREZYDENTA RP
O UŁASKAWIENIU OSOBY SKAZANEJ NIEPRAWOMOCNYM WYROKIEM

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 opracowanie stanowiska w kwestii skutków prawnych postanowienia Prezydenta RP o skorzystaniu z prawa łaski przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego, w szczególności pod kątem tego, czy takie ułaskawienie może stanowić podstawę do umorzenia postępowania karnego. Przyczyną niniejszych uwag HFPC jest wydanie 16 listopada 2015 r. przez Prezydenta Andrzeja Dudę precedensowego postanowienia o zastosowaniu prawa łaski wobec czterech osób (w tym Mariusza Kamińskiego), mimo że postępowanie sądowe w ich sprawie nie zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem. Celem niniejszej opinii nie będzie ocena zasadności, celowości czy stosowności tego aktu pod kątem politycznym, a jedynie dokonanie analizy jego skutków prawnych w świetle przepisów Konstytucji RP.

2. Wykładnia 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

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; 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

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.

2.1. Wykładnia językowa 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 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, to 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 jakichś dolegliwości. W kontekście prawa karnego oznacza to, że aby prezydent mógł kogoś zwolnić od jakichś dolegliwości, to 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 państwa. 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, to 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

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.

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 najsłynniejszych 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).

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

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 całkowicie 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 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.⁵ Amnestia wiąże się niekiedy z abolicją, której celem jest „zaniechanie wszczęcia postępowania karnego, umorzenie postępowania już wszczętego, lecz jeszcze niezakończono prawomocnym wyrokiem, oraz zatarcie skazania”.⁶ Immunitet z kolei jest formą przywileju przysługującego pewnym wyodrębnionym kategoriom podmiotów. Jego istotą jest wykluczenie bądź ograniczenie odpowiedzialności (niejako *a priori*) tych podmiotów za określone przypadki naruszenia prawa.⁷ 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 jak „uprawnienie do złagodzenia lub darowania kary prawomocnie orzeczonej przez sąd, przysługujące zazwyczaj głowie państwa”⁸. 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”.⁹ Ergo, w ocenie HFPC, skutek 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

⁵ Zob. np. P. Daniluk, *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2014, s. 43-76.

⁶ P. Daniluk, *Leksykon prawa karnego - część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2011, s. 1-4.

⁷ Zob. np. L. Garlicki, cyt. wyżej, s. 212-215.

⁸ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/%C5%81aska.html> (dostęp w dniu 18 listopada 2015 r.).

⁹ <http://www.prezydent.pl/prawo/prawo-laski/> (dostęp w dniu 19 listopada 2015 r.).

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 przecież wzmocnienie władzy Prezydenta, nie przyznawała głowie państwa prawa do decydowania o umorzeniu postępowania karnego poprzez ułaskawienie osoby przed jej prawomocnym skazaniem. Artykuł 69 stanowił bowiem jasno, że „Prezydent Rzeczypospolitej władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”¹⁰.

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”¹¹. Tożsamą regulację do 2012 r. zawierała Konstytucja Republiki Czeskiej¹², kiedy to w drodze ustawy zmieniającej

¹⁰ 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.

¹¹ 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

¹² 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.)

Konstytucję odebrano Prezydentowi uprawnienie do wydawania nakazów umorzenia postępowania karnego.¹³

Należy także zwrócić uwagę, że na gruncie językowym art. 139 Konstytucji nie tylko nie wprowadza wymogu uprawomocnienia się wyroku skazującego, ale wręcz w ogóle nie wspomina o jakichkolwiek ograniczeniach, poza wspomnianym wcześniej zakazem ułaskawiania osób skazanych wyrokiem Trybunału Stanu. Posługując się wykładnią literalną, zaprezentowaną przez przywołanych powyżej przedstawicieli doktryny, 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”¹⁴. 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 wątpliwy. 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 taki akt wywołałby skutki. 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 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 zakresu i skutków analizowanej tu prerogatywy prezydenta. W konsekwencji,

¹³ 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.).

¹⁴ Zob. P. Rogoziński, cyt. wyżej, s. 101-102 i powołana tam literatura.

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.

2.2. Wykładnia funkcjonalna i celowościowa art. 139 Konstytucji

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”¹⁵. 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”¹⁶. 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?”¹⁷. 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”.

Z tej perspektywy cel indywidualnej abolicji jest zupełnie odmienny: w tym przypadku nie chodziłoby bowiem o darowanie czy złagodzenie kary w indywidualnym przypadku 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.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, 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”¹⁸. Przykładowo, władza sądownicza może wpływać na władzę ustawodawczą poprzez dokonywanie kontroli konstytucyjności uchwalanych przez nią ustaw, na władzę wykonawczą zaś poprzez m.in. rozstrzyganie 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

¹⁵ R. A. Stefański, cyt. wyżej, s. 27.

¹⁶ P. Rogoziński, cyt. wyżej, s. 47.

¹⁷ Ibid., s. 103.

¹⁸ Wyrok TK z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15.

władzę ustawodawczą m.in. poprzez prezydenckie prawo weta, a na władzę 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 wyłączeniowości kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty.”¹⁹

Wymóg ochrony istoty poszczególnych władz odgrywa szczególne znaczenie w przypadku władzy sądowniczej. Jądrzem 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 (...)”.²⁰ 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.²¹

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 stosunkowo ograniczoną ingerencję w sferę zastrzeżoną dla wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej, interpretować w ten sposób, by umożliwić głowie państwa ingerencję idącą dużo dalej. 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 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

¹⁹ Orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94.

²⁰ Ibid.

²¹ Kp 1/15, cyt. wyżej.

określonego w art. 139 Konstytucji, dla której trudno odnaleźć uzasadnienie w świetle aksjologii konstytucyjnej.

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 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. wywłaszczać obywateli w sposób arbitralny (aspekt materialny), a po drugie, że w przypadku popełnienia przestępstwa (nawet przez jednostkę prywatną), na skutek którego ofiara utraciła swą własność, państwo jest zobowiązane do przeprowadzenia „efektywnego postępowania karnego”²² (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.²³ „(...) 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 zostało ukształtowane zgodnie z zasadami sprawiedliwości, a więc z uwzględnieniem jego słuszych 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”.²⁴

²² Wyrok ETPC z 14 października 2008 r. w sprawie *Blumberga p. Łotwie*, skarga nr 70930/01.

²³ Sygn. akt SK 22/13.

²⁴ *Ibid.*

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 karalnego. 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 cywilnego.

W pewnych sytuacjach indywidualna abolicja mogłaby również godzić w interes publiczny poprzez pozbawienie społeczeństwa prawa 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* umorzyć postępowanie (w trybie „prawa łaski”) wobec wszystkich podejrzanych, sprawiając tym samym, że opinia publiczna nigdy nie poznałaby szczegółów przestępczego procederu.

Nie oznacza to oczywiście sugestii, że udzielając prawa łaski w głośnej ostatnio sprawie Prezydent RP działał z zamiarem „zatuszowania afery” i pozbawienia społeczeństwa prawa do poznania jej szczegółów. Niemniej sednem precedensu, który mógłby zostać ustanowiony we wspomnianej tu sprawie, jest przyznanie prezydentowi prawa do nakazywania sądowi umorzenia postępowania karnego, który to nakaz nie podlegałby niczyjej kontroli. A zatem nawet jeśli przyjmiemy, że w realiach obecnej sprawy Prezydent kierował się pobudkami „słusznymi”, to jeśli w przyszłości inny prezydent nakaże umorzyć postępowanie karne z przyczyn „niesłuszných”, nie będzie żadnych realnych mechanizmów prawnych, żeby się takiemu aktowi przeciwstawić. *Ergo*, przyjęcie, że prezydent ma prawo nakazać umorzenie postępowania w jednej sprawie będzie oznaczać, że może on korzystać z tego uprawnienia w każdej innej sprawie, niezależnie od pobudek, jakimi się kieruje, i nie będzie ponosić z tego tytułu żadnych negatywnych konsekwencji prawnych.²⁵

Co więcej, przyznanie prezydentowi prawa do „abolicji indywidualnej” mogłoby naruszać nie tylko prawa pokrzywdzonego czy interes publiczny, ale i, co stanowi pewien paradoks, słusne interesy oskarżonego. Jeśli prezydent, działając z urzędu, nakazałby umorzyć postępowanie karne toczące 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 ulaskawienie, 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 ulaskawionym w tajemniczych okolicznościach przez głowę państwa – i to nawet niezależnie od tego, że osoba ta faktycznie

²⁵ B. Baran wskazuje, że w przypadku nieuprawnionego skorzystania z prawa łaski istniałaby możliwość pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (B. Baran, cyt. wyżej, s. 329-332), niemniej w naszej ocenie jednoznaczne ustalenie pobudek, którymi kierował się prezydent ulaskawiając daną osobę i ich ocena pod kątem zgodności z Konstytucją graniczyłyby z niemożliwością.

mogłaby być niewinna i z łatwością dowiodłaby tego w II instancji. Co istotne, w świetle art. 519 Kodeksu postępowania 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.).²⁶

Podsumowując, w ocenie HFPC 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.

3. Skutki ulaskawienia przed prawomocnym zakończeniem postępowania

Ustaliwszy, że prezydent RP nie ma prawa do decydowania o „abolicji indywidualnej”, należy rozważyć, jakie skutki prawne niesie z sobą ulaskawienie oskarżonego przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego. W takim przypadku możliwe są 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 ulaskawieniu 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 ulaskawienia w postaci niemożności wykonania kary lub jej złagodzenia zaktualizują się automatycznie po prawomocnym skazaniu ulaskawionego; będzie to więc niejako ulaskawienie 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 ulaskawieniu 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 ulaskawienie przed prawomocnym zakończeniem postępowania nie rodzi skutków fundamentalnie odmiennych od ulaskawienia po zakończeniu całej procedury. W szczególności nie pozbawia ona władzy sądowniczej możliwości wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, nie odbiera pokrzywdzonemu prawa do sądu, gwarantuje oskarżonemu możliwość dowodzenia swojej niewinności przed sądem II instancji oraz nie ogranicza prawa opinii publicznej do informacji na temat przestępstw popełnianych na wysokim szczeblu władzy.

W ocenie HFPC należałoby zatem przychylić się do drugiej wykładni, zakładającej, że jeśli prezydent może wydać postanowienie o ulaskawieniu danej osoby jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego, to jednak skutki takiego ulaskawienia

²⁶ Skutki powyższe mają znaczenie tym większe, że według niektórych przedstawicieli doktryny ulaskawiony nie może odmówić skorzystania z aktu łaski (zob. np. B. Banaszak, cyt. wyżej, s. 770).

zrealizują się dopiero w przypadku prawomocnego skazania osoby ułaskawionej. Dalsze konsekwencje aktu łaski (np. w zakresie zatarcia skazania) zależą od sposobu ich ujęcia w postanowieniu prezydenta.

4. 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.

HFPC pragnie jednak podkreślić, że celem niniejszej opinii nie była krytyka samej instytucji prawa łaski czy też motywów, którymi kierował się Prezydent RP ułaskawiając pana Mariusza Kamińskiego, Macieja Wąsika, Grzegorza Postek i Krzysztofa Brendela. Wręcz przeciwnie, naszym zdaniem Prezydent jest w pełni uprawniony do podjęcia decyzji o ułaskawieniu, a jedyne w czym Konstytucja go w tym przypadku ogranicza, to określenie skutków takiego postanowienia.

Opinię przygotował Marcin Szwed, LL.M, prawnik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pod nadzorem merytorycznym prof. Ireneusza Kamińskiego i dr. Piotra Kładocznego

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



dr Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu



Danuta Przywara

Prezes Zarządu

