

48/A/2018

WYROK

z dnia 17 lipca 2018 r.

Sygn. akt K 9/17*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski - przewodniczący

Grzegorz Jędrejek - sprawozdawca

Leon Kieres

Julia Przyłębska

Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lipca 2018 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

1) przepisów:

a) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r.

o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.),

b) art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.),

c) art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.),

d) art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, ze zm.),

e) art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.)

– rozumianych w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, umożliwiają – odpowiednio – Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych na podstawie znaczenia pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) przepisów:

a) art. 17 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. c,

b) art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.),

c) art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.)

– w zakresie, w jakim nie przewidują aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia lub postępowania karnego wykonawczego, z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 lipca 2018 r. w Dz. U. poz. 1387.

o r z e k a:

1) art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.),

2) art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.),

3) art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.)

– w zakresie, w jakim nie czynią aktu abolicji indywidualnej negatywną przesłanką prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia albo postępowania karnego wykonawczego, są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Prokuratora Generalnego.

1.1. 30 czerwca 2017 r. Prokurator Generalny wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

1) przepisów:

a) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.; dalej: u.SN),

b) art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1360; dalej: k.p.c.),

c) art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.; dalej: k.p.k.),

d) art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.; dalej: p.u.s.a.),

e) art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; dalej: p.p.s.a.)

– rozumianych w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, umożliwiają – odpowiednio Sądowi Najwyższemu (dalej: SN) lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (dalej: NSA), orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni

pojęć konstytucyjnych na podstawie znaczenia pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji;

2) przepisów:

a) art. 17 § 1 k.p.k.,

b) art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.; dalej: k.p.s.w.),

c) art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (ówcześnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.; dalej: k.k.w.)

– w zakresie, w jakim nie przewidują aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia lub postępowania karnego wykonawczego, z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.2. Przedstawiając zarzuty dotyczące przepisów zakwestionowanych w pierwszym punkcie *petitum* wniosku, Prokurator Generalny – odwoławszy się do poglądów wyrażanych w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie SN i NSA, omówił rodzaje przedstawianych tym sądom zagadnień prawnych i stwierdził, że:

1) pytania prawne abstrakcyjne mogą być kierowane, jeżeli:

a) w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub samego SN ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa (art. 60 § 1 u.SN) i o ich rozstrzygnięcie zwróci się Pierwszy Prezes SN lub jeden z podmiotów wymienionych w art. 60 § 2 u.SN,

b) zachodzi konieczność wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), a z wnioskiem o ich rozstrzygnięcie wystąpi jeden z podmiotów wymienionych w art. 264 § 2 p.p.s.a.;

2) pytania prawne konkretne mogą być kierowane, jeżeli:

a) podczas rozpoznawania apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 390 § 1 k.p.c.),

b) podczas rozpoznawania środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy (art. 441 § 1 k.p.k.),

c) podczas rozpoznawania skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.),

d) SN – rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy – ma poważne wątpliwości co do wykładni prawa (art. 59 u.SN),

e) podczas rozpoznawania kasacji przez NSA wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które zostanie przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu (art. 187 § 1 p.p.s.a.).

1.2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, kompetencja w zakresie rozstrzygnięcia zagadnień prawnych wynikających z poważnych wątpliwości co do wykładni prawa, pojawiających się w związku z wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd odwoławczy lub SN, ma realizować konstytucyjną funkcję tego ostatniego, a dotyczące go, zaskarżone przepisy normują tzw. działalność uchwałodawczą SN. Prokurator Generalny zaznaczył, że chodzi o szczególne wątpliwości interpretacyjne, mogące rodzić niebezpieczeństwo zróżnicowania orzecznictwa, gdyż nie każde pytanie sądu ma charakter poważnej wątpliwości. Wyjaśnił, że chodzi o tzw. trudne przypadki, w których uchwały podejmowane przez skład siedmiu sędziów SN (w trybie art. 59 u.SN), mają charakter decyzji o charakterze władczym, wiążącym *ratione imperii* Sąd Najwyższy, który sformułował zagadnienie prawne w konkretnej sprawie.

1.2.2. Prokurator Generalny stwierdził, że poglądy wyrażane w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwo SN dotyczące rozpoznawania zagadnień prawnych mają odpowiednie zastosowanie do konkretnych pytań prawnych kierowanych przez sądy powszechne w procedurze cywilnej (art. 390 § 1 k.p.c.) i karnej (art. 441 § 1 k.p.k.). Pytania te, przedstawiane przez sądy drugiej instancji, powinny mieć charakter abstrakcyjny i ogólny, a ich przedmiot i zakres powinny uwzględniać okoliczności faktyczne rozstrzyganych spraw (rozstrzygnięcie SN musi mieć znaczenie dla sposobu jej rozstrzygnięcia przez sąd powszechny). Przedmiotem pytań nie mogą być wątpliwości co do samego sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy, nie mogą więc one dotyczyć kwestii faktycznych, a nawet mieć charakteru mieszanego (zawierać w sobie zarówno kwestii prawnych, jak i faktycznych), ani też sprowadzać się do trudności w ocenie konkretnego środka dowodowego.

Prokurator Generalny wskazał, że art. 398¹⁷ k.p.c. jest odpowiednikiem art. 390 k.p.c., a przyczyną jego wprowadzenia była potrzeba przystosowania rozwiązań procesowych do przepisów ustrojowych, a w szczególności art. 59 u.SN, mającego szerszy zakres, dotyczącego bowiem nie tylko skargi kasacyjnej, ale także innych środków odwoławczych, w szczególności zażaleń (art. 394¹ § 3 k.p.c.), jak również zagadnień abstrakcyjnych i konkretnych. Do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, powstałego podczas rozpoznawania skargi kasacyjnej, ustawodawca upoważnił powiększony skład SN, a poza tym art. 398¹⁷ k.p.c. odpowiada materialnie art. 390 k.p.c., w szczególności jeśli chodzi o przesłanki zwrócenia się z pytaniem prawnym, zakres związania udzieloną odpowiedzią jak i *iuris evocationis* (przejęcia przez SN sprawy do rozpoznania we własnym zakresie).

1.2.3. Prokurator Generalny stwierdził, że skuteczne przedstawienie zagadnienia prawnego w postępowaniu karnym (art. 441 k.p.k.) wymaga, by:

1) jego przedmiotem był istotny problem interpretacyjny, dotyczący na przykład przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej albo zredagowanego w sposób oczywiste wadliwy lub sformułowanego w sposób umożliwiający przeciwstawne sobie interpretacje;

2) była konieczna zasadnicza – ze względu na to, że norma umożliwia rozbieżne interpretacje, co jest niekorzystne dla funkcjonowania prawa w praktyce – wykładnia ustawy (również tu przedmiotem pytania nie może być sposób rozstrzygnięcia sprawy ani zastosowania kwalifikacji prawnej do ustalonego w konkretnej sprawie stanu faktycznego);

3) wyłoniło się ono podczas rozpoznawania środka odwoławczego, czyli by było powiązane z konkretną sprawą w taki sposób, że od jego rozstrzygnięcia zależy rozstrzygnięcie owej sprawy.

Występując z pytaniem prawnym, sąd odwoławczy, oprócz ścisłego sformułowania pytania, ma obowiązek wykazać, dlaczego w konkretnym wypadku istnieje potrzeba dokonania przez SN zasadniczej wykładni określonego przepisu czy też kilku przepisów połączonych ze sobą i jakie rozbieżności w tym zakresie występują w praktyce.

1.2.4. Prokurator Generalny dokonał analizy art. 60 u.SN, regulującego postępowanie w sprawach abstrakcyjnych pytań prawnych kierowanych do SN. Zauważył, że przesłanką przedmiotową jest tu ujawnienie się w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub SN rozbieżności wykładni prawa, które muszą być wskazane przez wnioskodawcę wraz z prawomocnymi wyrokami, w których rozstrzygnięcia oparto na odmiennej wykładni przepisów prawa (nie chodzi więc tylko o rozbieżności stosowania przepisów, których przyczyną mogą być odmienne ustalenia podstawy faktycznej). Wskazał, że instytucja abstrakcyjnych pytań prawnych nie służy wyjaśnianiu wątpliwości ani utrwalaniu podjętego rozstrzygnięcia, a wyjaśnienie przepisów prawnych nie jest dokonywane w związku z konkretną sprawą, lecz *in abstracto* i ma na celu ujednoczenie orzecznictwa. Prokurator Generalny wskazał, że art. 61 i art. 62 u.SN odnoszą się zarówno do konkretnych, jak i do abstrakcyjnych

pytań prawnych. Art. 61 § 1 u.SN określa trzy rodzaje rozstrzygnięć (podjęcie uchwały, odmowa jej podjęcia, umorzenie postępowania) oraz przesłanki ich wydania, a art. 61 § 2 u.SN umożliwia przekazanie zagadnienia prawnego albo wniosku o podjęcie uchwały składowi izby (zaś izbie – jego przekazanie składowi dwóch lub więcej izb albo pełnemu składowi SN). Stwierdził, że uchwały pełnego składu SN, składu połączonych izb oraz składu całej izby używają – z chwilą podjęcia – moc zasad prawnych, natomiast skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Zatem, moc zasady prawnej może mieć nie tylko abstrakcyjna uchwała prawna, ale i ta podjęta w wyniku zadania konkretnego pytania prawnego. Zarazem art. 62 u.SN określa procedurę odstąpienia jakiegokolwiek składu SN od zasady prawnej.

1.2.5. Analizując kwestię zagadnień prawnych w sądach administracyjnych, Prokurator Generalny przypomniał, że na podstawie art. 3 § 2 p.u.s.a. NSA sprawuje – między innymi wydając uchwały – nadzór nad działalnością orzeczniczą wojewódzkich sądów administracyjnych. Również te uchwały dzielą się na abstrakcyjne (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) i konkretne (art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), a ich wspólną cechą jest podstawowy cel – zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Różnica jest natomiast w kręgu podmiotów uprawnionych do podjęcia inicjatywy procesowej zmierzającej do ich wydania, a także w przedmiocie zawartej w nich wykładni. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 264 § 1-4 p.p.s.a. stanowi odpowiednik art. 60 § 1 i 2 oraz art. 61 § 2 u.SN (tryb rozpoznawania przez SN i NSA pytań prawnych abstrakcyjnych i konkretnych), art. 267 p.p.s.a. – art. 61 § 1 u.SN (w zakresie kompetencji SN i NSA w zakresie odmowy podjęcia uchwały), a art. 269 p.p.s.a. – art. 62 u.SN (tryb odstąpienia od zasady prawnej przez składy SN i NSA).

1.2.6. W opinii Prokuratora Generalnego, przepisy zaskarżone w punkcie pierwszym *petitum* wniosku mogą być rozumiane w ten sposób, że umożliwiają SN i NSA, podejmując uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne, dokonywanie – konstytucyjnie niedopuszczalnej – wykładni pojęć konstytucyjnych przez przyzmat znaczenia pojęć zawartych w aktach rangi ustawowej.

Jako wzorce kontroli, Prokurator Generalny wskazał art. 8 (zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa i bezpośredniego stosowania Konstytucji) oraz art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji (zasada praworządności w powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego). Wyjaśniając zasadę nadrzędności Konstytucji, Prokurator Generalny wyjaśnił, że jest ona skierowana zarówno do organów tworzących prawo, jak i je stosujących – w szczególności do sądów, które, dokonując rekonstrukcji normy prawnej, powinny sięgać do przepisów Konstytucji. Wydanie orzeczenia z pominięciem przepisu Konstytucji oznacza – zdaniem Prokuratora Generalnego – naruszenie prawa.

Prokurator Generalny, powołując poglądy wyrażane w literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Pojęcia konstytucyjne mają bowiem charakter autonomiczny, a znaczenie poszczególnych terminów w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, ponieważ zawarte w nich gwarancje utraciłyby sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne powinny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów ustaw, a punktem wyjścia wykładni Konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego. Odmienne założenie pozostawałoby, zdaniem Prokuratora Generalnego, sprzeczne z hierarchicznością systemu prawnego i oznaczało w istocie pomijanie postanowień Konstytucji, a w konsekwencji – naruszenie prawa.

Prokurator wyjaśnił, że skoro bezpośrednio stosowanie Konstytucji może być rozumiane tylko jako tzw. współstosowanie przepisów Konstytucji i ustawy (w sytuacji gdy dana

materia jest jednocześnie regulowana zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym), to niezgodne z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji będzie rozumienie przepisów ustawowych w procesie stosowania prawa, umożliwiające dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych przez pryzmat pojęć zawartych w ustawach.

Niezgodność kwestionowanych regulacji z art. 7 Konstytucji Prokurator Generalny upatruje w tym, że potencjalne rozumienie przepisów ustawowych narusza prawo, prowadząc do wydawania orzeczeń z pominięciem przepisów Konstytucji jako aktu nadrzędnego, a także w tym, że stanowi pogwałcenie wykładni systemowej. Skoro zaś zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji jest elementem składowym zasady państwa prawnego, to jej naruszenie przez powołane przepisy, w zaskarżonym ich rozumieniu, oznacza jednocześnie naruszenie art. 2 Konstytucji.

1.3. Przedstawiając zarzuty dotyczące przepisów zakwestionowanych w drugim punkcie *petitum* wniosku, Prokurator Generalny wskazał, że normują one tzw. negatywne przesłanki procesowe prowadzenia postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia oraz postępowania karnego wykonawczego.

1.3.1. Prokurator przypomniał, że przesłanki procesowe dzieli się na pozytywne (dodatnie) i negatywne (ujemne), na materialne i formalne, na bezwzględne i względne, a także na ogólne i szczególne.

Analizując zakwestionowany art. 17 § 1 k.p.k., Prokurator Generalny stwierdził, że przesłanki wymienione w jego pkt 1-3 k.p.k. należą do przesłanek materialnoprawnych, ustanawiających warunki odpowiedzialności karnej, których brak eliminuje przestępność zachowania. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: k.k.) przewiduje też wiele sytuacji powodujących, że sprawca nie podlega karze (np. art. 15 § 1, art. 131 k.k.), co również – zgodnie z pkt 4 tego przepisu – stanowi przesłankę procesową. Z kolei śmierć oskarżonego, jak też przedawnienie karalności – na podstawie pkt 5 i 6 tego przepisu – są bezwzględnymi przeszkodami prowadzenia postępowania karnego, podobnie jak *lis pendens* oraz *res iudicata* (pkt 7 tego przepisu k.p.k.). Dodatkowo na dopuszczalność wszczęcia albo prowadzenia postępowania karnego rzutuje przesłanka braku podsądności (związana jest z jurysdykcją sądów i immunitetami materialnymi; pkt 8 kwestionowanego przepisu). Przeszkodą procesową w sądowym postępowaniu pierwszoinstancyjnym jest również brak skargi uprawnionego oskarżyciela czy też brak zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie (pkt 9-10 tegoż przepisu). Zakwestionowany przepis k.p.k. nie wylicza w sposób taksatywny wszystkich istniejących negatywnych przesłanek procesowych, co wprost wynika z jego pkt 11, w którym mowa o „innych okolicznościach” wyłączających ściganie – przeszkodach natury prawnej wynikających z k.p.k., innych ustaw lub umów międzynarodowych (np. abolicja, konsumpcja skargi publicznej, wygaśnięcie prawa oskarżyciela publicznego do oskarżania, quasi-list żelazny przewidziany dla świadka lub biegłego wezwanego z zagranicy).

Następnie Prokurator Generalny omówił art. 5 § 1 k.p.s.w. (będący odpowiednikiem art. 17 § 1 k.p.k.), zwracając uwagę na wynikające z niego przesłanki materialnoprawne (pkt 1-4), bezwzględne przeszkody procesowe (pkt 5 i 8) czy immunitet zakrajowości wyłączający postępowanie ze względu na normy prawa międzynarodowego (pkt 6), jak również na immunitety krajowe, stanowiące także przeszkodę prawną w ściganiu określonych osób (niepodleganie orzecznictwu w trybie przewidzianym w k.p.s.w. – pkt 7 przepisu). Prokurator Generalny omówił też inne przeszkody (brak skargi uprawnionego oskarżyciela, brak żądania ścigania albo zezwolenia na ściganie), a następnie zwrócił uwagę, że również art. 5 § 1 k.p.s.w., na wzór art. 17 § 1 k.p.k., nie wylicza enumeratywnie negatywnych przesłanek powodujących niedopuszczalność prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia, czyniąc przesłanką

procesową również „inną okoliczność wyłączającą z mocy ustawy” orzekanie w postępowaniu na podstawie k.p.s.w.

Prokurator Generalny omówił też art. 15 § 1 k.k.w., zawierający negatywne przesłanki procesowe w postępowaniu wykonawczym (przedawnienie, śmierć skazanego – z wyjątkiem postępowań o charakterze rehabilitacyjnym, „inne przyczyny”, np. amnestia – odczytywane przez pryzmat art. 1 § 2 k.k.w., nakazującego odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k.).

1.3.2. Analizując wzorzec kontroli – art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji – Prokurator Generalny wskazał, że art. 126 Konstytucja określa pozycję ustrojową Prezydenta RP, który – w ramach sprawowania władzy – korzysta z konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, w tym wydaje akty urzędowe, zwane prerogatywami, które dla swej ważności nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przypomniął, że prerogatywy to kompetencje, z których Prezydent RP korzysta w sposób nieskrępowany, samodzielnie, na zasadzie autonomii, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości danego działania w określonej sytuacji. Prawo łaski, wskazane w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, zaliczone zaś zostało do katalogu prerogatyw i jest konstytucyjnym uprawnieniem osobistym Prezydenta RP.

Prokurator Generalny zauważył, że art. 139 Konstytucji nie zawiera dyrektyw stosowania prawa łaski, zatem Prezydent RP dysponuje pełną swobodą decydowania o kryteriach zastosowania tego prawa, a akty łaski mają charakter dyskrecjonalny. Prezydent RP nie ma obowiązku ich uzasadnienia, a one same, dla swej ważności, nie wymagają nawet zgód osób ułaskawionych. Prawo łaski może być stosowane zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie stanów nadzwyczajnych, a stosując je, Prezydent RP nie jest związany dyrektywami ustawowymi. Art. 139 Konstytucji stanowi podstawę prawną bezpośredniego stosowania prawa łaski, w szczególności dlatego, że nie przewiduje delegacji uprawniającej ustawodawcę do szczegółowego regulowania tej kwestii (jak ma to miejsce w wypadku innych kompetencji Prezydenta RP, na przykład zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 6 Konstytucji)).

Prokurator Generalny podkreślił, że prezydenckie akty łaski są ostateczne, trwałe i niewzruszalne, a niemożność ich weryfikacji obejmuje również zakaz ich modyfikacji przez samego Prezydenta RP (chyba że zmiana nastąpiłaby na korzyść oskarżonego), nawet jeśli akt łaski został uzyskany w wyniku przestępstwa lub wprowadzenia głowy państwa w błąd. Stosowanie prawa łaski nie może być kontrolowane przez żaden organ państwowy, a samo to prawo nie jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – bezpośrednio powiązane z instytucjami prawa karnego, lecz funkcjonuje obok procesu karnego. Akty łaski nie ingerują bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nie rozstrzygają o winie, nie dotyczą niezawisłości sędziowskiej. Prezydent RP, podejmując decyzję o ułaskawieniu, nie zastępuje sądu, nie wkracza w jego uprawnienia do ustalenia winy, ani też nie koryguje ustaleń w tym zakresie. Pozaprosesowa korekta sytuacji oskarżonego może natomiast – w opinii Prokuratora Generalnego – pośrednio wkraczać (i wkracza) w kompetencje sądu (rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji, odwoławczego czy wykonawczego), ponieważ – w sytuacji zastosowania prawa łaski przez Prezydenta RP – dochodzi do przerwania „normalnego” trybu procedowania, niezależnie od etapu, na którym znajduje się dany proces karny.

1.3.3. Prokurator Generalny uznał, że problemem konstytucyjnym jest pominięcie aktu łaski Prezydenta RP jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia i postępowania karnego wykonawczego, i stanowi to niedopuszczalne pominięcie prawodawcze.

Wynikającej z art. 139 Konstytucji prerogatywy Prezydenta RP nie może kontrolować żaden organ władzy publicznej, w tym również – sądowniczej, podobnie jak takiej kontroli nie podlegają pozostałe prerogatywy. Ustrojodawca wyposażył Prezydenta RP w ten atrybut władzy, by podkreślić, że decyzję podejmuje organ będący na szczycie organów władzy publicznej. Skoro zaś podejmuje ją najwyższy reprezentant państwa, należy ją rozumieć jako

decyzję państwa wyrażaną przez podmiot uprawniony do działania w jego imieniu. Dlatego prawo łaski nie mieści się w żadnej głównej funkcji państwowej, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, gdyż nie mieści się w zakresie ani władzy wykonawczej (nie ma nic wspólnego z działalnością organów sprawujących tę władzę) ani sądowniczej (nie przesądza o winie), ani też ustawodawczej (nie dochodzi tu do wydania aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym).

Prokurator Generalny stwierdził, że – stosując prawo łaski – Prezydent RP nie ingeruje bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, gdyż akt łaski jest pozaprocesową korektą sytuacji osoby ułaskawionej. Skoro zaś zadaniem sądów jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji), a akt łaski do nich nie należy, to bezzasadne jest dalsze procedowanie przez sąd po zastosowaniu prawa łaski. Ocena, kwestionowanie czy ograniczenie prezydenckiego prawa łaski przez władzę sądowniczą oznaczałaby zaś działanie wbrew normie konstytucyjnej zawartej w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że zastosowanie prawa łaski zobowiązuje sąd do zakończenia postępowania, niezależnie od jego etapu, ale regulacja taka została pominięta w ustawie, a jedyną normatywną, szczątkową regulację zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2316, ze zm.), którego § 398 określa jedynie sąd właściwy do wykonania postanowienia o ułaskawieniu oraz kwestie związane z doręczeniem odpisu postanowienia o ułaskawieniu.

Powołując poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu, Prokurator Generalny przytoczył postulat uregulowania w k.k.w. wszelkich zagadnień związanych z wykonywaniem aktów łaski, ponieważ materia ta nie może znajdować się na pograniczu prawa zwyczajowego i aktów podustawowych. Nieuregulowanie przez ustawodawcę postępowania po zastosowaniu przez Prezydenta RP aktu łaski może zarazem wywoływać poważne konsekwencje natury procesowej, aż do – niedopuszczalnej na gruncie Konstytucji – kontroli konstytucyjnej kompetencji głowy państwa na podstawie aktów niższego rzędu (k.p.k., k.p.s.w., k.k.w.). Wobec braku regulacji ustawowych organy prowadzące postępowania, w razie zastosowania aktu łaski, mogą je umorzyć jedynie na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k., art. 5 § 1 pkt 10 k.p.s.w. albo art. 15 § 1 k.k.w., a więc z powodu odpowiednio „innej okoliczności wyłączającej ściganie”, „innej okoliczności wyłączającej z mocy ustawy orzekanie” lub „innej przyczyny wyłączającej postępowanie”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wykładnia art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji wskazuje, że akt łaski jest bezwzględna, negatywną przesłanką procesową, czyli przeszkodą prawną, która nigdy nie może zostać usunięta. W jego ocenie, tego rodzaju przesłanki nie można zaś domniemywać – powinna być ona jednoznaczna w swej treści i wyrażona wprost w ustawie, by możliwe było jej zastosowanie w każdym stadium postępowania. W tych warunkach, brak omawianej regulacji w kwestionowanych przepisach stanowi pominięcie prawodawcze wymagające uzupełnienia przez ustawodawcę.

2. Stanowisko Marszałka Sejmu.

2.1. W piśmie z 3 sierpnia 2017 r., Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że:

1) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 u.SN, art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. oraz art. 441 § 1 i 2 k.p.k., rozumiane „w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia Sądowi Najwyższemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej”, jest zgodny z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 p.p.s.a., „rozumiany w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej”, jest zgodny z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji;

3) art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w. oraz art. 15 § 1 k.k.w., „w zakresie, w jakim nie przewiduje aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia lub postępowania karnego wykonawczego”, jest niezgodny z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

Marszałek Sejmu przystał na możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sytuacji tzw. pominięcia legislacyjnego (zarzuty podniesione wobec art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w. oraz art. 15 § 1 k.k.w.).

2.2. Przedstawiając poglądy prezentowane w literaturze przedmiotu, Marszałek Sejmu stwierdził, że – wyrażona w art. 7 Konstytucji – zasada praworządności jest podstawowym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Zasada ta powinna być odnoszona również do sądów, a jej naruszeniem są: nadużycie dyskrecjonalnej władzy sądu, przekroczenie granic swobody decyzyjnej oraz pogwałcenie podstawowych metod wykładni przez sąd.

Marszałek Sejmu przypomniał, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji wynika zasada jej nadrzędności, oznaczająca, iż wszystkie akty prawne – zarówno akty stanowienia, jak i stosowania prawa – powinny być z nią zgodne. Nakaz ten odnosi się również do faktycznych działań organów władzy publicznej, podejmowanych na podstawie i w granicach prawa. Sądy – dokonując rekonstrukcji normy prawnej, na której mają oprzeć orzeczenie – powinny posilkować się Konstytucją, a wydanie orzeczenia z pominięciem jej postanowień jest naruszeniem prawa; niezastosowanie przez sąd (lub inny organ stosujący prawo) przepisu Konstytucji może zostać stwierdzone przez sąd lub organ wyższej instancji i stanowić podstawę uchylecia lub zmiany orzeczenia. Zarazem organy stosujące prawo mają obowiązek dokonywania oceny zgodności z Konstytucją przepisów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia, co dotyczy w szczególności sądów, mogących – zgodnie z art. 193 Konstytucji – kierować do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne.

W ocenie Marszałka Sejmu, zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji realizuje się w trzech postaciach: samoistnego stosowania przepisów Konstytucji (jeżeli norma konstytucyjna na to pozwala), współstosowania Konstytucji i innych aktów normatywnych (polegającego przede wszystkim na tzw. wykładni prokonstytucyjnej) oraz stwierdzenia konfliktu pomiędzy unormowaniami Konstytucji i innych aktów normatywnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, zaistnienie trzeciej sytuacji obliguje sąd do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, ponieważ niedopuszczalne jest dokonywanie przez sądy powszechne kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych w postaci odmowy zastosowania przepisu uznanego przez sąd za niezgodny z Konstytucją.

Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji może zostać prawidłowo odczytany tylko wraz z jej art. 126, określającym ustrojową pozycję Prezydenta RP. Wskazał, że stosowanie przez niego prawa łaski jest jedną z prerogatyw, ale Konstytucja nie określa dyrektyw korzystania z niej (dyrektyw stosowania prawa łaski). Prezydent dysponuje pełną swobodą decydowania o kryteriach skorzystania z prawa łaski, a akty łaski mają charakter dyskrecjonalny – nie wymagają ani uzasadnienia, ani też zgody osoby ułaskawianej. Prezydenckie akty łaski są niezaskarżalne, a więc ostateczne, trwałe i niewzruszalne, a ich

istotą jest brak nadzoru nad ich wykonywaniem. Niemożność ich weryfikacji rozciąga się na zakaz ich modyfikacji nawet przez samego Prezydenta oraz na przypadki, gdy akt łaski został pozyskany w wyniku przestępstwa lub wprowadzenia w błąd głowy państwa. Prezydent – w zakresie stosowania prawa łaski – nie jest związany dyrektywami ustawowymi, a samo prawo łaski nie jest bezpośrednio powiązane z instytucjami prawa karnego. Akty łaski nie ingerują bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nie rozstrzygają o winie, ani nie dotyczą niezawisłości sędziowskiej, i funkcjonują „obok” procesu karnego. Mogą jednak pośrednio wkraczać w kompetencje sądu (zarówno rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji, jak i sądu odwoławczego oraz wykonawczego), ponieważ skorzystanie z prawa łaski powoduje przerwanie „normalnego” trybu procedowania, niezależnie od etapu, na jakim jest dany proces karny.

2.3. Marszałek Sejmu przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do ustalania wiążącej wykładni przepisów mających zastosowanie w konkretnej sprawie, w tym przepisów konstytucyjnych. Przedmiotem rozpoznania nie mogą więc być wątpliwości co do sposobu stosowania prawa, natomiast Trybunał Konstytucyjny może kontrolować normę prawną o treści nadanej i utrwalonej w orzecznictwie, zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w poglądach SN albo NSA (interpretacja przepisu przez organy stosujące prawo musi mieć charakter stały, powszechny i jednoznaczny). Jednocześnie sądy nie są uprawnione do samodzielnej interpretacji pojęć zawartych w Konstytucji z wykorzystaniem aktów o niższej mocy prawnej, co wynika z autonomii pojęć konstytucyjnych.

W przekonaniu Marszałka Sejmu, nieprawidłowa jest taka wykładnia kwestionowanych we wniosku przepisów u.SN, k.p.c., i k.p.k., która umożliwiałyby SN, podejmującemu uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych opartej na znaczeniu pojęć zawartych w ustawach – aktach o randze niższej niż Konstytucja. Taka wykładnia zakwestionowanych przepisów czyniłaby je niezgodnymi z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji. Dlatego zgodne z tymi wzorcami kontroli jest takie rozumienie kwestionowanych przepisów u.SN, k.p.c. i k.p.k., że – gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym – SN nie może, podejmując uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne, dokonywać wykładni pojęć konstytucyjnych opartej na znaczeniu pojęć zawartych w ustawach.

Zdaniem Marszałka Sejmu, powyższe uwagi – ze względu na tożsamość wzorców kontroli – zachowują aktualność w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów p.u.s.a. i p.p.s.a.

2.4. W odniesieniu do art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w. i art. 15 § 1 k.k.w., Marszałek Sejmu stwierdził, że treść art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji przesądza, iż akt łaski jest bezwzględna przesłanką procesową, w razie ziszczenia się której niemożliwe jest kontynuowanie postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenie albo postępowania karnego wykonawczego. W razie skorzystania przez Prezydenta RP z prawa łaski, rozpatrujący sprawę sąd jest konstytucyjnie zobowiązany do zakończenia postępowania, niezależnie od jego etapu. Ponieważ jednak bezwzględnych przesłanek procesowych nie można domniemywać, zakwestionowane regulacje są pominięciem ustawodawczym, niemożliwym do „wypełnienia” drogą bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy na podstawie art. 8 Konstytucji.

Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: o.t.p.TK) stanowi, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje wniosek na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym (z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w pełnym składzie; art. 91 i art. 92 ust. 4). Na posiedzeniu niejawnym może być on rozpoznany, gdy:

- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia,
- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że zakwestionowany akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją (art. 92 ust. 1 pkt 1-3 o.t.p.TK).

Formalnym warunkiem rozpoznania pytania prawnego na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału Konstytucyjnego stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 o.t.p.TK).

Wyliczając – w art. 92 ust. 1 o.t.p.TK – przesłanki rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, ustawodawca użył spójnika „lub”, czyli funktora alternatywy zwykłej, który w języku powszechnym można wyrazić jako „co najmniej jedno z kilkorga”. Znaczy to, że: po pierwsze – ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione jednocześnie, a po wtóre – spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu odstąpić od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do akt postępowania wpłynęło pisemne stanowisko uczestnika postępowania, stanowiące wystarczającą podstawę wydania orzeczenia w sprawie. Zatem przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały spełnione.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestie formalne, zakres zaskarżenia i problemy konstytucyjne, częściowe umorzenie postępowania.

1.1. Wniosek Prokuratora Generalnego (dalej: wnioskodawca) wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego w lipcu 2017 r., czyli pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: o.t.p.TK).

1.2. Wniosek dotyczy dwóch zagadnień ujętych w odrębnych punktach, dotyczących różnych przedmiotów kontroli i stawianych im zarzutów oraz odmiennych jej wzorców.

1.2.1. W pierwszym punkcie *petitum* wniosku, wnioskodawca uczynił przedmiotem kontroli:

1) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.; dalej: u.SN, obecnie ustawa ta utraciła moc);

2) art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (ówczesnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1360; dalej: k.p.c.);

3) art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.; dalej: k.p.k.);

4) art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.; dalej: p.u.s.a.);

5) art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Jako wzorce kontroli, wnioskodawca powołał w tym zakresie art. 8 oraz art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowane przepisy są podstawą podejmowania, odpowiednio przez SN oraz NSA, uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne. Na ich podstawie SN podejmuje:

- uchwały w składzie siedmiu sędziów, wyjaśniające zagadnienie prawne, przedstawione przez Sąd Najwyższy, który rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, ma poważne wątpliwości co do wykładni prawa (art. 59 oraz art. 61 § 1 u.SN, art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.),

- uchwały w składzie siedmiu sędziów, w razie ujawnienia się rozbieżności wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub SN (art. 60 oraz 61 § 1 u.SN),

- uchwały w składzie izby, dwóch lub więcej izb albo w pełnym składzie SN wyjaśniające zagadnienia prawne lub wydawane w razie ujawnienia się rozbieżności orzecznictwa (61 § 2 u.SN),

- uchwały w składzie izby, dwóch lub więcej izb albo w pełnym składzie SN wydawane w celu odstąpienia od zasady prawnej (art. 62 u.SN),

- uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości lub wymagające zasadniczej wykładni ustaw, powstałe podczas rozpoznawania apelacji w postępowaniu cywilnym albo środka odwoławczego w postępowaniu karnym (art. 390 § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i 2 k.p.k.).

Z kolei NSA, wyjaśniając zagadnienia prawne na podstawie art. 3 § 2 p.u.s.a., podejmuje:

- uchwały w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie, w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności orzecznictwa sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 oraz art. 264 p.p.s.a.),

- uchwały w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 264 p.p.s.a.),

- uchwały w składzie siedmiu sędziów, w razie wyłonienia się – podczas rozpoznawania skargi kasacyjnej – zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości (art. 187 § 1 p.p.s.a.),

- uchwały w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie, podejmowane w razie niepodzielenia przez jakikolwiek skład sądu administracyjnego stanowiska zajętego w uchwale siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu, rozstrzygające zagadnienie prawne (art. 269 p.p.s.a.).

Wnioskodawca uczynił także przedmiotem kontroli art. 267 p.p.s.a., zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny może – postanowieniem – odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości.

Problem konstytucyjny został ujęty przez wnioskodawcę zakresowo: konstytucyjność wyżej wymienionych przepisów została zakwestionowana jedynie w takim zakresie, w jakim – zdaniem wnioskodawcy – umożliwiają one SN albo NSA, podejmującym uchwały wyja-

śniające zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych opartej na znaczeniu pojęć ustawowych, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym. Zatem problem konstytucyjny sprowadza się w istocie do oceny zgodności z Konstytucją sądowej wykładni pojęć konstytucyjnych przez pryzmat pojęć ustawowych.

1.2.2. W drugim punkcie *petitum* wniosku, wnioskodawca uczynił przedmiotem kontroli:

1) art. 17 § 1 k.p.k.;

2) art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.; dalej: k.p.s.w.);

3) art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (ówcześnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.; dalej: k.k.w.).

Kwestionowane przepisy zawierają taksatywne katalogi przesłanek odmowy wszczęcia oraz umorzenia już wszczętego postępowania, odpowiednio: karnego, w sprawie o wykroczenie albo karnego wykonawczego.

Kwestionowany przepis k.p.k. oraz jego odpowiednik w k.p.s.w. zawierają w tej mierze:

– przesłanki materialnoprawne, określające warunki niepodlegania odpowiedzialności karnej albo wykroczeniowej (niepopełnienie czynu, brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, brak znamion czynu zabronionego albo zaistnienie kontratypu – art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., art. 5 § 1 pkt 1 i 2 k.p.s.w., a także znikomą szkodliwość społeczną czynu – tylko art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.),

– przesłankę niepodlegania karze na podstawie ustawy (np. art. 15 § 1 i art. 131 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: k.k., w związku z art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k., a także art. 11 § 4 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm. w związku z art. 5 § 1 pkt 3 k.p.s.w.),

– bezwzględne przeszkody prowadzenia postępowania karnego – śmierć oskarżonego albo obwinionego (art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k. i art. 5 § 1 pkt 5 k.p.s.w.) oraz przedawnienie karalności albo orzekania (art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. i art. 5 § 1 pkt 4 k.p.s.w.),

– przesłanki *rei iudicatae* (powagi rzeczy osądzonej) i *litis pendentis* (sprawy zawisłej; art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. i art. 5 § 1 pkt 8 k.p.s.w.),

– przesłankę jurysdykcji sądów i immunitetów materialnych (art. 17 § 1 pkt 8 k.p.k. i art. 5 § 1 pkt 6 k.p.s.w.); chodzi tu o tzw. immunitet zakrajowości (okoliczność wyłączającą postępowanie ze względu na normy prawa międzynarodowego; karalność czynu nie jest tu uchylona, ale niemożliwe jest ściganie jego sprawcy) oraz przesłankę niepodlegania – z mocy przepisów szczególnych – orzecznictwu na podstawie k.p.s.w. (immunitety krajowe; art. 5 § 1 pkt 7 k.p.s.w.),

– przesłankę braku skargi uprawnionego oskarżyciela (art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. i art. 5 § 1 pkt 9 *in principio* k.p.s.w.),

– przesłankę braku zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie (art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.) albo brak żądania ścigania (art. 5 § 1 pkt 9 *in fine* k.p.s.w.) w trybach warunkowych ścigania z oskarżenia publicznego oraz w związku z problematyką immunitetów formalnoprawnych,

– przesłankę innych okoliczności wyłączających ściganie albo orzekanie, czyli przeszkód powodujących niedopuszczalność postępowania (art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. i art. 5 § 1 pkt 10 k.p.s.w.), takich jak na przykład abolicja, nieletniość sprawcy albo obwinionego, konsumpcja skargi publicznej, wygaśnięcie prawa oskarżyciela publicznego do oskarżania, quasi-

list żelazny dla świadka lub biegłego wezwanego z zagranicy, któremu k.p.k. poręcza, że nie będzie ścigany z powodu popełnienia przestępstwa będącego przedmiotem danego postępowania ani jakiegokolwiek innego przestępstwa, które popełnił przed przekroczeniem granicy).

Kwestionowany przepis k.k.w. zawiera negatywne przesłanki procesowe dostosowane do potrzeb postępowania wykonawczego takie, jak:

- przedawnienie wykonania kary (art. 15 § 1 *in principio* k.k.w.); jest to tzw. mieszana przesłanka dopuszczalności postępowania, tkwiąca wprawdzie w przepisach prawa materialnego, ale wywołująca bezpośredni skutek w prawie procesowym,

- śmierć skazanego (art. 15 § 1 *in medio* k.k.w.), która nie kończy jednak definitywnie postępowania o charakterze rehabilitacyjnym (nie stoi bowiem na przeszkodzie wniesieniu i rozpoznaniu kasacji lub wznowieniu postępowania na korzyść skazanego; art. 529 w związku z art. 545 § 1 k.p.k.),

- „inne przyczyny wyłączające” postępowanie wykonawcze (art. 15 § 1 *in fine* k.k.w.), postrzegane przez pryzmat art. 1 § 2 k.k.w., nakazującego odpowiednie stosowanie w postępowaniu wykonawczym przepisów k.p.k., a więc na przykład w wypadku darowania kary w trybie łaski lub amnestii.

Problem konstytucyjny sprowadza się tu do – kwalifikowanego przez wnioskodawcę jako pominięcie legislacyjne – niewymienienia, *expressis verbis*, w trzech kodeksach aktu łaski Prezydenta RP jako ujemnej przesłanki procesowej powodującej niedopuszczalność kontynuowania postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenie albo postępowania karnego wykonawczego (spełnienie której nakazuje jego umorzenie). Kwintesencją sprawy jest zaś ustalenie, czy akt abolicji indywidualnej mieści się w konstytucyjnym pojęciu „prawo łaski” (art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji).

1.3. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy spełnione są wszystkie przesłanki dopuszczalności postępowania, a w szczególności, czy nie ziściła się któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. np.: wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103, postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43).

1.3.1. Zaskarżona u.SN utraciła – mocą art. 135 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5; dalej: u.SN z 2017 r.) – moc obowiązującą z dniem 3 kwietnia 2018 r. Zgodnie zaś z art. 59 ust. 1 pkt 4 o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie jeżeli przed wydaniem orzeczenia akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą. Ustawodawca nie pozostawił w tej mierze Trybunałowi Konstytucyjnemu swobody, zatem – jedynie ze względów porządkowych – Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że treść normatywna zakwestionowanych przepisów u.SN została (z kosmetycznymi jedynie zmianami) powtórzona w art. 82, art. 83, art. 86 i art. 88 u.SN z 2017 r., jednak wnioskodawca nie zmodyfikował swego wniosku w tej mierze.

1.3.2. Jak wynika z o.t.p.TK, wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać wymogi określone w art. 47 ust. 1 i 2 tej ustawy, a więc zawierać: wyraźne określenie zarzutu niezgodności z aktem hierarchicznie wyższym oraz wskazanie przedmiotu i wzorców kontroli wraz z uzasadnieniem. Jak wielokrotnie wskazywał już dawniej Trybunał Konstytucyjny – a uwagi te zachowują aktualność mimo zmian stanu prawnego w zakresie jego funkcjonowania – wymogów tych nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań, zarazem jednak uzasadnienie błędne albo nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (zob. np. wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; postanowienie z 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10).

W tym kontekście, należy zwrócić uwagę, że – wymieniony w punkcie pierwszym *petitum* wniosku – art. 267 p.p.s.a. stanowi podstawę odmowy podjęcia przez NSA uchwały „zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości”. Argumenty przedstawione łącznie na poparcie zarzutów wnioskodawcy wobec ogółu przepisów, wymienionych w punkcie pierwszym *petitum* wniosku, w istocie nie dotyczą tego przepisu p.p.s.a., a w treści wniosku nie można doszukać się innych konkretnych zarzutów w tej mierze. Toteż wniosek – w tym zakresie – nie spełnia wymogów formalnych, a postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 o.t.p.TK. Nie jest bowiem rolą Trybunału Konstytucyjnego „domyślanie się” intencji wnioskodawcy (zob. np. wyrok z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101 i postanowienie z 25 listopada 2015 r., sygn. P 54/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 179).

Na marginesie należy tu wspomnieć, że wobec treści normatywnej art. 267 p.p.s.a., nawet sformułowanie i dostateczne uzasadnienie zarzutów (analogicznych do stawianych innym przepisom kwestionowanym w punkcie pierwszym *petitum* wniosku) pozwalałoby jedynie na stwierdzenie nieadekwatności wzorców kontroli i orzeczenie w formule braku niezgodności tego przepisu z Konstytucją. Nie może on być bowiem rozumiany w ten sposób, że umożliwia NSA dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych opartej na znaczeniu pojęć ustawowych.

1.3.3. Zarzuty wnioskodawcy wobec pozostałych przepisów wymienionych w punkcie pierwszym *petitum* wniosku, oparte są na twierdzeniu, że mogą być one rozumiane w sposób umożliwiający SN albo NSA (podejmującym uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne) dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych opartej na znaczeniu pojęć ustawowych (gdy dana materia jest jednocześnie regulowana w Konstytucji i ustawie). To zaś naruszać ma art. 8 oraz art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca przedstawił przy tym argumenty za niekonstytucyjnością takiej wykładni, natomiast bez uzasadnienia pozostawił kwestię, czy zaskarżone przepisy w istocie taką wykładnię umożliwiają (a nie tylko, czy mogą być tak rozumiane). Tymczasem w ich treści brakuje jakichkolwiek bezpośrednich albo choćby pośrednich odniesień do kwestii pojęć konstytucyjnych i ich wykładni.

Zarzuty wnioskodawcy nie opierają się na twierdzeniu, że istnieje jednolita, powszechna i stała wykładnia zaskarżonych przepisów, zgodnie z którą dopuszczalne jest dokonywanie przez SN albo NSA, w uchwałach wyjaśniających zagadnienia prawne, wykładni pojęć konstytucyjnych opartej na znaczeniu pojęć zawartych w ustawach. W szczególności, wnioskodawca nie przywołał żadnych orzeczeń, które potwierdzałyby istnienie takiej wykładni. Stwierdził jedynie, że takie stosowanie wymienionych w punkcie pierwszym *petitum* wniosku przepisów byłoby możliwe, a gdyby miało miejsce, to byłoby niezgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. W tym stanie rzeczy, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w jego kompetencjach nie mieści się badanie zgodności z Konstytucją aktów stosowania prawa, a tym bardziej – potencjalnych aktów stosowania prawa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednocześnie, że wydanie wyroku po myśli wnioskodawcy, stanowiłoby złamanie przez Trybunał Konstytucyjny Konstytucji, poprzez próbę skorzystania z – nieprzysługującej mu od 1997 r. – kompetencji w zakresie ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (przejętej mocą art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym, Dz. U. Nr 34, poz. 178). Zarazem Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w jego dorobku orzeczniczym wielokrotnie podkreślane było autonomiczne znaczenie pojęć konstytucyjnych, których „nie można sprowadzać do treści wynikających ze znaczenia, jakie analogicznym pojęciom nadają ustawy zwykłe. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą »normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny

poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie»”(zob. wyrok z 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76 i powołane tam orzecznictwo). Zasada ta z pewnością znana jest zarówno SN, jak i NSA.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 o.t.p.TK, umarza postępowanie w tym zakresie.

1.4. W świetle powyższego, przedmiotem wyrokowania w niniejszej sprawie jest zgodność z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji przepisów trzech kodeksów, wymienionych w drugim punkcie *petitum* wniosku.

2. Prawo łaski: uwagi ogólne, rozwój historyczny, Polska i świat.

2.1. Przez prawo łaski *sensu largissimo* można rozumieć wszelkie formy „unicestwienia dolegliwości o charakterze karnym” (K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia. Regulacja. Praktyka*, Warszawa 2013, s. 190), umożliwienia sprawcy przestępstwa uniknięcia odpowiedzialności karnej albo złagodzenia kary, a więc nie tylko zmniejszenie albo uchylenie zasądzonej prawomocnym wyrokiem kary wobec konkretnej osoby (akt łaski *sensu stricto*), lecz także umorzenie restytucyjne (np. nieobowiązujący obecnie art. 59a k.k.), zatarcie skazania (art. 76 i rozdział XII k.k.), warunkowe zawieszenie wykonania kary (art. 69 i in. k.k.) czy zwolnienie z obowiązku jej odbycia w całości albo w części (warunkowe przedterminowe zwolnienie – art. 43ln i oddział 11 rozdziału X k.k.w.), a także amnestię (np. motywowana względami humanizmu socjalistycznego ustawa z dnia 21 lipca 1984 r. o amnestii, Dz. U. Nr 36, poz. 192 albo ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń, Dz. U. Nr 34, poz. 179), abolicję generalną (np. nieopublikowana ustawa z dnia 26 września 2002 r. o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny) i rehabilitację, również pośmiertną (zniesienie skutków skazania, przywrócenie praw, których utrata została orzeczona, uwolnienie skazanego od stawianych mu dawniej zarzutów z podkreśleniem niesprawiedliwości wyroku zapadłego z naruszeniem prawa). W tym najszerszym rozumieniu prawa łaski mieszczą się więc wszystkie akty, zarówno te o charakterze indywidualnym i konkretnym (dotyczące konkretnych osób i czynów), jak i te o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (dotyczące określonych kategorii osób i czynów). Zdaniem K. Kozłowskiego, prawo łaski ma jeszcze szersze znaczenie – jest dyspensą, zawieszeniem obowiązku prawnego, a zarazem prawem zwolnienia jednostki albo grupy podmiotów od obowiązku przestrzegania prawa (zob. *op. cit.*, s. 180-181 i 189). W ściślejszym sensie, a zarazem w powszechnym odbiorze społecznym, prawo łaski rozumiane jest natomiast jako przynależne organowi państwa (najczęściej głowie państwa) prawo do uwolnienia konkretnego sprawcy czynu karnego od poniesienia konsekwencji jego popełnienia albo do złagodzenia takich konsekwencji.

Co do zasady, prawo łaski może przybrać postać amnestii indywidualnej – uwolnienia osoby prawomocnie skazanej od odbycia zasądzonej kary (akt łaski *sensu stricto*) albo abolicji indywidualnej – odstąpienia od ścigania domniemanego sprawcy (który do czasu zapadnięcia prawomocnego wyroku jest – formalnie – osobą niewinną). Innymi słowy, akt łaski *sensu stricto* dotyczy kary prawomocnie orzeczonej, natomiast akt abolicji (choćby nawet formalnie mieścił się w prawie łaski, co właśnie jest istotą rozpatrywanej sprawy) jest przeszkodą do jej wymierzenia.

Na prawo łaski można patrzeć po pierwsze jako na swoisty „wentyl bezpieczeństwa” (teoria Rudolfa von Iheringa – zapobieżenia zbytnej surowości prawa, która mogłaby w istocie przekształcić się w bezprawie, w myśl paremii *summum ius – summa iniuria*), po wtóre

jako na unicestwienie aktu sprawiedliwości (akt *contra legem*, motywowany różnymi przesłankami), po trzecie zaś jako na – wynikające z różnych powodów – zaniechanie przez państwo ukarania sprawcy (zrzeczenie się *iuris puniendi*) czy też rezygnację z wykonania orzeczonej kary (szerzej poszczególne teorie przedstawia i analizuje P. Rogoziński, *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 70-76).

2.2. Prawo łaski znane było już w systemach prawnych państw starożytnych: Babilonii, Egiptu, Grecji czy Imperium Rzymskiego (zależnie od ustroju przysługiwało ono różnym podmiotom i w różnym kształcie; zagadnienie to szeroko omawia K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013, s. 15-29 oraz K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 1-33). W szerokim zakresie stanowiło też ono atrybut władzy monarszej w średniowieczu, nieograniczony ani podmiotowo, ani przedmiotowo, obejmujący zarówno ewokację („wywołanie” nierozstrzygniętej jeszcze sprawy do własnego osądu władcy), jak i abolicję (decyzję, czy sprawca w ogóle poniesie odpowiedzialność karną). Akty łaski mogły obejmować każdy czyn zagrożony karą, niezależnie od dobra chronionego sankcją, zatem w rachubę wchodziły zarówno przestępstwa przeciwko chronionym dobrom indywidualnym jak i przeciwko dobrom o charakterze publicznym (zdrada stanu, zamach na osobę monarchy, naruszenie podstaw ustroju państwa). Takie akty mogły – przede wszystkim – zmienić, zmniejszyć albo uchylić zasądzoną karę, ale prawo łaski pozwalało monarchom także na wyłączenie możliwości wszczęcia postępowania karnego przeciwko oznaczonej osobie lub nawet generalnie określonej grupie osób, jak również na zaniechanie kontynuowania postępowania już wszczętego. Można stwierdzić, że prawo łaski było – z samego założenia – pochodną sprawowania najwyższej władzy i opierało się na ustrojowej pozycji i autorytecie władcy. Było ono niczym nieograniczone i mieściło się w zakresie władzy dyskrecyjnej władcy – bożego pomazańca, nie wymagając uzasadnienia. Miało jednak charakter nadzwyczajny, a skorzystanie z niego bywało obwarowane dodatkowymi warunkami, takimi jak na przykład złożenie władcy przysięgi na wierność albo wpłacenie okupu. Choć oficjalnie motywowane miłosierdziem władcy, często było w rzeczywistości uzasadnione względami politycznymi – najczęściej władcy okazywali łaskę w związku z konkretnymi wydarzeniami politycznymi lub militarnymi (wstąpienie na tron, zwycięska wojna) albo religijnymi (święta).

Prawo łaski, o wyżej opisanych cechach, zachowało w kolejnych epokach rozwoju prawa swą zasadniczą treść w niemal niezmienionej postaci. Korekcie, w toku wielowiekowej ewolucji społecznej, politycznej i ustrojowej, podlegał – z reguły – podmiot tego prawa (podmiot, któremu ono przysługuje), i – niekiedy – jego przedmiot, jednakże bez zmiany istoty instytucji. Wskutek zmiany ustroju monarchicznego na republikański, prawo łaski przysługuje obecnie najczęściej głowie państwa – prezydentowi republiki (ewentualnie kolegialnej głowie państwa – jak na przykład Radzie Państwa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1952-1989).

2.3. Choć korzenie prawa łaski były wspólne dla całego europejskiego kręgu kultury prawnej, współczesne rozwiązania normatywne charakteryzują się odmiennością szczegółowych rozwiązań.

Regułą jest, że prawo łaski – jako instytucja prawna o rudymenarnym znaczeniu ustrojowym – ma umocowanie w konstytucji. Znane są jednak wypadki jego ustanowienia w akcie tej rangi, ale z odesłaniem do ustawy zwykłej, normującej materialnie i procesowe aspekty tej instytucji (np. art. 92 lit. b Konstytucji Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., § 58 ust. 2 Konstytucji Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., art. 62 lit. i Konstytucji Królestwa Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.).

Istnieją systemy prawne, w których prawo łaski zostało przyznane głowie państwa przez konstytucję w sposób generalny, bez dookreślenia jego treści (np. w Polsce) albo bardziej szczegółowo (treść prawa łaski jest bliżej sprecyzowana na przykład w art. 47 Konstytucji Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., czy art. 13 ust. 6 Konstytucji Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r.). Prawo łaski bywa w niektórych państwach wykluczone wobec określonej kategorii podmiotów (np. art. 139 zdanie drugie Konstytucji) albo wobec określonej kategorii przestępstw (ograniczenie przedmiotowe).

Nie zawsze prawo łaski jest prerogatywą (wynikającym z zajmowanego stanowiska uprawnieniem niepodlegającym kontroli) określonego organu państwa. Niekiedy ma on obowiązek uzyskania zgody albo kontrasygnaty innego organu (np. § 24 Konstytucji Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., art. 17 i art. 19 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.). W niektórych państwach, w pewnych sytuacjach, organ ów może skorzystać z prawa łaski tylko na wniosek innego organu (art. 12 pkt 2 Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z dnia 5 października 1921 r.), albo po zasięgnięciu jego opinii (np. § 105 Konstytucji Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., art. 122 Konstytucji Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.). Zdarza się również, że organ ten otrzymuje w tym zakresie „radę” innego organu (art. 93 ust. 2 lit. b Konstytucji Malty z dnia 21 września 1964 r.).

Zależnie od państwa, prawo łaski może być wykonywane przez uprawniony organ z inicjatywy własnej albo wyłącznie na wniosek osoby zainteresowanej lub innego organu (np. art. 47 ust. 1 Konstytucji Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r.).

Niekiedy podmiot, któremu przysługuje prawo łaski, może – w drodze stosownego aktu prawnego – delegować jego wykonywanie w całości albo w części na inny organ (np. art. 60 ust. 2 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.).

2.4. Instytucja prawa łaski znana jest w prawie polskim od początku polskiej państwowości.

2.4.1. Prawo, o którym mowa, przysługiwało zwyczajowo książętom, a następnie królowi i – podobnie jak w innych państwach europejskich – jego zakres był bardzo szeroki, obejmował zarówno amnestię jak i abolicję indywidualną (zob. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 66) i generalną. Prawo polskiego monarchy – jako najwyższego sędziego – było nieograniczone podmiotowo ani przedmiotowo, ułaskawienie mogło zatem dotyczyć każdego, kto popełnił jakiegokolwiek przestępstwo, także godzące bezpośrednio w monarchę czy porządek publiczny (co ówczasie poczytywano na najcięższe zbrodnie). Było stosowane według uznania władcy jako wyraz jego łagodności albo miłosierdzia, co nie stało na przeszkodzie posługiwaniu się nim z racji politycznych, zarówno przed wydaniem wyroku, jak i po skazaniu, a przed wykonaniem wyroku. W XVI w. nastąpił proces stopniowej utraty prawa łaski jako osobistej prerogatywy króla na rzecz sejmu, dokonującego aktu ułaskawienia uchwałą, wydawaną – formalnie – wraz z królem, jako jednym z trzech stanów sejmujących (król – jako pan dominialny – zachował jednak prawo łaski wobec mieszczan z miast królewskich). Uchwała taka mogła również dotyczyć abolicji indywidualnej (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 53). W ograniczonym zakresie prawo łaski przywróciła królowi ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791 r. (Konstytucja 3 maja), stanowiąca, że „Król, któremu wszelka moc dobrze czynienia zostawiona być powinna, mieć będzie *ius agratiandi* na śmierć wskazanych prócz *in criminibus status*”. Król mógł więc okazać łaskę tylko skazanym na karę śmierci (zamieniając ją na karę „wiecznego więzienia”), a i to z wyłączeniem skazanych za zbrodnie stanu (na przykład zamach stanu, królobójstwo). W tych warunkach abolicja indywidualna była wykluczona; królewska decyzja nie była ponadto samodzielna ani ostateczna (aby była skuteczna, dokument musiał zostać kontrasygnowany przez przynajmniej jednego członka Straży Praw; jeśli żaden z ministrów nie zgadzał się kontrasygnować aktu łaski, król musiał odstąpić od decyzji,

a ewentualny spór między nim a ministrami rozpatrywał sejm; szerzej: K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 62-66 oraz K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 86-91).

Prawo łaski zostało odebrane królowi ustawami sejmu grodzieńskiego z 1793 r. i leżało następnie w kompetencji Rady Nieustającej.

Podsumowując dorobek Pierwszej Rzeczypospolitej w zakresie prawa łaski, należy stwierdzić, że miało ono charakter wyjątkowy, władczy i niezaskarżalny, i przez zdecydowanie większą część dziejów polskiej państwowości przysługiwało samodzielnie działającemu najwyższemu organowi państwa, który mógł się kierować różnymi względami, w tym również czysto politycznymi. Akt łaski mógł polegać na darowaniu całości albo części kary, jak również na jej złagodzeniu albo zamianie na inną karę. Aż do uchwalenia Konstytucji 3 maja prawo łaski nie było podmiotowo ani przedmiotowo ograniczone i mieściła się w nim również abolicja indywidualna.

2.4.2. W okresie zaborów prawo łaski przysługiwało władcom poszczególnych państw zaborczych, a analiza tego zagadnienia dalece wykraczałaby poza ramy rozpatrywanej sprawy. Wspomnieć więc należy jedynie o ułomnych (choć z wielu względów niezwykle ważnych dla przetrwania i późniejszego odrodzenia polskiej państwowości) formacjach państwowych utworzonych pod auspicjami Napoleona Bonapartego (Księstwo Warszawskie) i cara (Królestwo Polskie).

W Księstwie Warszawskim prawo łaski przysługiwało królowi (księciu warszawskiemu pozostającemu w unii personalnej z królem Saksonii), zgodnie z art. 78 Konstytucji Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r. stanowiącym, że „prawo okazania łaski należy do króla: on tylko może darować lub zwolnić karę” (w tekście autentycznym: „*Le droit de faire grâce appartient au roi; seul il peut remettre ou commuer les peines*”). Ułaskawienia dokonywał król, wydając dekret wymagający kontrasygnaty. Prawo łaski nie było ani podmiotowo, ani przedmiotowo ograniczone, a król podejmował decyzję po zapoznaniu się z opinią ministra sprawiedliwości. Choć akt łaski mógł dotyczyć tylko orzeczonej już kary, w praktyce zdarzały się jednak królewskie ingerencje w toczące się postępowania (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 82).

W Królestwie Polskim, tzw. kongresówce, prawo łaski przysługiwało królowi polskiemu (pozostającemu w unii personalnej z carem Rosji), a faktycznie – jego namiestnikowi (z wyjątkiem ostatecznego skazania na kary: śmierci, dożywotniego więzienia albo więzienia na okres dłuższy niż 24 lata), który podejmował decyzję po zaopiniowaniu sprawy przez Radę Administracyjną. Art. 43 ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. I, s. 1-103), brzmiał: „Prawo ułaskawienia zachowane jest wyłącznie Królowi, który jest mocen darować lub zamienić karę” (w oryginalnym tekście francuskim: „*Le droit de faire grace est exclusivement réservé au Roi. Il pourra remettre ou commuer la peine*”). Nie obejmowało ono abolicji indywidualnej, a akt łaski wymagał kontrasygnaty (zob. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 94-95).

Po upadku Powstania Listopadowego, mocą art. 55 zdanie drugie Statutu Organicznego Królestwa Polskiego z dnia 26 lutego 1832 r. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego, nr 55, s. 160-249) służyło ono bez ograniczeń carowi („Prawo ułaskawienia i zmniejszenia kary do Nas wyłącznie należy”; w języku rosyjskim – „*Право миловать и смягчать наказания принадлежит лишь Нами*”).

Podsumowując okres pozostawiania Rzeczypospolitej pod zaborami, K. Kaczmarczyk-Kłak stwierdza, że prawa państw zaborczych ujmowały prawo łaski bardzo szeroko, choć z czasem dała się zauważyć tendencja do ograniczania abolicji indywidualnej (zob. *op. cit.*, s. 136); cesarz Austrii dysponował tym prawem, którego nie mieli król Prus ani car Rosji (zob. *ibidem*, s. 143 i powołana tam literatura). Cechą prawa łaski była uznaniowość skorzystania z niego i jego niezaskarżalność (zob. *ibidem*, s. 137).

2.4.3. W dobie odradzania się państwowości polskiej podczas Wielkiej Wojny, prawo łaski pozostawało w gestii monarchów państw zaborczych. W utworzonym aktem 5 listopada 1916 r. Królestwie Polskim niczym nieograniczone, a więc obejmujące również abolicję indywidualną, prawo łaski przysługiwało – w zastępstwie monarchy – Radzie Regencyjnej, której akty wymagały kontrasygnaty Prezydenta Ministrów. Niemniej milczały o nim:

1) dwa rozporządzenia z dnia 6 grudnia 1916 r. o tymczasowej Radzie Stanu w Królestwie Polskim, odpowiednio: Jenerał-Gubernatora warszawskiego (Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego, Nr 55, poz. 210) i c. i k. Jenerał-Gubernatora wojskowego (Dziennik Rozporządzeń c. i k. Jeneralnego Gubernatorstwa Wojskowego dla austriacko-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce, cz. XIX, poz. 120);

2) patent z dnia 12 września 1917 r. o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskim (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego Nr 5, s. 235-236);

3) dekret z dnia 3 stycznia 1918 r. Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. U. Nr 1, poz. 1);

4) orędzie Rady Regencyjnej z dnia 14 listopada 1918 r. w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu (Dz. U. Nr 17, poz. 39) oraz

5) dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. U. Nr 17, poz. 41).

Tak zwana mała konstytucja z 1919 r. (uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz. U. Nr 19, poz. 226) prawa łaski nie regulowała. Pomimo to prawo łaski było wykonywane w sposób wynikający z rozwiązań prawnych państw zaborczych, zaadaptowanych do nowych warunków ustrojowych (wykonywał je Naczelnik Państwa; zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 138 i nast.). Prawo łaski nie było ograniczone ani podmiotowo, ani przedmiotowo i obok niego wymieniane było prawo abolicji, pojmowane rozdzielnie, ale również przysługujące temu podmiotowi (art. 2 zdanie trzecie dekretu z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian o urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim, Dz. U. Nr 15, poz. 200; zob. szerzej: K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 142 i 147). Co do zasady, starano się podczas wykonywania prawa łaski szanować praktykę istniejącą pod poszczególnymi zaborami, dopiero w 1920 r. Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa i Ministerstwo Sprawiedliwości ustaliły, że postępowanie w sprawach ulaskawień „będzie jednolite we wszystkich trzech zaborach” (*ibidem*, s. 151).

2.4.4. Prawo łaski zostało przyznane Prezydentowi Rzeczypospolitej mocą art. 47 Konstytucji marcowej (ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267). Stanowił on, że „Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach – przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej”, który „nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm”. Jak z powyższego wynika, prawo łaski było pod rządami Konstytucji marcowej ograniczone podmiotowo i – wobec przyjętej formuły – nie obejmowało abolicji indywidualnej (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 166, 168 i 186-187, K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 100-101), co motywowano tym, że abolicja taka mogłaby „winnego osłonić”, a „niewinnemu uniemożliwić wykazanie (...) niewinności” (K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 186 i powołana tam literatura). Postulaty zmiany Konstytucji marcowej w tym zakresie zostały ocenione negatywnie (zob. *ibidem*, s. 208-209).

2.4.5. Konstytucja kwietniowa (ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227), mocą art. 13 ust. 2 lit. j, zaliczała „stosowanie prawa łaski” w poczet „uprawnień osobistych [Prezydenta RP], stanowiących Jego prerogatywy” (korzystanie z tych

uprawnień i „wypływające z prerogatyw” akty urzędowe nie wymagały kontrasygnaty – art. 14 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, były zatem w pełni dyskrecjonalne). W art. 69 stanowiła, że Prezydent „władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”. Konstytucja ta przesądziła zatem wyraźnie, że skorzystanie z prawa łaski dopuszczalne jest dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia, wykluczała więc abolicję indywidualną (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 208, por. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 109 i powołane tam sprzeczne poglądy przedstawicieli doktryny). Niemniej jednak, pierwotnie, konstytucja ta stanowiła ogólnie, o „prawie łaski”, nie wyłączając abolicji indywidualnej, a zmiana została dokonana podczas prac w senacie. Zarazem Konstytucja kwietniowa nie ustanowiła podmiotowego ograniczenia, istniejącego w Konstytucji marcowej.

2.4.6. W okresie II wojny światowej prawo łaski na ziemiach polskich było regulowane przepisami niemieckimi i radzieckimi, a analiza tego zagadnienia dalece wykraczałaby poza ramy rozpatrywanej sprawy (zob. jednak: K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 228-231).

2.4.7. Tworzony pod auspicjami władz ZSRR i egidą Armii Czerwonej powojenny ład prawny przewidywał, całkowicie sprzecznie z obowiązującą cały czas Konstytucją kwietniową i faktami, że – „wobec opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” – prawo łaski wykonuje Prezydent Krajowej Rady Narodowej (art. 2 i art. 3 lit. c ustawy z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Prezydenta Krajowej Rady Narodowej, Dz. U. Nr 5, poz. 23; dalej: ustawa o kompetencji Prezydenta KRN). Zakres i treść prawa łaski pozostawały nieokreślone, więc było ono rozumiane bardzo szeroko, formalnie obejmując również abolicję indywidualną (w praktyce niestosowaną – zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 236).

Następnie – mocą art. 13 tzw. małej konstytucji z 1947 r. (ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 18, poz. 71), po „przywróceniu” urzędu Prezydenta RP (w latach 1944-1952 obowiązywała jeszcze przedwojenna nazwa państwa, wyzuta jednak z zasadniczej treści) – przewidziane zostało odpowiednie stosowanie, między innymi, art. 47 Konstytucji marcowej. Choć prawo łaski zostało przywrócone prezydentowi, to jednak jego treść – w drodze wykładni celowościowej – została znacznie rozszerzona; abolicja indywidualna nadal była jednak uważana za niedopuszczalną i, mimo szerszego rozumienia prawa łaski, była ona okazywana w praktyce tylko po uprawomocnieniu wyroku (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 233 i 243).

Konstytucja PRL (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232), stanowiła, że „Rada Państwa (...) stosuje prawo łaski” (początkowo art. 25 ust. 1 pkt 10, następnie – po zmianach dokonanych ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 5, poz. 29 – art. 30 ust. 1 pkt 11; tekst jednolity, uwzględniający zmiany merytoryczne oraz zmianę numeracji postanowień, stanowi załącznik do obwieszczenia Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 7, poz. 36). Przyjęty został zatem kolegialny model decydowania, z jednej strony pozwalający wszechstronnie rozpatrywać wnioski (organ jednoosobowy, z istoty rzeczy, w większym stopniu opierał się na opinii fachowców – na przykład Ministra Sprawiedliwości), z drugiej jednak – rozpraszający i zacierający moralną odpowiedzialność za decyzję (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 255).

Art. 25 ust. 1 pkt 10 (art. 30 ust. 1 pkt 11) Konstytucji PRL nie określał ani zakresu, ani treści prawa łaski, pojmował je zatem szeroko – bez dalszych ograniczeń, a więc jako obejmujące również abolicję indywidualną (zob. L. Schaff, [w:] L. Hochberg, A. Murzynowski, L. Schaff, *Komentarz do Kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 1959, s. 25). Jak

wskazuje K. Kaczmarczyk-Kłak, z analizy historycznej i prawnoporównawczej wynika bowiem wyraźnie, że dopuszczenie abolicji indywidualnej *expressis verbis* należy do rzadkości; to raczej dążenie do jej wyłączenia z zakresu prawa łaski (a więc ograniczenia tego prawa do wypadków, w których kara została prawomocnie orzeczona) znajdowało wyraźne odzwierciedlenie w regulacjach konstytucyjnych (zob. *op. cit.*, s. 274-275; por. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 112). Celowe odstępstwo od wcześniej obowiązujących ograniczeń prawa łaski wskazuje, że abolicja indywidualna nie była w PRL zakazana ani wykluczona, choć nie została nigdy zastosowana, co jednak było wynikiem przekonania decydenta, a nie unormowania konstytucyjnego (zob. *ibidem*, s. 275 i powołana tam literatura).

Opisany stan prawny utrzymał się do 18 lipca 1989 r., bo – mocą art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101) – 19 lipca 1989 r. kompetencje zniesionej Rady Państwa przejął Prezydent PRL; prócz zmiany podmiotowej i numeracji przepisu (od 8 kwietnia 1989 r. miał on numer 32f ust. 1 pkt 10), przepis zachował jednak wcześniejsze brzmienie i znaczenie (prawo łaski mogło więc być wykonywane w tych samych granicach, co w Konstytucji PRL, ale Prezydent nigdy nie zastosował abolicji indywidualnej (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 294 i 295).

2.4.8. Konstytucyjne unormowanie prawa łaski nie zostało zmienione mimo dokonanej w 1989 r. przemiany ustrojowej, z tym zastrzeżeniem, że od 31 grudnia 1989 r. nastąpiła zmiana nazwy podmiotu prawa łaski: urząd Prezydenta PRL zmienił nazwę na urząd Prezydenta RP (mocą ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444).

Od 8 grudnia 1992 r., prawo łaski było uregulowane w art. 43 tzw. małej konstytucji z 1992 r. (ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426), stanowiącym, że „Prezydent stosuje prawo łaski”. Prawo łaski było zatem treściowo nieograniczone (zob. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 119, R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Warszawa 1994, s. 250), nie doszło więc do zmian w rozumieniu jego zakresu, a abolicja indywidualna nie była zakazana, choć nie była również stosowana (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 301-302; por. powołana tam literatura).

W projektach nowej konstytucji, przedstawianych w latach 1993-1996 problematyka prawa łaski była ujmowana lakonicznie – żaden z nich nie uzależniał skorzystania z niego przez Prezydenta od skazania, tym samym abolicja indywidualna nie była przez projektodawców wykluczana (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 307; odmiennie rzecz się przedstawiała w projektach z lat 1989-1991, *ibidem*, s. 297-298).

Taka regulacja – zawarta też w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji – obowiązuje od 17 października 1997 r. do dzisiaj (choć z ograniczeniem wynikającym z art. 139 zdanie drugie Konstytucji).

2.4.9. Podsumowując, stwierdzić można, że – od czasu odzyskania przez Polskę niepodległości po okresie zaborów – obowiązujące konstytucje i ustawa o kompetencji Prezydenta KRN stanowiły, iż określönemu organowi (Prezydentowi Krajowej Rady Narodowej, Prezydentowi RP, Radzie Państwa, Prezydentowi PRL i ponownie Prezydentowi RP) „przysługuje prawo” łaski (Konstytucja marcowa), iż należy doń jego stosowanie (Konstytucja kwietniowa), iż „wykonuje” je on (ustawa o kompetencji Prezydenta KRN) oraz – iż je „stosuje” (Konstytucja PRL, Konstytucja RP).

Przez większość ostatniego stulecia, konstytucje stanowiły wprost o „prawie łaski” bez bliższych szczegółów, dominowało więc szerokie ujęcie prawa łaski. Tylko Konstytucja marcowa definiowała prawo prezydenta w sposób węższy – jako prawo „darowania i złagodzenia

kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego” (art. 47 zdanie pierwsze), podobnie jak Konstytucja kwietniowa, stanowiąca o darowaniu lub złagodzeniu skazanemu kary, wymierzonej prawomocnym orzeczeniem (art. 69 ust. 1). Jak z powyższego wynika, lakoniczne ujęcie prawa łaski – formalnie ustrojowo niczym nielimitowanego (przeto mieszczącego w sobie również abolicję indywidualną), choć nigdy w praktyce niezastosowaną (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 289) – pojawiło się i utrzymało w okresie tzw. Polski Ludowej (to – z założenia publicystyczne – określenie wystąpiło w kilkuset aktach normatywnych).

3. Abolicja indywidualna w innych państwach.

W odniesieniu do problematyki abolicji indywidualnej w innych państwach, należy stwierdzić, że liczne konstytucje pomijają tę instytucję milczeniem (np. konstytucje: polska, bułgarska, francuska czy chorwacka), a inne zastrzegają ją do uregulowania w ustawie szczególnego rodzaju (ustawie organicznej – art. 73 pkt 3 lit. i Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r.). Abolicja bywa też konstytucyjnie wyłączona, na przykład mocą sformułowania, że organ ma prawo „ułaskawienia przestępców, skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym” (art. 45 Konstytucji Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r.; art. 84 pkt XII Konstytucji Federacyjnej Republiki Brazylii z dnia 5 października 1988 r.). Z drugiej strony, wiele systemów prawnych dopuszcza abolicję indywidualną zarówno *expressis verbis* (np. art. 65 pkt 2 lit. c federalnej ustawy konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., art. 62 lit. g Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., art. 29 Konstytucji Republiki Islandii z dnia 17 czerwca 1944 r., art. 12 pkt 1 Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z dnia 5 października 1921 r., § 9 zdanie drugie rozdziału drugiego szwedzkiego Aktu o formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r.). Dopuszczalność abolicji indywidualnej może też wynikać z posłużenia się ogólną formułą prawa łaski (jak wskazuje W. Kwiatkowski, prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki „może zastosować prawo łaski w dowolnym czasie po popełnieniu przestępstwa przez oskarżonego – tj. zarówno przed jego formalnym oskarżeniem przez organy ścigania, na etapie postępowania sądowego (...)”, *Federalne prawo łaski w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] „Zeszyty Prawnicze UKSW”, nr 15.3/2015, s. 78) czy też formułą prawa łaski i innych szczegółowych postaci ułaskawienia. W szczególności warto tu przytoczyć art. 47 ust. 1 Konstytucji Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., stanowiący, że „Prezydent Republiki (...) może stosować prawo łaski, łagodzić lub zmniejszać kary orzeczone przez sądy, jak również uchylać konsekwencje prawne kar orzeczonych i odbytych”, a także art. 13 ust. 6 Konstytucji Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r., zgodnie z którym „Prezydent stosuje prawo łaski oraz ma prawo zmniejszyć lub umorzyć karę nałożoną (...)”. Takie sformułowania dowodzą, że „prawo łaski” nie ogranicza się jedynie do aktu zmniejszenia lub uchylecia zasądzonej kary, ale może przybierać także inne, znane z historii, postaci ułaskawiania, w tym postać abolicji indywidualnej.

Ponadto podkreślić należy, że – jak wykazała K. Kaczmarczyk-Kłak, powołując liczne przykłady z historii konstytucjonalizmu państw europejskich – istnienie prawa abolicji indywidualnej nie jest przejawem autorytaryzmu państwa i znane są zarówno państwa wręcz faszystowskie, w których nie była ona dopuszczalna, jak i państwa w pełni demokratyczne ją dopuszczające (zob. *op. cit.*, s. 188-189).

4. Wzorzec kontroli, zakres prawa łaski, analiza zarzutów.

4.1. Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że niniejsza sprawa stanowi pokłosie podjętej w listopadzie 2015 r. przez Prezydenta RP decyzji o ułaskawieniu konkretnego oskarżonego przed uprawomocnieniem się wyroku (<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,69,postanowilem-uwolnic-wymiar-sprawiedliwosci-od-sprawy-m-kaminskiego.html>).

Podkreśla jednak, że jest sądem prawa, nie zaś faktów, a jego rozstrzygnięcie – wydane w trybie kontroli abstrakcyjnej – abstrahuje od okoliczności faktycznych.

4.2. Jak już wspomniano, obowiązująca Konstytucja stanowi w art. 139 zdanie pierwsze, że „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski”, uściślając – w zdaniu drugim – że nie dotyczy to osób skazanych przez Trybunał Stanu. Mocą art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, akty urzędowe Prezydenta w tym zakresie nie wymagają – dla swej ważności – kontrasygnaty (współpodpisu Prezesa Rady Ministrów), jest więc to prawo prerogatywą – urzędowym aktem władczym Prezydenta i jego uprawnieniem osobistym (zagadnienie prerogatyw i kontrasygnaty, w tym na tle historycznym i porównawczym, analizuje A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 65-87).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że – w świetle literatury przedmiotu – prawo łaski polega na całkowitym albo częściowym darowaniu kary, albo złagodzeniu jej rygorów, natomiast nie mieści się w nim możliwość zmiany kary na inną (zob. P. Sarnecki, uwaga 7 do art. 139, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001); polega też ono na „ograniczeniu lub zniesieniu skutków skazania”, które jednak nie staje się skazaniem niebyłym (zob. *ibidem*). Podkreśla się, że Prezydent – stosując prawo łaski – nie staje się organem władzy sądowniczej, a same akty łaski nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości, gdyż nie dokonuje on żadnego z etapów stosowania prawa: nie rekonstruuje stanu faktycznego ani norm prawnych, nie dokonuje subsumpcji ustalonego stanu faktycznego pod zinterpretowany przepis, ani też nie rozstrzyga o winie, a całe jego postępowanie w niczym nie przypomina procesu karnego (zob. *idem*, uwaga 8 do art. 139, *ibidem*); zarazem akt łaski nie jest również decyzją administracyjną.

Obowiązująca Konstytucja, poza ograniczeniem podmiotowym (art. 139 zdanie drugie) nie ogranicza w inny sposób prawa łaski ani nie odsyła – jak w wielu innych sytuacjach do ustawy zwykłej, mającej dookreślić kształt tej instytucji.

4.3. Jak już wyżej wspomniano, abolicja indywidualna polega na zakazie wszczęcia postępowania karnego wobec określonej osoby w sprawie oznaczonego zarzutu karnego albo na umorzeniu toczącego się już postępowania przed wydaniem wyroku. Przedmiotem rozpatrywanej sprawy jest zaś – jak również już wspomniano – rozstrzygnięcie, czy prawo łaski, o którym mowa w Konstytucji, obejmuje również abolicję indywidualną. W kwestii tej istnieją dwa, przeciwstawne, stanowiska.

4.3.1. W myśl stanowiska pierwszego, konstytucyjne prawo łaski, pozwala jedynie na zmniejszenie albo uchylenie kary zasądzonej prawomocnym orzeczeniem, za czym ma przemawiać kilka argumentów:

– Po pierwsze, z językowego punktu widzenia pojęcie „łaski” może dotyczyć tylko wypadku, w którym w ogóle jest możliwe jej okazanie; aby możliwy był akt miłosierdzia, musi wcześniej dojść do skazania i wymierzenia kary. Stąd skazanie prawomocnym orzeczeniem i wymierzenie kary jest warunkiem *sine qua non* ulaskawienia,

– Po wtóre, za wąską interpretacją pojęcia „prawa łaski” przemawia brak jego dookreślenia w stosownych przepisach k.p.k., które nie zawierają regulacji instytucji abolicji indywidualnej ani generalnej.

– Po trzecie, analizując treść art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, należy uwzględnić zdanie drugie tego postanowienia konstytucyjnego. Zgodnie zaś z nim, prawa łaski nie stosuje się do osób „skazanych” przez Trybunał Stanu. *Per analogiam* należy zatem uznać, że okaza-

nie prawa łaski możliwe jest tylko w sytuacji, w której doszło do skazania wyrokiem karnymi i wymierzenia kary.

– Po czwarte, akt abolicji indywidualnej naruszałby zasadę trójpodziału i równoważenia się władz, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji; byłby nieuzasadnionym wkroczeniem w sferę kompetencji zastrzeżoną dla władzy sądowniczej, ponieważ uniemożliwiałby stwierdzenie przestępstwa, wskazanie sprawcy oraz wymierzenie mu kary, a zatem blokowałby realizację rudymenarnych funkcji wymiaru sprawiedliwości i procesu karnego.

– Po piąte, wykładnia historyczna dowodzi jakoby, że w konstytucyjnym prawie łaski nie mieści się kompetencja Prezydenta w zakresie wydania aktu abolicji indywidualnej, a w kilkudziesięciu ostatnich latach nie odnotowano wydania takiego aktu ani przez Radę Państwa, ani przez Prezydenta PRL, ani też przez Prezydenta RP.

Z tej perspektywy, zagadnienie abolicji analizuje szczegółowo K. Kozłowski, (zob. *op. cit.*, s. 237-242 i powołana tam literatura), formułując jednak *de lege ferenda* postulat zastrzeżenia w Konstytucji, że prawo łaski stosuje się do kar wymierzonych orzeczonych prawomocnie, dzięki czemu zakończony zostałby spór doktrynalny, „a także nie byłoby konieczności prowadzenia skomplikowanej wykładni przepisów, której efektem jest uznanie, że prezydenckie ulaskawienie nie może objąć kary wymierzonej nieprawomocnie” (*ibidem*, s. 286-287; zob. też L. Wilk, *O instytucji ulaskawienia (uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 5/1997, s. 61; autor ten postuluje, by – z uwagi na prawo do sądu – osoba ulaskawiona aktem abolicji indywidualnej mogła nie przyjąć aktu łaski i domagać się oczyszczenia z zarzutów).

4.3.2. W myśl przeciwnego stanowiska, pojęcie „prawa łaski” ma znaczenie szersze od pojęcia „ulaskawienia” (zob. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 189). O ile to drugie pojęcie dotyczy ściśle uwolnienia albo złagodzenia konsekwencji prawomocnego skazania, o tyle to pierwsze mieści w sobie również akt abolicji. Owo szerokie rozumienie pojęcia konstytucyjnego, jako obejmującego abolicję indywidualną, znajduje oparcie w lakoniczności regulacji konstytucyjnej, której wykładnia wymaga uwzględnienia kontekstu historycznego i prawnoporównawczego, przedstawionego w punktach 2 i 3 części III uzasadnienia. Zarazem, „siła prawa agracji tkwi właśnie w tym, że regulacje jego dotyczące pozostają ograniczone do minimum” (zob. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 286).

4.3.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił pierwszego stanowiska, a argumenty za nim przemawiające uznał za chybione z następujących względów:

Przede wszystkim, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wykładnia językowa konstytucyjnego pojęcia „prawa łaski” nie może przesądzać o jego znaczeniu. Poprzestanie jedynie na tej metodzie wykładni, bez uwzględnienia rozwoju omawianej instytucji, wypacza bowiem jego istotę i treść. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne pojęcie „prawa łaski” ma historyczne i ugruntowane tradycją konotacje. W różnych systemach prawnych instytucja ta stanowiła kompetencję władcy (najpierw monarchy, później głowy państwa, albo rządu), jako prerogatywa zakreślona najszerzej, pozwalająca na różnorodną ingerencję w proces karny określonej osoby na dowolnym etapie postępowania. Z historycznego punktu widzenia, pojęcie prawa łaski ma więc charakter generalny i obejmuje wszelkie postacie łagodzenia odpowiedzialności karnej, a zatem może polegać nie tylko na zmniejszeniu albo uchyleniu kary zasądzonej prawomocnym wyrokiem. W rachubę wchodziła tu bowiem, i wchodzi, także zmiana kary na inną, restytucja, zatarcie skazania, zawieszenie wykonania kary czy też warunkowe zwolnienie z obowiązku jej odbycia w całości albo w części. W prawie łaski mieszczą się też instytucje: amnestii, abolicji generalnej i indywidualnej, a nawet rehabilitacji. Dlatego należy zwrócić uwagę na fundamentalną regułę, że jeśli konstytucja czegoś nie rozróżnia, czy też nie wprowadza różnorodnych ograniczeń, nie do Trybunału Konstytucyjnego należy ich

dostrzeganie, czy też wprowadzanie (*lege constitutionale non distinguente nec nostrum est distinguere*).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla błędność poglądu, że konstytucyjne prawo łaski jest limitowane (czy też dookreślone) przepisami k.p.k., to jest, że ustawa wyznacza granice tej instytucji. Prawo łaski jest konstytucyjną prerogatywą Prezydenta, której treści – w braku wprost wyrażonej woli ustrojodawcy – nie może określać akt prawny niższego rzędu. Rzecz jasna, w systemach prawnych niektórych państw konstytucyjne prawo łaski bywa wypełniane treścią przez przepisy niższej rangi, wynika to jednak wyraźnie z postanowień konstytucji, a takie unormowanie konstytucyjne pozwala ustawodawcy zwykłemu na różne ujęcie problemu; np. zarówno art. 84 Konstytucji Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r., jak i art. 92 lit. b Konstytucji Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r. stanowią tak samo, że „Prezydent (...) stosuje prawo łaski zgodnie z ustawą”; w pierwszym z tych państw abolicja indywidualna wynika jednak wprost z art. 114 ust. 1 kodeksu karnego z dnia 1 listopada 1996 r., natomiast ustawodawstwo albańskie istnienia tej instytucji nie przewiduje. Ponieważ art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji nie zastrzega, że treść prawa łaski ma być wyznaczona przez ustawę, znaczy to, że – wolą ustrojodawcy – postanowienie konstytucyjne jest źródłem prawa łaski i tylko ono określa jego treść i granice. Zarazem brak jakichś regulacji ustawowych nie może stanowić przeszkody do skorzystania z prawa łaski, choć oczywiście unormowanie przez ustawodawcę kwestii materialnych i procesowych byłoby pożądane.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że z art. 139 zdanie drugie Konstytucji wynika, iż zdanie pierwsze tego postanowienia również dotyczy możliwości ułaskawienia tylko osób skazanych prawomocnym wyrokiem. Pogląd ten jest nieprzekonujący z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, art. 139 zdanie drugie Konstytucji jest odpowiedzią na krytykę wcześniej istniejącej, nieograniczonej możliwości ułaskawienia przez Prezydenta (wcześniej przez Radę Państwa) wysokich funkcjonariuszy państwa, którzy dopuścili się przestępstw. Było to możliwe zarówno pod rządami Konstytucji PRL (pod zmienioną nazwą obowiązującej do 1992 r.), jak i pod rządami małej konstytucji z 1992 r. W toku prac nad obowiązującą Konstytucją zwyciężył postulat, nawiązujący do art. 47 Konstytucji marcowej, aby osoby te nie mogły skorzystać z dobrodziejstwa prawa łaski. Celem było tu więc nie limitowanie zakresu prawa łaski, lecz wykluczenie możliwości skorzystania z niego przez osoby należące do pewnej szczególnej kategorii – znajdujące się w określonej sytuacji prawnomaterialnej i prawnoprocesowej. Różnica wzajemnej relacji treści normatywnej zawartej, z jednej strony, w zdaniach pierwszym i drugim art. 47 Konstytucji marcowej (odpowiednio: „Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach – przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej” i „Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm”) oraz – z drugiej strony – w zdaniach pierwszym i drugim art. 139 obowiązującej Konstytucji (odpowiednio: „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski” i „Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”) nie pozwala przyjąć, że ustrojodawca mocą drugiego zdania art. 139 ograniczył zakres przedmiotowy prawa wobec osób innych niż w tym postanowieniu wymienione. Po wtóre, art. 139 zdanie drugie Konstytucji jest jedynie wyjątkiem od zasady, który – z istoty rzeczy – może tę zasadę potwierdzać, natomiast nie może wyznaczać jej treści ani nie może być rozumiany rozszerzająco (w myśl paremii *exceptiones non sunt extendendae*).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, akt abolicji indywidualnej nie narusza zasady trójpodziału władz ani nie stanowi nieuzasadnionego wkroczenia w sferę zastrzeżoną dla władzy sądowniczej. Prezydent nie jest bowiem ani „najwyższym sędzią”, ani też w żadnej mierze nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Nie uchyla on, ani nie zmienia, zapadłego wyroku pierwszej instancji (czy to dlatego, że jeszcze on nie zapadł, czy też dlatego, że się nie upra-

womocnił), nie kwestionuje jego prawidłowości ani nie podważa poczynionych w nim ustaleń. W żadnym razie nie rozstrzyga też o winie ani nie neguje zasadności skazania, nie zmienia również kwalifikacji prawnej zarzucanego czy przypisanego czynu (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 280-281 i powołana tam literatura; K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 202-203). Podobnie kwestia ta jest rozumiana w tak rozwiniętych państwach prawa jak Austria, Stany Zjednoczone Ameryki czy Szwecja. Wszędzie tam abolicja indywidualna jest uważana za instytucję w pełni mieszczącą się w systemie prawnym demokratycznego państwa prawa i spełniającą w nim ważką i użyteczną rolę, służąc wzajemnemu równoważeniu się i kontroli poszczególnych władz. W pewnych okolicznościach, akt abolicji indywidualnej może stanowić *remedium* na tendencyjne, a nawet niesprawiedliwe czynności karnoprocesowe skierowane przez organy państwa wobec określonej osoby. Zdarza się bowiem, że prawem gwarantowane zasady bezstronności i obiektywizmu funkcjonariuszy państwowych (w szerokim rozumieniu) nie są w praktyce przestrzegane. Choć w system prawnym wbudowane są swoiste „bezpieczniki”, mające służyć zapobieganiu takim sytuacjom, mają one jednak z reguły charakter następczy. Stąd wymaganie skazania prawomocnym orzeczeniem jako przesłanki ułaskawienia może być w pewnych sytuacjach rażąco krzywdzące dla osoby ubiegającej się o ułaskawienie, a w konsekwencji wypaczać funkcję prawa łaski. Samo uchylene kary, bez możliwości wcześniejszego zapobieżenia zapadnięciu wyroku skazującego, może być dalece niewystarczające z punktu widzenia zasad sprawiedliwości i słuszności, ponieważ nie tylko zwieńczenie procesu karnego przez wymierzenie kary i jej wykonanie, lecz już samo wszczęcie i prowadzenie tego procesu wobec oznaczonej osoby może stanowić znaczną i nieuzasadnioną dolegliwość. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo łaski – jako szeroko pojęty akt uchylene odpowiedzialności karnej – może zatem polegać także na zapobieżeniu tej dolegliwości. Instytucja prawa łaski pozbawiona abolicji indywidualnej byłaby więc – w obecnym stanie ustrojowym (który ustrojodawca oczywiście może zmienić) – niepełna i nie mogłaby realnie spełniać właściwych dla niej funkcji.

Abolicja indywidualna nie pozbawia sądów kompetencji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), ponieważ z kompetencji tej nie oznacza, że w każdym wypadku sprawa musi zakończyć się prawomocnym wyrokiem. Podmiotem prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji, jest nie sam sąd, ale osoba dochodząca przed nim ochrony prawnej. Powyższe twierdzenia ilustruje także postępowanie przed sądem cywilnym – nie istnieje obowiązek dochodzenia roszczeń przed sądem państwowym, lecz spór może zostać poddany pod rozstrzygnięcie sądu polubownego (art. 1161 § 1 k.p.c.) albo w toku postępowania może dojść do uznania powództwa, co prowadzi do wydania wyroku bez przeprowadzenia postępowania dowodowego.

Abolicja indywidualna rozumiana jako negatywna przesłanka procesowa nie oznacza ograniczenia prawa do sądu. Postępowanie przed sądem, zarówno karnym jak i cywilnym, nie w każdym wypadku musi zakończyć się wydaniem wyroku w sprawie. Prawo do sądu nie oznacza, że sąd musi wydać wyrok, a umorzenie postępowania (zarówno karnego jak i cywilnego) nie stanowi ograniczenia prawa do sądu. Taką ujemną przesłankę procesową stanowi m.in. akt abolicji indywidualnej. Ułaskawienie przed uprawomocnieniem się orzeczenia uniemożliwia poznanie wszystkich okoliczności sprawy w takim samym stopniu jak jej umorzenie z powodu wystąpienia innych ujemnych przesłanek procesowych, wymienionych w art. 17 § 1 k.p.k. Autorzy, którzy twierdzą, że abolicja indywidualna narusza prawo do sądu czy też domniemanie niewinności, kwestionują więc dopuszczalność zakończenia postępowania w sposób pozamerytoryczny poprzez jego umorzenie. Obawy o nadużywanie przez Prezydenta omawianej instytucji nie mogą stanowić argumentu za istotnym ograniczeniem jego prerogatywy.

Przeciwko wąskiej interpretacji konstytucyjnego pojęcia prawa łaski przemawia porównanie postanowienia polskiej konstytucji z postanowieniami konstytucji wybranych państw, w których abolicja indywidualna jest niedopuszczalna, co wynika z wyraźnych postanowień takich, jak na przykład: „Wielki Książę ma prawo znieść (darować) lub zmniejszyć karę nałożoną przez sędziów” (art. 38 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r.) czy „Prezydent Państwa ma prawo ulaskawienia przestępców, skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym. Zakres i tryb wykorzystania tego uprawnienia określa odrębna ustawa” (art. 45 Konstytucji Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r.). Z zestawienia choćby tych przepisów z unormowaniem polskiej Konstytucji jednoznacznie wynika, że – na gruncie prawnoporównawczym – postanowienie to nie ogranicza prawa łaski jedynie do wypadków skazania sprawcy prawomocnym wyrokiem.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, historia instytucji prawa łaski w polskim systemie prawnym i w prawie konstytucyjnym dostarcza jedynie argumentów za szerokim rozumieniem prawa łaski, obejmującym również abolicję indywidualną, ponieważ w przeciwnym wypadku, ustrojodawca zawsze wyraźnie rozstrzygał o niedopuszczalności skorzystania z niej przez Prezydenta (art. 47 Konstytucji marcowej, art. 69 ust. 2 Konstytucji kwietniowej). Z takiego rozwiązania zrezygnował ustrojodawca PRL, wprowadzając najogólniejszą formułę prawa łaski, a pod rządami tej konstytucji przyjmowano w literaturze przedmiotu (choć często – krytycznie), że prawo łaski obejmuje możliwość wydania aktu abolicji indywidualnej; twierdzenia te zachowują aktualność również pod rządami obowiązującej Konstytucji (zob. np.: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 678 i nast., S. Kalinowski, *Postępowanie karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1963, s. 146, *idem*, *Polski proces karny*, Warszawa 1971, s. 161, R. Kmiecik, *Karnoprocesowe aspekty ulaskawienia abolicyjnego*, „*Ius et Administratio*”, nr 3/2016, s. 2-10, T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 128-133, A. Murzynowski, *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 128, *idem*, *Refleksje na temat instytucji ulaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego*, [w:] *Prawo, społeczeństwo, jednostka: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, red. B. Kunicka-Michalska, S. Kiewlicz, A. Łopatka, Warszawa 2003, s. 490, S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1959, s. 110, S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 571). Warto zauważyć, że – pomimo możliwości nawiązania do rozwiązań międzywojennych – ustrojodawca po 1989 r. zdecydował się „utrzymać” ogólną formułę „prawa łaski”, a więc świadomie nie powrócił do formuły treściowo ograniczonej, co – w świetle fundamentalnego założenia racjonalności ustrojodawcy – musi być uznane za nieprzypadkowe (B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 310, szeroko o problemie *ibidem*, s. 307-324).

5. Podsumowanie i uwagi dodatkowe.

5.1. Podsumowując, za przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny stanowiskiem przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, wykładnia językowa art. 139 Konstytucji. Nie budzi wątpliwości, że w prawie łaski mieści się abolicja indywidualna, polegająca na zakazie wszczynania postępowania wobec określonej osoby albo na wstrzymaniu i umorzeniu postępowania już wszczętego. Brzmienie art. 139 Konstytucji wskazuje wprost, iż Prezydent może skorzystać z prawa łaski, w tym także dokonać aktu abolicji indywidualnej (nie można więc mówić o „domnieniu kompetencji” Prezydenta w zakresie stosowania abolicji indywidualnej). Zastosowanie znajduje tu reguła wykładni *lege non distinguente*: skoro ustrojodawca nie wskazuje instytucji objętych prawem łaski, to należy przyjąć, że obejmuje ono również abolicję indywidualną.

Powyższy tok rozumowania potwierdza unormowanie zawarte w art. 139 Konstytucji, zgodnie z którym prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. To postanowienie konstytucyjne wyklucza tylko możliwość zastosowania prawa łaski wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu. Ustanawia ono wyjątek od reguły ogólnej, a skoro tak, to obowiązuje tu reguła *exceptiones non sunt extendendae*, zgodnie z którą wyjątków nie należy wyklądać w sposób rozszerzający. Przykładem wykładni rozszerzającej byłoby zaś wyłączenie abolicji indywidualnej z prawa łaski. Należy rozróżniać dwa pojęcia: „prawo łaski”, pojemniejsze znaczeniowo, oraz „ułaskawienie”, odnoszące się do osób prawomocnie skazanych. Nie ma podstaw do przyjęcia, że zastosowanie w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji pierwszego z tych pojęć nastąpiło przypadkowo.

Po wtóre, prawo łaski zalicza się do tzw. prerogatyw prezydenckich. Z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji wynika, że skorzystanie z prawa łaski przez Prezydenta nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (który w innych wypadkach – podpisując akt – ponosi odpowiedzialność przed Sejmem). Co więcej, nie wymaga też ono uzasadnienia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że prerogatywy Prezydenta mają charakter władczy i osobisty. Trzeba przyjąć, że Konstytucja zastrzegła, iż prawo łaski jest wykonywane przez Prezydenta samodzielnie bez konieczności działania (współdziałania) innego podmiotu reprezentującego czy to władzę wykonawczą, czy też sądowniczą. Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji), a jego ustrojowa rola ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi korzystania z prawa łaski. Dlatego, do czasu ingerencji ustrojodawcy, nie jest możliwa ani modyfikacja tej kompetencji Prezydenta, ani wprowadzenie mechanizmu jej weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym albo w orzecznictwie sądów i trybunałów. Arbitralność decyzji Prezydenta RP w tym zakresie mogłaby stanowić argument za ograniczeniem prerogatywy w przyszłej konstytucji, obecnie jednak ograniczenie stosowania prawa łaski do niektórych jego elementów prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnych postanowień dotyczących prerogatywy Prezydenta, więc naruszałoby konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz. Zatem, skoro w prawie łaski mieści się abolicja indywidualna, to wszelkie ograniczenie w tym zakresie naruszałoby prerogatywę Prezydenta. Kwestia słuszności tak szeroko zakreślonej przez ustrojodawcę prerogatywy Prezydenta ma charakter akademicki, a krytyka przyjętego modelu jest w istocie formułowaniem przez niektórych przedstawicieli doktryny postulatów *de lege ferenda*. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy regulujące ustrojową pozycję Prezydenta nie mogą zostać uznane za sprzeczne z Konstytucją, a przedstawiciele doktryny krytykujący skorzystanie z prawa łaski wobec osoby, która nie została prawomocnie skazana, w istocie stwierdzają niekonstytucyjność art. 139 Konstytucji i art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji. Zabieg powyższy jest niedopuszczalny, ponieważ nie można stwierdzić niezgodności z Konstytucją samych postanowień Konstytucji. Nie można zatem twierdzić, że skorzystanie z prawa łaski narusza zasadę trójpodziału władz czy też prawo do sądu albo zasadę domniemania niewinności. Trybunał Konstytucyjny oczywiście rozumie zastrzeżenia części obywateli co do tak szeroko zakreślonych granic prawa łaski, wskazuje jednak, że powinny zostać one – ewentualnie – uwzględnione przez twórców nowej konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazuje przy tym, że prawo łaski nie jest absolutne i podlega pewnym ograniczeniom, ponieważ Prezydent może skorzystać ze swojej prerogatywy jedynie wtedy, gdy zaistnieją przesłanki podmiotowa i przedmiotowa. Prezydent nie może bowiem skorzystać z prawa łaski „na przyszłość”, przyznając określonej osobie swoisty immunitet od odpowiedzialności karnej, ponadto zaś niedopuszczalne jest skorzystanie z uprawnienia niewchodzącego w zakres prawa łaski.

Po trzecie, pogląd, w myśl którego w prawie łaski mieści się także akt abolicji indywidualnej, znajduje uzasadnienie w wykładni porównawczej konstytucji innych państw. Polski

ustrojodawca przyjął model tzw. formuły ogólnej, posługując się najszerszym pojęciem: „prawo łaski”. Tymczasem w państwach, w których przyjęto taki model, nie budzi wątpliwości, że prawo łaski obejmuje także abolicję indywidualną (m.in. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki). W innych modelach wyłączenie abolicji indywidualnej jest albo dokonane wprost w konstytucji, albo też następuje w ustawie, wydanej na podstawie postanowienia konstytucyjnego. W polskiej Konstytucji ustrojodawca nie skorzystał z żadnej z tych możliwości.

Po czwarte, za przyjętym stanowiskiem przemawia również analiza historyczna konstytucji obowiązujących w Polsce przed 1997 r. Zarówno w Konstytucji marcowej, jak i w Konstytucji kwietniowej wyraźnie wyłączono możliwość dokonania przez Prezydenta aktu abolicji indywidualnej. Ogólną formułę prawa łaski przyjęto dopiero w Konstytucji PRL, nowelizacji tej konstytucji przywracającej urząd Prezydenta oraz w małej konstytucji z 1992 r., a następnie w obowiązującej Konstytucji. Przyjęty model może oczywiście zostać – wolą ustrojodawcy – zmieniony w drodze zmiany Konstytucji. Do tego czasu, organy stosujące prawo nie mogły w drodze wykładni modyfikować przepisów Konstytucji regulujących pozycję ustrojową Prezydenta, stanowiłoby to bowiem rażące naruszenie zasady trójpodziału władz.

Po piąte, całkowicie bezzasadne są zarzuty, że abolicja indywidualna narusza zasadę trójpodziału władz oraz zasadę prawa do sądu. Prezydent bowiem nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie ustala prawdy, winy czy też kary. Nie można zatem mówić o ingerencji we władzę sądowniczą. Prawo do sądu nie oznacza, że w każdej sprawie musi – po przeprowadzeniu wyczerpującego postępowania dowodowego – zapisać wyrok. Uznanie, że abolicja indywidualna narusza prawo do sądu, jest równoznaczne z tezą, iż każde umorzenie postępowania z powodu ujemnej przesłanki procesowej narusza prawo do sądu. Tymczasem, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie, brakuje wypowiedzi podważających konstytucyjność instytucji umorzenia postępowania. Brakuje więc podstaw do „szczególnego” potraktowania jednej z przesłanek umorzenia, którą stanowi zastosowanie przez Prezydenta aktu abolicji indywidualnej.

Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że w piśmiennictwie, także w innych państwach, zwraca się uwagę na możliwość nadużycia tak pojmowanego prawa łaski przez Prezydenta (albo inne organy, zależnie od regulacji krajowych). Poglądy takie stanowią argument za ewentualną zmianą konstytucji, nie zaś za wykładnią jej postanowień w sposób ograniczający prezydencką prerogatywę.

5.2. W kontekście twierdzeń zawartych w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r. (sygn. akt I KZP 4/17) o wewnętrznej sprzeczności Konstytucji (sprzeczności prawa łaski, rozumianego jako obejmujące abolicję indywidualną, z innymi postanowieniami ustawy zasadniczej), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nawet gdyby tego rodzaju sprzeczność w ogóle miała miejsce, to nie mógłby jej rozstrzygnąć, ponieważ nie jest władny oceniać decyzji ustrojodawcy. Innymi słowy, jeśli nawet postanowienia Konstytucji rzeczywiście są ze sobą sprzeczne (choć w opinii Trybunału Konstytucyjnego tak nie jest), to dzieje się tak z woli racjonalnego ustrojodawcy i pozostaje to poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Na przykład, tak właśnie rzecz się ma ze wzajemną relacją ewentualnego skorzystania przez Prezydenta z prawa łaski w formie zatarcia skazania (zob. np.: K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 439 i powołana tam literatura, P. Rogozinski, *op. cit.*, s. 202) i unormowania zawartego w art. 99 ust. 3 Konstytucji (dodanym z dniem 21 października 2009 r., mocą art. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 114, poz. 946, stanowiącym, że „Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”).

5.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w aktualnym polskim stanie ustrojowym, stosowanie przez Prezydenta prawa łaski w postaci abolicji indywidualnej jest dopuszczalne. Niemniej jednak, ze względu na – potwierdzony analizą akt postępowań – fakt, że nie była ona dawniej stosowana, mimo tak samo brzmiącego unormowania konstytucyjnego (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 275 i 289), wskazana jest duża ostrożność w jej stosowaniu. Podkreślenia wymaga też, że za tego rodzaju decyzje Prezydent ponosi odpowiedzialność polityczną (oczywiście nie w sensie odpowiedzialności parlamentarnej).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Leona Kieresa
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK) jako członek składu orzekającego, ukształtowanego – wedle mojej wiedzy – zgodnie z prawem, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17.

Moim zdaniem, postępowanie w niniejszej sprawie należało umorzyć w całości. W odniesieniu do art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.; dalej: k.p.k.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.; dalej: k.p.w.) i art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.; dalej: k.k.w.), o których Trybunał Konstytucyjny orzekł merytorycznie, podstawą umorzenia powinien być art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji TK.

Gdyby natomiast wydanie wyroku w powyższym zakresie było dopuszczalne, opowiadałbym się za uznaniem, że pominięcie we wspomnianych przepisach kodeksowych abolicji indywidualnej wśród negatywnych przesłanek postępowania jest zgodne z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji. Uważam bowiem, że konstytucyjna prerogatywa Prezydenta do stosowania prawa łaski obejmuje wyłącznie prawo do uchylenia lub zmniejszenia prawomocnie orzeczonej kary. Nie mieści się w jej zakresie ingerencja w toczące się postępowanie. Takie stanowisko prezentuję wyłącznie na podstawie oceny przepisów Konstytucji, dokonanej zgodnie ze złożonym przeze mnie ślubowaniem.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Umorzenie postępowania.

1.1. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu analizowanego wyroku nie ocenił w sposób wyczerpujący, czy wniosek spełnia wymogi formalne wynikające z ustawy o organizacji TK (por. cz. III, pkt 1.3 uzasadnienia wyroku). Uważam, że świadczy to nie tylko o niedoskonałości (niepełności) motywów rozstrzygnięcia, ale przede wszystkim dowodzi niezbadania przez Trybunał wszystkich istotnych okoliczności mających wpływ na dopuszczalność wydania wyroku.

Uważam, że w niniejszej sprawie wystąpiły dwie odrębne przyczyny uzasadniające umorzenie postępowania w całości. Ponadto można także wskazać specyficzny powód niedopuszczalności orzekania o art. 15 ust. 1 k.k.w.

1.2. Przede wszystkim brak aktu abolicji indywidualnej wśród negatywnych przesłanek prowadzenia postępowania karnego, wykroczeniowego i wykonawczego nie jest (jak twierdzi wnioskodawca) pominięciem prawotwórczym, lecz zaniechaniem legislacyjnym, które nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Zasady odróżniania tych dwóch kategorii były wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślano w nich m.in., że badanie pominięć prawodawczych należy traktować jako wyjątek od zasady, że przedmiotem oceny w postępowaniu przed Trybunałem są treści wyrażone w obowiązujących normach prawnych (a nie treści, których w tych normach brak – por. np. postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/2014, poz. 123, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Akcentowano również, że taki sposób zaskarżenia nakłada na podmiot inicjujący postępowanie szczególnie wysokie wymogi dowodowe (por. np. postanowienie z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55, cz. II, pkt 1 uzasadnienia; teza powtarzana w kilkunastu późniejszych orzeczeniach TK), a Trybunał Konstytucyjny zobowiązuje do wyjątkowo starannej kontroli ich spełnienia. Pochopne orzeczenie negatywne w takich wypadkach może bowiem rodzić zarzut bezpodstawnego uzupełniania przez Trybunał Konstytucyjny obowiązującego stanu prawnego i wkraczania w kompetencje ustawodawcy (por. np. wyrok z 21 lipca 2004 r., sygn. K 16/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 68, cz. III, pkt 1 uzasadnienia; teza obecna w kilkudziesięciu orzeczeniach TK).

Obawiam się, że taka właśnie sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie. Brak abolicji indywidualnej w zaskarżonych przepisach kodeksowych nie stanowi bowiem pominięcia ustawodawczego z następujących powodów:

Po pierwsze, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, o pominięciu legislacyjnym można mówić pod warunkiem, że istnieje wyraźny przepis Konstytucji, który nie tylko nakazuje uregulowanie danej, „zapomnianej” przez ustawodawcę materii, ale jeszcze na dodatek wskazuje, jaka powinna być jej treść (przynajmniej kierunkowo). Innymi słowy, pominięcie ustawodawcze może być badane przez Trybunał tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29, cz. II, pkt 3 uzasadnienia; teza powtarzana w innych orzeczeniach TK). Określona regulacja „może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada” (postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70, cz. II, pkt 3.1.3 uzasadnienia; teza powtarzana w dalszych orzeczeniach TK).

Uważam, że art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, z którego wnioskodawca wywodzi założenie o niedostatkach zaskarżonych przepisów, nie spełnia tego warunku. Jego interpretacja wywołuje bowiem istotne spory doktrynalne, które nie zostały jednoznacznie rozstrzygnięte (por. np. najbardziej aktualne przeglądy literatury w: P. Rogoziński, *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 89-106; B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 307-324; K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo*

łaski w Polsce na tle porównawczym dawniej i współcześnie, Rzeszów 2013, s. 431-432; K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia. Regulacja. Praktyka*, Warszawa 2013, s. 237-238). Spory te dopiero ostatnio (po prawie 20 latach od uchwalenia art. 139 Konstytucji) nabrały praktycznego znaczenia w związku z jednorazowym aktem zastosowania przez Prezydenta abolicji indywidualnej wobec czterech osób (por. postanowienie z 16 listopada 2015 r. nr PU.117.45.2015, opublikowane na oficjalnej stronie internetowej www.prezydent.pl).

Po drugie, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału podkreślano było, że celem kontroli pominięć prawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny jest ochrona praw człowieka i z tego właśnie powodu wzorcem kontroli w tego typu sprawach jest najczęściej zasada równości (por. np. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 210-213; tenże, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] J. Czajowski (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 401-403, a z orzecznictwa TK np. wyroki z: 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169 i 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76).

Uważam, że w niniejszej sprawie taka płaszczyzna kontroli ma znaczenie drugorzędne, ponieważ w istocie jest to sprawa o charakterze ustrojowym, w której konieczne jest ustalenie relacji między prezydencką prerogatywą do stosowania prawa łaski i sądowym obowiązkiem sprawowania wymiaru sprawiedliwości (ten aspekt sprawy dostrzegł Marszałek Sejmu, wnosząc do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o rozpoznanie sporu kompetencyjnego, zarejestrowany pod sygn. Kpt 1/17). Dopuszczenie abolicji indywidualnej na skutek niniejszego wyroku Trybunału będzie miało niewątpliwie wpływ przede wszystkim na rozumienie zasady podziału i równoważenia się władz (por. art. 10 ust. 1 Konstytucji). Skala jego przełożenia na indywidualne akty stosowania prawa jest zaś trudna do przewidzenia – abolicja indywidualna (podobnie jak prawa łaski w dotychczasowym znaczeniu) będzie bowiem prerogatywą każdorazowo urzędującego Prezydenta, z której będzie on mógł korzystać wedle swojego uznania, kierując się racjami, które uzna za słuszne. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, zważywszy także na kontrowersje dotyczące instytucji, można się spodziewać, że będzie to następowało znacznie rzadziej niż ułaskawienia od prawomocnych wyroków, których liczba stale maleje i obecnie nie przekracza kilkudziesięciu rocznie (por. porównanie danych statystycznych z lat 1989-2016 [w:] W. Cieśla, M. Krzymowski, *Z łaski Dudy. Komu Prezydent odpuszcza winy?*, „Newsweek” z 11 lipca 2016 r., www.newsweek.pl). Osoby, wobec których prowadzone jest postępowanie karne lub wykroczeniowe, będą mogły ubiegać się o zastosowanie wobec nich tego dobrodziejstwa, lecz bez żadnej gwarancji powodzenia (w Konstytucji nie ma bowiem prawa podmiotowego do uwolnienia od odpowiedzialności karnej, a są jedynie gwarancje, że będzie ona wymierzona w sposób sprawiedliwy – por. np. art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 i art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” – wspomniane postanowienie o sygn. SK 7/14, cz. III, pkt 4 uzasadnienia i wskazane tam dalsze orzecznictwo). W niniejszej sprawie nie ma potrzeby zastosowania tego domniemania – jest oczywiste, że zarzuty wnioskodawcy dotyczą zaniechania ustawodawczego, a ich rozpoznanie jest niedopuszczalne.

Na marginesie chcę jeszcze zwrócić uwagę, że niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem Prokuratora Generalnego, który to urząd został 4 marca 2016 r. ponownie połączony z funkcją Ministra Sprawiedliwości (por. art. 1 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2017 r. poz. 1767, ze zm.). Zważywszy,

że Minister Sprawiedliwości ma możliwość wystąpienia z propozycją podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej (por. art. 118 ust. 1 Konstytucji i art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.), należałoby się zastanowić, czy – w sytuacji wyrażonego we wniosku stanowczego przekonania o istnieniu niekonstytucyjnej luki prawnej i mając na uwadze wyjątkowy charakter orzekania o pominięciach prawodawczych – nie powinien on najpierw skorzystać z tej metody naprawienia wad zaskarżonych przepisów. Uważam, że w tego typu sytuacjach ewidentnej (według wnioskodawcy) niekonstytucyjności skorzystanie z własnych kompetencji w celu przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją powinno mieć pierwszeństwo przed skierowaniem sprawy do Trybunału Konstytucyjnego także z powodów pragmatycznych. Praktyka dowodzi, że postępowanie legislacyjne w sprawach istotnych dla ustawodawcy może zostać pomyślnie zakończone w ciągu kilkunastu czy kilkudziesięciu godzin (np. w ramach umocowanego konstytucyjnie pilnego trybu ustawodawczego – por. art. 123 Konstytucji), a rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny – zwłaszcza w pełnym składzie – trwa zawsze wielokrotnie dłużej (w tej sprawie – nieco ponad rok).

1.3. Dodatkowo uważam, że wnioskodawca nie dopełnił także ciążącego na nim z mocy art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy o organizacji TK obowiązku należytego uzasadnienia wniosku w zakresie dokonania wykładni zaskarżonych przepisów. W rezultacie nie udało mu się wskazać odpowiednich „argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności” (por. art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizacji TK).

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł tej wady wniosku i w ramach własnych ustaleń ograniczył się do ogólnego omówienia treści zaskarżonych przepisów (por. cz. III, pkt 1.2.2 uzasadnienia wyroku).

Tymczasem należało przepisy te poddać bardziej szczegółowej analizie z punktu widzenia podnoszonych wobec nich przez wnioskodawcę zastrzeżeń. Trzeba było w szczególności uwzględnić fakt, że żaden z nich nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek dyskontynuacji postępowania.

W art. 17 § 1 k.p.k. wymieniono dziesięć przesłanek negatywnych postępowania, a w pkt 11 nakazano niewszczywanie postępowania lub umorzenie postępowania wszczętego, także gdy „zachodzi inna okoliczność wyłączająca ściganie”. Przepis ten został wykorzystany przez Sąd Okręgowy w Warszawie do umorzenia postępowania karnego z powodu zastosowania przez Prezydenta abolicji indywidualnej w nieprawomocnym wyroku z 30 marca 2016 r., sygn. akt X Ka 57/16 (Lex nr 2269037; por. także glosa M. Radajewskiego – „Przeгляд Sądowy” nr 10/2016). Zakwestionował to Sąd Najwyższy w uchwale wydanej w składzie siedmiu sędziów z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17, uznając, że „zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych” (Lex nr 2294441; por. także glosa M. Masternak-Kubiak – „Przeгляд Sejmowy” nr 6/2017, s. 238-246). Obydwa te orzeczenia zostały wydane po wniesieniu wniosku przez Prokuratora Generalnego.

Podobnie w art. 5 § 1 k.p.w. wymieniono listę konkretnych negatywnych przesłanek postępowania, a w pkt 10 przewidziano zakaz wszczywania postępowania i nakaz umorzenia postępowania rozpoczętego, jeżeli „zachodzi inna okoliczność wyłączająca z mocy ustawy orzekanie w postępowaniu na podstawie niniejszego kodeksu”.

Także art. 15 § 1 k.k.w. zakłada, że „sąd umarza postępowanie wykonawcze w razie przedawnienia wykonania kary, śmierci skazanego lub innej przyczyny wyłączającej to postępowanie”. W orzecznictwie i doktrynie już nawet przed złożeniem wniosku przez Prokuratora Generalnego powszechnie przyjęto, że taką przyczyną jest w szczególności ulaskawienie osoby skazanej prawomocnym wyrokiem (por. np. Z. Hołda, K. Postulski, uwagi do art. 15, [w:]

Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex nr 7749, a z opracowań bardziej aktualnych: K. Postulski, uwagi do art. 15, [w:] K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, Lex nr 10609; S. Lelental, uwagi do art. 15, [w:] S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis; zob. także np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 31 sierpnia 1999 r., sygn. akt AKz 179/99, Lex nr 1680602; zostało to także odnotowane w uzasadnieniu komentowanego wyroku – por. cz. III, pkt 1.2 *in fine*).

Wobec powyższego, należało uznać, że skuteczne postawienie zarzutu pominięcia prawodawczego wymagało od wnioskodawcy wykładni zaskarżonego przepisu i udowodnienia, że prawo łaski (łącznie z abolicją indywidualną) z jakiegoś powodu nie mieści się w omówionych wyżej otwartych katalogach. Gdyby bowiem przedstawiona przez wnioskodawcę teoria o abolicji indywidualnej jako formie konstytucyjnego prawa łaski była prawdziwa, także i bez wyroku Trybunału, mocą samej Konstytucji (prokonstytucyjnej wykładni ustaw) mogłaby ona zostać uwzględniona wśród „innych” przesłanek dyskontynuacji postępowania.

Prokurator Generalny takiego rozumowania nie przeprowadził, co – moim zdaniem – powinno zamknąć drogę do merytorycznej oceny jego zastrzeżeń.

1.4. Uważam, że w odniesieniu do art. 15 § 1 k.k.w. wystąpiła jeszcze dodatkowa przesłanka niedopuszczalności wydania wyroku.

Warunkiem *sine qua non* postępowania wykonawczego jest istnienie w systemie prawnym kary, która jest wykonalna (por. art. 9 § 1 i 2 k.k.w.). Zastosowanie abolicji indywidualnej w kształcie postulowanym przez wnioskodawcę polegałoby zaś na zapobiegnięciu możliwości orzeczenia tej kary. Wobec jej braku, wszczęcie i prowadzenie postępowania wykonawczego byłoby absolutnie wykluczone. Abolicja indywidualna ze swojej natury może więc być jedynie ujemną przesłanką prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego, bo jej istota polega na tym, że nie dopuszcza ona do zakończenia tego postępowania i przejścia do fazy wykonywania orzeczonej kary. Przesłanką dyskontynuacji postępowania wykonawczego jest natomiast ułaskawienie w formie zwolnienia z kary (lub zmniejszenia jej dolegliwości).

W świetle tych argumentów, uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prokuratora Generalnego w odniesieniu do art. 9 § 1 i 2 k.k.w. zmusi ustawodawcę do podjęcia nieracjonalnych działań legislacyjnych (dodania do zaskarżonego przepisu przesłanki, która będzie bezużyteczna, *superfluum* ustawowego). Zobowiązanie do stanowienia przepisów „pustych”, pozbawionych praktycznego znaczenia i niespójnych z całym systemem ujemnych przesłanek postępowania wykonawczego jest zaś nie do pogodzenia z konstytucyjnym wymogiem prawidłowej legislacji (por. art. 2 Konstytucji).

2. Wykładnia art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń formalnych, nie podzielam także przedstawionego w komentowanym wyroku sposobu interpretacji art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji. W rezultacie mój sprzeciw budzi także orzeczenie, uzyskane w wyniku porównania tak interpretowanego wzorca kontroli z zaskarżonymi przepisami kodeksowymi.

W uzasadnieniu wniosku argumenty przemawiające za szerokim rozumieniem prezydenckiego prawa łaski zostały omówione (częściowo w innej kolejności i na różnym poziomie szczegółowości) w cz. III, pkt 4.3.3 i 5.1 uzasadnienia wyroku. Na potrzeby niniejszego zdania odrębnego podzieliłem je na kilka grup.

2.1. Wykładnia językowa.

Trybunał Konstytucyjny rozpoczął analizę art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji od przedstawienia argumentów odnoszących się do wykładni „językowej” (por. cz. III, pkt 4.3.3 i pkt 5.1 uzasadnienia wyroku). Uzasadnienie wyroku w tej części zawiera dwa rozumowania – oparte na zasadzie *lege non distinguente* (skoro Konstytucja nie odróżnia ułaskawienia przed prawomocnym orzeczeniem i po takim orzeczeniu, Trybunał także nie powinien tego czynić) oraz wykorzystujące regułę *exceptiones non sunt extendendae* (skoro art. 139 zdanie drugie Konstytucji określa jedyny wyjątek od prawa łaski, to w pozostałym zakresie prerogatywa ta nie jest ograniczona).

Moim zdaniem, pierwszy z tych argumentów opiera się na dyskusyjnym założeniu, że w Konstytucji istnieje pojęcie prawa łaski *sensu largo*, które obejmuje i ułaskawienie osoby prawomocnie skazanej, i abolicję indywidualną. Pogląd ten nawiązuje do funkcjonującego w doktrynie stanowiska, że wszystkie instytucje „unicestwienia dolegliwości o charakterze karnym” (także generalne i abstrakcyjne) składają się na „prawo łaski *sensu largissimo*” (por. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 180-190 oraz omówienie tej koncepcji w cz. III, pkt 2.1 uzasadnienia wyroku). Jest ono jednak próbą usystematyzowania wszystkich mechanizmów uwolnienia od odpowiedzialności karnej, także tych pozbawionych wyraźnego zakotwiczenia konstytucyjnego. Jest oczywiste, że art. 139 Konstytucji posługuje się pojęciem prawa łaski w węższym (autonomicznym) znaczeniu, przewidując jej realizację tylko w formie aktów indywidualnych i konkretnych. Ustalając jego znaczenie, należałoby się chyba przede wszystkim posiłkować rozumieniem pojęcia „łaski” i „ułaskawienia” w języku potocznym. Takiej analizy w uzasadnieniu wyroku Trybunału mi zabrakło.

Trafnie natomiast dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, że art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji należy skonfrontować ze zdaniem drugim tego przepisu (byłoby to więc połączenie wykładni językowej z systemową wewnętrzną). Moim zdaniem, należy jednak zrobić to w inny sposób niż w analizowanym wyroku.

Zdanie drugie art. 139 Konstytucji przewiduje, że „Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wobec tego prawo łaski stosuje się do osób, wobec których toczy się postępowanie karne, wykroczeniowe lub wykonawcze (a więc – w dwóch pierwszych wypadkach – osób nieskazanych, ewentualnie – skazanych nieprawomocnie). Tymczasem analizowany przepis w ogóle nie odnosi się w żaden sposób do fazy postępowania przed Trybunałem Stanu. Nie wskazuje on, czy skazanie przez Trybunał Stanu ma być prawomocne (zakończony), czy nieprawomocne (w toku), choć także w tym wypadku można np. wyróżnić postępowanie przygotowawcze (specyficzne – w formie postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej – por. art. 6-11 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. z 2016 r. poz. 2050; dalej: ustawa o TS), jurysdykcyjne w dwóch instancjach (por. art. 18 ust. 1 ustawy o TS) i wykonawcze (wynika to z możliwości orzekania przez Trybunał Stanu kar i środków karnych – por. art. 26 ustawy o TS), a odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed Trybunałem Stanu ma kodeks postępowania karnego, chyba że ustawa o TS stanowi inaczej (por. art. 18 ust. 2 ustawy o TS). Art. 139 zdanie drugie Konstytucji jedynie wskazuje organ, którego orzeczenia nie podlegają prawu łaski (Trybunał Stanu) oraz osoby, które nie mogą być ułaskawione („osoby skazane”). Tylko więc na tych płaszczyznach art. 139 zdanie drugie Konstytucji może być pomocny w interpretacji zdania pierwszego art. 139 Konstytucji.

Mając na uwadze trafne ustalenie Trybunału, że art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji formułuje zasadę, a zdanie drugie wyjątek, należałoby uznać (*a contrario* z art. 139 zdania drugiego Konstytucji), że prawo łaski na podstawie art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji stosuje się do „osób skazanych” przez „inne organy niż Trybunał Stanu”. Może tu chodzić o osoby skazane przez organy władzy sądowniczej, gdyż to im przysługuje monopol sprawowania wymiaru sprawiedliwości (wynika to wyraźnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, por. także

szerzej w następnym punkcie). Skazanie to musi być prawomocne, bo dopiero wtedy aktualizuje się niezbędny substrat prawa łaski, tj. prawomocna kara (która ma być darowana) i wina (która ma być puszczona w niepamięć). Dopóki postępowanie jest w toku, nie tylko nie są one przesądzone, ale na mocy art. 42 ust. 3 Konstytucji obowiązuje zasada domniemania niewinności. Uważam, że wyklucza to uznanie dopuszczalności abolicji indywidualnej.

2.2. Wykładnia systemowa.

Prawidłowo także Trybunał Konstytucyjny przyjął, że interpretacja prezydenckiego prawa łaski musi uwzględniać szerszy kontekst konstytucyjny (por. cz. III, pkt 5.1 *ab initio* i cz. III, pkt 4.3.3 i 5.1 *in fine* uzasadnienia wyroku). Także jednak w tym wypadku realizacja słusznego założenia metodologicznego nie doprowadziła – moim zdaniem – do wniosków, które mógłbym podzielić. Trybunał Konstytucyjny w praktyce opowiedział się bowiem za maksymalizacją uprawnień Prezydenta kosztem znacznego uszczuplenia obowiązków sądów oraz praw i wolności jednostek.

Moim zdaniem, jest to błędne podejście. Nie można sytuacji sprzeczności przepisów Konstytucji (ich danej interpretacji) kwitować stwierdzeniem, że wynika to z woli racjonalnego ustrojodawcy i nie mieści się w kognicji Trybunału, który nie orzeka o „sprzeczności Konstytucji z Konstytucją” (por. cz. III, pkt 5.1 i 5.2 uzasadnienia wyroku). Przepisy Konstytucji powinny być zawsze traktowane jako spójna całość i tak interpretowane, aby każdy z nich mógł być możliwie najszerszej realizowany. W orzecznictwie konstytucyjnym ta dyrektywa wykładni była wielokrotnie stosowana, a Trybunał Konstytucyjny podkreślał jej fundamentalne znaczenie dla prawidłowego ustalania znaczenia przepisów ustawy zasadniczej.

W odniesieniu do relacji między władzą sądowniczą i wykonawczą Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że zasada odrębności i niezależności sądownictwa od innych władz (por. art. 173 Konstytucji) „nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji). (...) Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że każda z wymienionych władz ma swoje jak gdyby «jądro kompetencyjne», w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady ich podziału” (wyrok pełnego składu TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Tym jądrem kompetencyjnym władzy sądowniczej jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (teza wielokrotnie powtarzana w orzecznictwie TK, por. np. wyroki z: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, cz. III, pkt 1.2.1 uzasadnienia; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29, cz. III, pkt 5.1 uzasadnienia; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU A/2016, poz. 23, cz. III, pkt 2.5.3 uzasadnienia),

W kontekście analizy przepisów Konstytucji dotyczących praw i wolności, Trybunał podkreślał, że mają one równorzędną moc i powinny być stosowane („współstosowane”) w tym samym zakresie (por. wyrok pełnego składu TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9, cz. III, pkt 1 uzasadnienia; teza podtrzymana m.in. w innym wyroku pełnoskładowym z 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 76, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia). Rozproszona regulacja jakiejś materii w przepisach instytucjonalnych i dotyczących praw człowieka nie wpływa na hierarchię przepisów konstytucyjnych – są one komplementarne i powinny być rozpatrywane jako całość, w kontekście także innych postanowień Konstytucji, dotyczących m.in. zasady zaufania obywateli do państwa,

zasady równości czy zasady proporcjonalności (por. wyrok pełnego składu TK z 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163, cz. III, pkt 5 uzasadnienia; zob. także tezy o komplementarnym charakterze różnych przepisów Konstytucji np. w wyrokach z: 8 czerwca 2016 r., sygn. P 62/14, OTK ZU A/2016, poz. 29, cz. III, pkt 7.1 uzasadnienia; 7 czerwca 2016 r., sygn. K 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 27, cz. III, pkt 4.2.2 uzasadnienia i 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118, cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia).

Moim zdaniem, tak rozumiana integralność Konstytucji skłania do wąskiego pojmowania prezydenckiego prawa łaski jako nieobejmującego abolicji indywidualnej. Tylko w ten sposób można bowiem zharmonizować tę prerogatywę z pozostałymi postanowieniami konstytucyjnymi.

W wymiarze instytucjonalnym, jest dla mnie oczywiste, że akt łaski (bez względu na jego zakres) zawsze z definicji ingeruje w „normalny” tok postępowania karnego określony Konstytucją. Ten „normalny” tok postępowania polega na tym, że odpowiedzialności karnej podlega co do zasady każda osoba, która dopuściła się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jest on określony w art. 42 ust. 1 Konstytucji, ale znajduje także podstawę w art. 5 Konstytucji, obligującym państwo do zagwarantowania obywatelom bezpieczeństwa oraz poszanowanie ich praw i wolności.

Należy jednak równocześnie przyjąć, że prawo łaski nie może polegać na ingerencji w niezakończone jeszcze prawomocnie postępowanie, bo naruszałoby to wskazane wyżej „jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej. Chodzi tutaj nie tylko o odjęcie jej władzy sądzenia w konkretnych wypadkach, ale w ogóle o wprowadzenie zasady, że każde postępowanie karne może toczyć się tylko subsydiarnie, gdy Prezydent mu się nie sprzeciwi (zwracają na to uwagę m.in. A. Duda i A. Wąglorz, *Zakres przedmiotowy prawa łaski z art. 139 Konstytucji (o niedopuszczalności stosowania abolicji indywidualnej)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 1/2016, s. 60).

Zupełnie czym innym jest natomiast wykonanie orzeczonej prawomocnie kary – zastosowanie prawa łaski na tym etapie nie podważa bowiem zapadłego wcześniej prawomocnego wyroku, lecz jest tylko wyrazem zasady humanitaryzmu (por. niżej). W polskim systemie prawnym sądy pełnią istotną rolę jako organy nadzoru nad legalnością i prawidłowością wykonywania kar (por. art. 32-36 k.k.w.), ale funkcja ta jest niejako wtórna wobec orzekania i nie stanowi istoty ich kompetencji. Świadczy o tym chociażby to, że sędziowski nadzór penitencjarny został wprowadzony w Polsce dopiero w 1957 r., a do 1 września 1998 r. był sprawowany równolegle przez sędziego penitencjarnego i prokuratora (por. K. Postulski, uwagi do art. 32, [w:] K. Postulski, *op. cit.*). Scedowanie go na sądy jest niewątpliwie rozwiązaniem najkorzystniejszym dla skazanych, ale konstytucyjnie nie są wykluczone także inne rozwiązania, z przyznaniem większej roli organom ochrony prawnej czy władzy wykonawczej.

W doktrynie omówiony problem ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości próbowano rozwiązać, przyjmując, że abolicja indywidualna odnosi się tylko do potencjalnej kary (por. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 497). W tej koncepcji, sąd dalej prowadziłby postępowanie, ale z pełną świadomością, że ewentualny wyrok skazujący nie zostanie wykonany. Byłoby to więc swoiste „ułaskawienie pod warunkiem zawieszającym”, że wydany zostanie wyrok skazujący (por. A. Duda, A. Wąglorz, *op. cit.*, s. 60-61). Taka konstrukcja miałaby jednak istotne wady – skłaniałaby bowiem oskarżonego do jak najszybszego zakończenia postępowania, nawet za cenę rezygnacji z prawa do obrony, a więc ze szkodą dla ustalenia prawdy materialnej i realizacji konstytucyjnie umocowanych celów postępowania karnego (por. art. 5 i art. 42 ust. 1 Konstytucji). Zachowanie istoty wymiaru sprawiedliwości w takich wypadkach byłoby tylko pozorne. Dodatkowa wątpliwość powstawałaby, gdyby ziszczenie się odłożonych w czasie skutków abolicji indywidualnej miało nastąpić

po zakończeniu postępowania sądowego już za kadencji kolejnego Prezydenta, który mógłby nie podzielać stanowiska swojego poprzednika, a równocześnie nie dysponowałby możliwością jego zmiany. Otwierałoby to pole do nadużycia tej prerogatywy w celu zapewnienia swoistego blankietowego immunitetu na przyszłość dla osób działających wbrew prawu z uwagi na ryzyko pociągnięcia ich do odpowiedzialności po kolejnych wyborach.

Jeśli chodzi o znaczenie prawa łaski dla praw i wolności obywatelskich, należy dodatkowo mieć na względzie, że prawo łaski może być wykonywane także bez inicjatywy i zgody osób zainteresowanych, a na dodatek – jako prerogatywa prezydencka – nie wymaga uzasadnienia, nie podlega żadnej kontroli i co do zasady jest nieodwoływalna (por. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowanie ulaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Ius Novum” nr 4/2011, s. 45; K. Kozłowski, uwagi do art. 139, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 684; por. także m.in. analiza innych prerogatyw Prezydenta w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97, cz. II, pkt 3 uzasadnienia; wyroku z 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5, cz. III, pkt 4.2.2 uzasadnienia i postanowieniu z 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 69, cz. II, pkt 3.3 uzasadnienia).

Ze względu na tę dyskrecjonalność, ulaskawienie jest ewidentnie korzystne tylko dla osób prawomocnie skazanych, którym nie udało się dowieść swojej niewinności (ustawodawca zresztą w takim wypadku dopuścił skorzystanie przez ulaskawionego z możliwości wniesienia nadzwyczajnych środków zaskarżenia – por. art. 529 i art. 545 § 1 k.p.k.). Osoby, wobec których Prezydent skorzystał z prawa do abolicji indywidualnej (zwłaszcza działając z urzędu), mogłyby w niektórych wypadkach ocenić to jednak jako „akt niełaski”, utrwalający w świadomości społecznej postawione im zarzuty i zamykający możliwość ich ostatecznej weryfikacji. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności (por. art. 42 ust. 3 Konstytucji) nie mogłaby prawdopodobnie skutecznie zapobiec tym istotnym negatywnym skutkom ubocznym analizowanej instytucji, bo w powszechnej świadomości ulaskawione mogą być tylko osoby winne.

W takich sytuacjach mogłoby dochodzić do naruszenia godności (podmiotowości) osób ulaskawianych, gwarantowanej przez art. 30 Konstytucji. W oczywisty sposób ograniczone zostałyby także prawo do sądu, które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK – obejmuje także prawo do wyroku sądowego, tj. autorytatywnego i ostatecznego rozstrzygnięcia o sytuacji jednostki, polegającego na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego (teza ta została wyrażona w kilkudziesięciu orzeczeniach Trybunału, por. np. wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63, cz. III, pkt 5 uzasadnienia). Inaczej niż przyjął to Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 4.3.3 uzasadnienia), przeszkodę dla uzyskania tego wyroku w postaci uznaniowo stosowanej abolicji indywidualnej należałoby w tym kontekście odróżnić od innych przesłanek umorzenia postępowania, które albo mają charakter obiektywny (np. śmierć oskarżonego, niepopelnienie czynu), albo wynikają z przyjętych przez ustawodawcę, powszechnie znanych i obowiązujących równo wszystkich oskarżonych zasad odpowiedzialności karnej (np. przedawnienia karalności, minimalnego wieku odpowiedzialności karnej, definiowania przestępstwa jako czynu zabronionego o szkodliwości społecznej wyższej niż znikoma itd.) lub – także znanych i równo stosowanych – reguł proceduralnych (np. uzależnienia ścigania od skargi uprawnionego oskarżyciela lub uzyskania zezwolenia, *res iudicata*).

W tym ostatnim wymiarze abolicja indywidualna mogłaby także w bardzo istotny sposób ograniczać prawa pokrzywdzonego, w tym zwłaszcza pokrzywdzonego działającego jako oskarżyciel prywatny. Dochodziłoby bowiem do złamania pewnego rodzaju obietnicy ustawodawcy, że w niektórych sprawach ze względu na występowanie ważnego interesu prywat-

nego wyłącznie pokrzywdzony będzie mógł decydować o odstąpieniu od ścigania za czyny, których stał się ofiarą.

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że prawomocny wyrok skazujący umożliwia orzeczenie na rzecz pokrzywdzonego obowiązku naprawienia szkody i krzywdy wyrządzonej przestępstwem lub nawiązki (por. art. 415 § 1 k.p.k.), a gdy są one niewystarczające, jest także prejudykatem do ubiegania się o odszkodowanie na drodze cywilnej (por. art. 415 § 2 k.p.k.). Uwolnienie od kary (czyli prawo łaski w wąskim znaczeniu) nie stoi temu na przeszkodzie (por. K. Kozłowski, *Prawo łaski...*, *op. cit.*, s. 244-245), abolicja indywidualna już tak, bo warunkiem *sine qua non* zastosowania wymienionych środków kompensacyjnych jest wyrok skazujący (wynika to jednoznacznie z treści art. 415 § 1 k.p.k.). Tego typu ingerencja w sytuację osób pokrzywdzonych byłaby nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Brak wyroku skazującego nie tylko pozbawiałby te osoby satysfakcji moralnej, ale także zamykałby niektórym pokrzywdzonym drogę do uzyskania rekompensaty za uszczerbek wyrządzony przestępstwem, któremu państwo nie zapobiegło (z naruszeniem art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji), albo przynajmniej znacznie opóźniałby i utrudniałby uzyskanie tej rekompensaty. Pokrzywdzonemu przestępstwem, którego dotyczy abolicja indywidualna, pozostawałaby bowiem wyłącznie droga cywilna, ze wszystkimi jej obostrzeniami (m.in. obowiązkiem samodzielnego wykazania bezprawności działania sprawcy oraz udowodnienia szkody i krzywdy, co na potrzeby zasądzenia środków kompensacyjnych w postępowaniu karnym zazwyczaj czyni prokurator działający jako oskarżyciel publiczny).

Dopuszczenie abolicji indywidualnej w kształcie postulowanym przez wnioskodawcę miałyby jeszcze jeden ważki skutek ustrojowy. Mogłoby mianowicie spowodować praktyczne wydrążenie z treści art. 99 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym posłem lub senatorem nie może być „osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyśle ścigane z oskarżenia publicznego” (por. szerzej M.M. Wiszowaty, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17. Granice prezydenckiego prawa łaski*, „Przegląd Konstytucyjny” nr 4/2017, s. 134-141). W zamierzeniu ustawodawcy przepis ten miał odpowiadać na społeczne oczekiwania, aby w tworzeniu prawa nie brały udziału osoby, które same nie przestrzegają prawa (por. projekt nowelizacji Konstytucji z 27 lutego 2008 r., druk sejmowy nr 432/VI kadencja). Zastosowanie abolicji indywidualnej w toku postępowania sądowego (możliwe także – wobec braku wyraźnych ograniczeń – w czasie kampanii wyborczej i w trakcie kadencji parlamentu) uniemożliwiłoby realizację tego celu, zapobiegając wydaniu wyroków skazujących i pożądanej – zdaniem ustrojodawcy – selekcji parlamentarzystów. W rezultacie, nie byłoby koniecznej podstawy formalnej do stwierdzenia utraty prawa wybieralności czy wygaśnięcia już sprawowanego mandatu parlamentarnego (ten ostatni skutek reguluje art. 247 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754, ze zm.).

2.3. Wykładnia celowościowa.

Uważam, że w analizie konstytucyjnego pojęcia łaski należy uwzględnić jeszcze jego cele, co – jak mi się wydaje – Trybunał Konstytucyjny pominął, choć w uzasadnieniu wyroku omawiane są funkcje łaski (por. cz. III, pkt 2.1 oraz 4.4.3), a ten rodzaj wykładni obok językowej i systemowej jest najbardziej pomocny w ustaleniu znaczenia przepisów.

W literaturze wskazuje się zazwyczaj, że prawo łaski może zmierzać do przywrócenia sprawiedliwości (np. gdy doszło do nieodwracalnych błędów proceduralnych podczas wydawania wyroku), może następować ze względów humanitarnych (np. ze względu na stan zdrowia, wiek czy sytuację rodzinną osoby ułaskawianej), a w niektórych wypadkach służy także racjonalności karanie (np. gdy kara formalnie prawidłowo orzeczona wydaje się w danym

wypadku nadmiernie surowa; por. np. P. Rogoziński, *op. cit.*, s. 57-59; a także np. postanowienie SN z 2 maja 1975 r., sygn. akt II KO 5/75, Lex nr 20868 oraz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z: 2 listopada 2004 r. Yaman przeciwko Turcji, skarga nr 32446/96; 20 maja 2014 r. w sprawie L. Magyar przeciwko Węgrom, skarga nr 73593/10 i 23 maja 2017 r. w sprawie K. Matiošaitis i in. przeciwko Litwie, skarga nr 22662/13 oraz powołane inne orzeczenia). Cele te aktualizują się jednak tylko wówczas, gdy doszło do prawomocnego zakończenia postępowania karnego – zakładają bowiem, że ulaskawienie polega na uwolnieniu od kary.

Abolicję indywidualną uzasadnia się natomiast w literaturze dążeniem do racjonalizacji ścigania albo zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa w sytuacji prowadzenia kontrowersyjnego postępowania karnego (por. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski...*, *op. cit.*, s. 406, 429, 437-438). W opinii Trybunału Konstytucyjnego, pozwala ona na uniknięcie znacznej i nieuzasadnionej dolegliwości, wynikającej z samego wszczęcia i prowadzenia postępowania wobec oznaczonej osoby (por. cz. III, pkt 4.3.3 uzasadnienia wyroku).

Argumentacja ta mnie nie przekonuje przede wszystkim dlatego, że odwołuje się do (jednostkowych) faktów, a nie do prawa. U jej podstaw leży bowiem, z jednej strony, domniemanie powszechnej złej woli, nieudolności i bezprawności działania organów państwa, a zwłaszcza prokuratury odpowiedzialnej za ściganie przestępstw i sądów odpowiedzialnych za ich sądenie. Z drugiej zaś strony, zakłada ona przekonanie o niskiej świadomości prawnej części społeczeństwa, które mogłoby się zradykalizować i zbuntować w razie wydania niepopularnego (choć zgodnego z prawem i obiektywnie sprawiedliwego) orzeczenia. Pomija ona równocześnie konstytucyjne gwarancje prawidłowości postępowania organów państwa, takie jak (wymienię tylko kilka): zasada praworządności z art. 7 Konstytucji, prawo do obrony z art. 42 ust. 2 Konstytucji, prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo do środka odwoławczego z art. 78 Konstytucji, zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ignoruje też, że Konstytucja przewiduje odszkodowanie w sytuacji wyrządzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, gdy wspomniane wcześniej gwarancje zawiodą (por. art. 77 ust. 1 Konstytucji). Abolicja indywidualna nie jest więc konieczna do osiągnięcia wskazanych przez wnioskodawcę celów, a jej wady przeważają nad zaletami.

2.4. Wykładnia porównawcza.

Trybunał Konstytucyjny odwołał się także do wykładni porównawczej, stwierdzając w niektórych europejskich konstytucjach zakaz abolicji indywidualnej (albo w ogóle ograniczenia prawa łaski) jest wyrażony *expressis verbis*, wobec czego nie można domniemywać jego istnienia w Polsce, gdzie takich postanowień konstytucyjnych brak (por. cz. III, pkt 4.3.3 i 5.1 uzasadnienia wyroku).

Mam tutaj dwa zastrzeżenia.

Po pierwsze, wątpliwy wydaje mi się w ogóle sam sposób wnioskowania. W odniesieniu do kompetencji organów państwa obowiązuje bowiem zasada przeciwna – organom państwa dozwolone są tylko takie działania, które są dokonywane na podstawie i w granicach prawa (mówi o tym art. 7 Konstytucji). Zasada praworządności obowiązuje także Prezydenta, który „wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (por. art. 126 ust. 3 Konstytucji). W literaturze wskazuje się, że oznacza to obowiązek wykonywania każdej jego kompetencji w zgodzie z pozostałymi przepisami Konstytucji oraz ustawami zwykłymi (por. A. Duda, A. Wąglorz, *op. cit.*, s. 56-57). Z braku wyraźnego zakazu ingerencji w tok postępowania karnego nie można więc w żadnym wypadku wywodzić, że taka ingerencja jest dopuszczalna. Zakaz domniemywania kompetencji w zakresie abolicji indywidualnej ma jeszcze dodatkowe uzasadnienie w omówionym wyżej, wyjątkowym charakterze prawa łaski.

Po drugie, wydaje mi się, że przytoczone przykłady rozwiązań europejskich nie były trafnie dobrane i nie można wysnuwać z nich – nawet pomocniczo – wniosków dla interpretacji polskiej Konstytucji. Porównywać można tylko byty podobne. Tymczasem Luksemburg jest mikropaństwem i monarchią konstytucyjną. Łotwa ma z Polską więcej wspólnego, ale Prezydent ma tam znacznie słabszą pozycję m.in. dlatego, że jest wybierany w wyborach pośrednich i może być w każdym czasie odwołany przez parlament (por. art. 36 i art. 51 Konstytucji Łotwy, <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution/>). W obydwu wypadkach ograniczenia prawa łaski są spójne z pozycją ustrojową tamtejszej głowy państwa. Stosowane w tych państwach rozwiązania nie są więc specjalnie przydatne do ustalenia znaczenia art. 139 polskiej Konstytucji.

2.5. Wykładnia historyczna.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że zakaz abolicji indywidualnej był wprost wyrażony w ustawach zasadniczych okresu międzywojennego (por. art. 47 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267, tzw. konstytucji marcowej, i art. 69 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227, tzw. konstytucji kwietniowej). Wyciągnął z tego wniosek, że niepowtórzenie tych zastrzeżeń w późniejszych aktach prawnych oznacza, że obecnie takiego ograniczenia nie ma (por. cz. III, pkt 5.1 uzasadnienia).

Powyższy pogląd ma oczywiście także zwolenników w doktrynie (por. np. B. Baran, *op. cit.*, s. 310; A. Murzynowski, *Refleksje na temat instytucji ulaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego*, [w:] A. Łopatka i in. (red.), *Prawo, społeczeństwo, jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003, s. 490; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 571-527; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2010, s. 193; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 678-680), ale przytoczone okoliczności można także interpretować zgoła odmiennie. Można mianowicie uznać, że zakaz abolicji indywidualnej po 1945 r. był już uznawany za oczywisty i utrwalony w dorobku polskiego konstytucjonalizmu (niezależnie od zmieniającego się ustroju) i jako „instytucja zastana” nie wymagał werbalizacji (na temat analizy pojęcia łaski jako „zastanego” por.: R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica*” nr XLV/2006, s. 165-166).

Takie stanowisko pośrednio potwierdzały także informacje na temat prezydenckiego prawa łaski zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta, które można traktować jako pewnego rodzaju wykładnię urzędową. Przykładowo 8 sierpnia 2016 r. stwierdzano w nich, że „celem postępowania ulaskawieniowego jest ustalenie, czy po wydaniu prawomocnego wyroku zaistniały w życiu skazanego szczególne wydarzenia powodujące nadmierną dolegliwość wymierzonej kary” (cytat za: A. Ziobro, *Ulaskawienie a abolicja indywidualna (rozważania prawne w świetle postanowienia Prezydenta RP w sprawie ulaskawienia osoby nieprawomocnie skazanej*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” nr 5/2017, s. 72). Także obecna wersja tej informacji (brzmienie z dnia wydania komentowanego wyroku) nie odnosi się do abolicji indywidualnej („Akt łaski nie zmienia wyroku sądu i nie podważa winy skazanego. Celem postępowania ulaskawieniowego jest ustalenie, czy po wydaniu wyroku zaistniały w życiu skazanego szczególne wydarzenia powodujące nadmierną dolegliwość wymierzonej kary. Prezydent stosując prawo łaski rozważa opinie i sugestie pozostałych organów, biorących udział w procedurze ulaskawieniowej, to znaczy stanowiska sądu orzekającego w sprawie, opinie administracji zakładów karnych oraz wnioski Prokuratora Generalnego”).

Dodatkowym argumentem na rzecz takiego kierunku wykładni historycznej jest to, że przez kilkadziesiąt lat prawo do abolicji indywidualnej było jedynie przedmiotem spekulacji doktrynalnych (por. przytoczona wyżej literatura). Do listopada 2015 r. (a więc także przez 26

lat po przywróceniu ustroju demokratycznego i 18 lat obowiązywania aktualnej Konstytucji) nie było ono bowiem wykonywane (przyznaje to także w ślad za literaturą Trybunał Konstytucyjny – por. cz. III, pkt 2.4.9 uzasadnienia wyroku). Rodzi to pytanie, czy – zakładając, że na drodze zwyczaju konstytucyjnego abolicja indywidualna została włączona do prawa łaski w rozumieniu art. 139 Konstytucji – nie doszło w tym wypadku do dorozumianego uchylecia spornej normy (*desuetudo*).

Posługując się wykładnią historyczną, należałoby także sięgnąć do dokumentacji prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, która mogłaby ujawnić *ratio legis* art. 139 zdania pierwszego Konstytucji (jego wykładnię autentyczną). Okazałoby się wówczas, że członkowie tej Komisji w ogóle nie zastanawiali się nad możliwością dania Prezydentowi prawa do abolicji indywidualnej (brak jest wypowiedzi potwierdzających takie intencje ustawodawcy albo im zaprzeczających), a dyskutowali głównie nad tym, czy prawo łaski dotyczy bardziej osoby czy kary (por. np. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr 1639/II z 13 czerwca 1995 r.).

Nie można w końcu także zapomnieć, że preambuła do Konstytucji nawiązuje do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”, a więc ustrojów, w których abolicja indywidualna została stopniowo zniesiona. Mając na uwadze dokonaną wyżej interpretację art. 139 Konstytucji, ten kierunek ewolucji polskiego konstytucjonalizmu należy uznać za nieprzypadkowy i warty kontynuacji.

Z powyższych powodów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.