

GLOSY

Marcin Michał Wiszowaty

Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17. Granice prezydenckiego prawa łaski

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

I. Spór o zakres prawa łaski wywołany decyzją Prezydenta RP Andrzeja Dudy o jego zastosowaniu przed wydaniem i uprawomocnieniem się wyroku sądu karnego drugiej instancji to bez wątpienia jeden z ciekawszych problemów z zakresu prawa konstytucyjnego pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.¹, z którym muszą się zmierzyć sądy, a także nauka prawa.

Trzyosobowy skład Sądu Najwyższego rozpatrujący kasację wniesioną od wyroku sądu okręgowego w sprawie uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i umorzenia postępowania karnego na skutek zastosowania

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

prawa łaski słusznie postanowił o przedstawieniu składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości co do wykładni prawa, w celu jego rozstrzygnięcia. Wątpliwość została sformułowana w formie dwóch pytań. Jedno z nich brzmiało:

Czy przewidziany w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres normowania zwrotu „prawo łaski” obejmuje również normę kompetencyjną do stosowania abolicji indywidualnej?²

Sąd przeformułował problem prawny do postaci:

Czy prawo łaski uregulowane w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji RP – które zawsze ma charakter indywidualny (co do konkretnej, indywidualizowanej danymi personalnymi osoby) – może zostać zastosowane przed uprawomocnieniem się wyroku skazującego, a więc takiego, w którym stwierdzono winę?³

Szeroka analiza dokonana przez siedmioosobowy skład Sądu Najwyższego, zawierająca rozważania z zakresu teorii prawa, prawa karnego i prawa konstytucyjnego, której rezultatem jest rozstrzygnięcie problemu prawnego zawarte w *petitum* głosowanej uchwały, zasługuje na wnikliwe omówienie i komentarz. Ich objętość, właściwa dla artykułu naukowego (który mam nadzieję, że powstanie), przekraczałyby ramy krótkiej formy, jaką powinna być glosa. Dlatego ograniczę się do zasygnalizowania tylko jednej kwestii⁴, odnoszącej się do konkretnego przypadku zastosowania prawa łaski, który stał się źródłem wątpliwości Sądu Najwyższego i kanwą do wydania uchwały składu siedmiu sędziów – bez przesądzania

2 Uzasadnienie do uchwały składu 7 sędziów SN z 31 V 2017 r., I KZP 4/17, < <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20KZP%204-17.pdf> >, s. 4; dalej: „Uzasadnienie”.

3 Uzasadnienie, s. 15.

4 W przypisie pozwalam sobie skorygować błąd merytoryczny zawarty w uzasadnieniu uchwały, dotyczący charakterystyki systemu rządów ustanowionego na gruncie tzw. konstytucji kwietniowej z 1935 r. Został on określony przez Sąd Najwyższy jako „system prezydencki”. Tymczasem w rzeczywistości system prezydencki to klasyczna odmiana systemu rządów oparte go na zasadzie podziału władzy (w wersji niemonteskiuszowej: bardziej separacji niż podziału), w przeciwieństwie do systemu rządów istniejącego na gruncie konstytucji kwietniowej, ustanawiającej m.in. zasadę jednolitej i nadrzędnej władzy Prezydenta, będącej przeciwieństwem zasady podziału władzy czy separacji władz. Nie był to więc na pewno system prezydencki. Zob. np. A. Pułło, *System prezydencki*, w: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 63 i n.

o generalnej dopuszczalności stosowania prawa łaski w formie tzw. abolicji indywidualnej. Uważam, że w swoim wywodzie dotyczącym granic prezydenckiego prawa łaski Sąd Najwyższy nie uwzględnił jednego ważnego argumentu, który wynika z normy wyrażonej w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP.

II. Podejmując próbę ustalenia i uściślenia zakresu prezydenckiego prawa łaski, Sąd Najwyższy słusznie odwołał się do zasad konstytucyjnych, zgodnie z treścią normy art. 126 ust. 3, która stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Wśród nich wskazał przede wszystkim zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Granice prezydenckiego prawa łaski wyznaczają także – jeżeli nie przede wszystkim – prawa i wolności człowieka i obywatela, z których Sąd Najwyższy, również słusznie, wybrał i wskazał m.in. prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) czy domniemanie niewinności.

Argument Sądu Najwyższego, że tylko przy wskazanym przez niego ujęciu zakresu prawa łaski nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w wyliczonych w *petitum* uchwały przepisach Konstytucji, należy uzupełnić o dodatkowy przepis, nieuwzględniony w uchwale, a również doprecyzowujący zakres prezydenckiego prawa łaski. Mam na myśli art. 99 ust. 3, dodany do Konstytucji RP w drodze nowelizacji z dn. 7 maja 2009 r.⁵, która weszła w życie dn. 21 października 2009 r. Przepis ten stanowi, że „wybrana do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Jego treść odnosi się bezpośrednio do sytuacji prawnej co najmniej dwóch ułaskawionych przez Prezydenta osób, które w październiku 2015 r. uzyskały mandat posła na Sejm RP VIII kadencji. Decyzja o ułaskawieniu została podjęta przez Prezydenta RP 16 listopada 2015 r. po wniesieniu i przyjęciu apelacji od skazującego wyroku Sądu Rejonowego w W. Zgodnie z art. 247 § 1 pkt 2 k.w.⁶ utrata prawa wybieralności powoduje **wygaśnięcie** (podkreślenie – M.W.) mandatu posła, a więc jego utratę z mocy prawa. Sposób sformułowania przywołanego

5 Ustawa z dn. 7 V 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946.

6 Ustawa z dn. 5 I 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2017, poz. 15 tekst jedn. ze zm., dalej: „Kodeks wyborczy”, „k.w.”

przepisu (z użyciem zwrotu „w przypadku”, a nie „wskutek”) oraz konieczność stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez Marszałka Sejmu w drodze postanowienia, od którego posłowi służy odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 249 i 250 k.w.), skłania niektórych przedstawicieli doktryny do uznania, że postanowienie Marszałka nie ma charakteru deklaratoryjnego, ale deklaratoryjno-kształtujący⁷. W doktrynie wyrażono jednak przekonanie, że „Marszałek Sejmu nie może odmówić stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, jeżeli ustali, że istnieje określona ustawą podstawa (przesłanka) stwierdzenia wygaśnięcia mandatu”, a ponadto jest on „obowiązany do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu z datą zaistnienia okoliczności stanowiącej ustawową przesłankę wygaśnięcia mandatu”⁸.

Istotne znaczenie dla omawianego problemu mają dwie kwestie. Po pierwsze – *ratio legis* ustanowienia dodatkowego ograniczenia biernego prawa wyborczego w Konstytucji, które nastąpiło w 2009 r., ponad dekadę po jej wejściu w życie. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy z dn. 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

Proponowana zmiana [...] ma na celu spełnienie społecznych oczekiwań, że w Sejmie i Senacie nie będą zasiadały osoby prawomocnie skazane za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Obywatele są niemal zgodni, że prawo nie powinno być stanowione przez przestępców. Każda osoba skazana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego może być określona mianem przestępcy. Badania, które były publikowane w ogólnopolskich mediach, wskazują, że aż 85% Polaków uważa, iż posłowie skazani prawomocnymi wyrokami powinni tracić mandat. Przeciwnego zdania było tylko 8% badanych. Zmiana Konstytucji eliminująca z polskiego parlamentu przestępców pozwoli na poprawę wizerunku organów władzy ustawodawczej. Polakom trudno byłoby pogodzić się z faktem, iż w tworzeniu prawa uczestniczą ci, którzy sami prawo łamią i mają na to certyfikat w postaci prawomocnego wyroku skazującego⁹.

7 Tak A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 249*, w: K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 591. Odmiennie (postanowienie Marszałka jest jedynie deklaratoryjne, informujące albo ma znaczenie dowodowe) uważają: P. Czarny, K. Kubuj, K. Skotnicki i A. Szmyt – zob. *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 134, 144, 148 i 153.

8 A. Kisielewicz, *Komentarz...*, s. 591.

9 Druk sejmowy nr 432, Sejm VI kadencji.

Druga kwestia to konsekwencje zastosowania prezydenckiego prawa łaski wobec posła lub senatora oskarżonego o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego i zagrożonego karą pozbawienia wolności przed rozstrzygnięciem o jego winie i karze prawomocnym wyrokiem sądu.

W przeważającej opinii doktryny prawa konstytucyjnego i karnego, a także w świetle dotychczasowej praktyki prezydenckie prawo łaski pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji w wersji pełnej (*agratiatio*) obejmuje zarówno darowanie kary, jak i środka karnego oraz złagodzenie skutków skazania w postaci zatarcia skazania¹⁰ ze skutkiem *ex nunc*. Jak podkreśla się w doktrynie prawa karnego:

[...] skutki prawne skazania nie ograniczają się tylko do tych, które wynikają wprost z orzeczonej kary lub środka karnego, [...] ale także obejmują dalsze ujemne następstwa skazania, np. utratę określonego stanowiska ze względu na to, że aby je zajmować, potrzebna jest niekaralność¹¹.

Zatarcie skazania w trybie ułaskawienia nie wywołuje powrotu do sytuacji prawnej skazanego sprzed wydania wyroku skazującego – temu służy instytucja rehabilitacji lub restytucji, polegająca na przywróceniu utraconych praw ze skutkiem *ex tunc*. W literaturze przedmiotu trwa spór o to, czy w drodze aktu łaski możliwa jest rehabilitacja. Zwolennicy tezy o jej dopuszczalności twierdzą, że Konstytucja RP nie zawiera żadnych ograniczeń (przedmiotowych) jej stosowania. Od 2009 r. jest to już jednak teza nieaktualna, w tym sensie, że na mocy art. 99 ust. 3 sam fakt skazania posła lub senatora prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego będzie przesądzał o wygaśnięciu mandatu – odpowiednio: poselskiego lub senatorskiego – ale także o utracie prawa wybieralności.

Na marginesie warto zauważyć, że dodanie tego nowego przepisu do Konstytucji wzbudziło wątpliwości niektórych przedstawicieli doktryny – czy zatarcie skazania, jako instytucja uregulowana na poziomie ustawowym, może objąć swoim zakresem przedmiotowym także skutek

10 Zob. B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014, s. 347–349 i przywołana tam literatura; H. Pracki, *Funkcjonowanie prawa łaski w Polsce i innych krajach europejskich*, Warszawa 2003, s. 18 i n.

11 B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 347.

wynikający z art. 99 ust. 3 Konstytucji, czyli utratę biernego prawa wyborczego? Zdaniem większości autorów odpowiedź jest pozytywna, a skazany odzyska bierne prawo wyborcze po zatarciu skazania z mocy prawa. W doktrynie można jednak spotkać się z poglądem, że celem wnioskodawców nowelizacji – wyrażonym w uzasadnieniu i potwierdzonym przez ustrojodawcę, który wprowadził do Konstytucji proponowaną zmianę – było „dożywotnie usunięcie z parlamentarnych ław osób o kryminalnej przeszłości”¹². Przyjęcie takiej interpretacji, której nie można zupełnie odmówić słuszności, wpływałoby także na zakres prezydenckiego prawa łaski udzielonego w formie (przyspieszonego) zatarcia skazania, prowadząc do wniosku, że ulaskawienie obejmuje publiczno-prawne skutki skazania określone w ustawach, ale nie obejmuje skutku w postaci utraty biernego prawa wyborczego określonego w Konstytucji. Spełnienie przesłanek określonych w art. 99 ust. 3 skutkuje nie tylko utratą biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu, ale w świetle określonego w art. 127 ust. 3 Konstytucji wymogu, aby kandydat na Prezydenta posiadał „pełnię praw wyborczych do Sejmu” – także w wyborach prezydenckich (ograniczając np. możliwość ubiegania się o reelekcję, po przerwie, przez skazanego Prezydenta). Ten ciekawy wątek jedynie sygnalizuję, ponieważ wykracza on poza ścisłą tematykę objętą glosowaną uchwałą.

Powracając do głównego nurtu rozważań, można stwierdzić, że teoretycznie jedynym sposobem zagwarantowania, że poseł czy senator nie utraci mandatu w czasie trwającej kadencji Sejmu/Senatu w wyniku skazania (a także – przy ewentualnym przyjęciu wyżej opisanej interpretacji art. 99 ust. 3 i wykluczeniu możliwości zniesienia konstytucyjnych skutków skazania w drodze jego zatarcia – nie utraci dożywotnio biernego prawa wyborczego), byłoby postanowienie o ulaskawieniu wydane przez Prezydenta RP przed uprawomocnieniem się wyroku skazującego, a więc przed wystąpieniem negatywnej przesłanki biernego prawa wyborczego określonej w Konstytucji.

Skorzystanie przez Prezydenta RP z prawa łaski w opisany sposób, a więc wobec osoby piastującej mandat poselski (senatorski) przed uprawomocnieniem się wyroku skazującego za przestępstwo ścigane

12 P. Kociubiński, *Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1 (108), s. 63.

z oskarżenia publicznego, ewentualnie ułaskawienie w formie rehabilitacji (zatarcie skazania ze skutkiem *ex tunc*), skutkowałoby uniemożliwieniem realizacji normy wyrażonej w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie ze wskazanym wyżej zamiarem wnioskodawców, potwierdzonym wolą ustrojodawcy, art. 99 ust. 3 przewiduje bezwzględną utratę prawa wybieralności, a więc także utratę piastowanego mandatu przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem (na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego), jako skutek skazania. Ułaskawienie w opisanej formie całkowicie uniemożliwiłoby skazanie lub eliminowało wystąpienie jego konstytucyjnie określonych i nakazanych wolą ustrojodawcy skutków. Normę art. 99 ust. 3 należy więc uznać za konstytucyjne wyłączenie możliwości stosowania zarówno ułaskawienia w formie abolicji indywidualnej, jak też rehabilitacji w stosunku do posłów i senatorów skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

III. W świetle poczynionych wyżej uwag i spostrzeżeń uważam, że granice prezydenckiego prawa łaski określonego w art. 139 Konstytucji RP wyznacza także norma wyrażona w art. 99 ust. 3. Zastosowanie prawa łaski w formie tzw. abolicji indywidualnej wobec posła lub senatora oskarżonego o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego i zagrożonego karą pozbawienia wolności uniemożliwia ewentualną realizację dyspozycji zawartej w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP, a więc narusza normę wyrażoną w art. 7 i art. 126 ust. 3. Treść, w tym granice prezydenckiego prawa łaski, powinna być ustalana w drodze łącznej wykładni przepisów Konstytucji, uwzględniając również art. 99 ust. 3.

**Commentary to the resolution of the Supreme Court
of May 31st, 2017 (Ref. No. I KZP 4/17). The scope
of the presidential power of pardon**

The dispute over the scope of the power of pardon, caused by the decision of the President of the Republic of Poland Andrzej Duda to apply this power before issuance of a final judgment by the court, is undoubtedly one of the most

interesting problems in the field of constitutional law under the Polish Constitution of 1997, with which the courts and the doctrine of law must currently deal with.

I believe that, in its argument concerning the scope of the presidential power of pardon, the Supreme Court did not take into account one important argument which is based on the norm expressed in Art. 99 § 3 of the Polish Constitution.

I believe that the scope of the presidential power of pardon specified in Art. 139 of the Polish Constitution is also determined by the norm expressed in Art. 99 § 3. The application of the power of pardon in the form of the so-called individual abolition against a deputy or senator accused of committing a crime prosecuted by indictment and penalized with deprivation of liberty, impedes the possible execution of the principle contained in Art. 99 § 3 of the Polish Constitution, and thus violates the norm expressed in Art. 7 and Art. 126 § 3 of this Constitution. The nature of presidential pardon, including the scope of its limits, should be determined by way of a joint interpretation of the provisions of the Polish Constitution, also taking into account its Art. 99 § 3.

Keywords: the President of the Republic of Poland, power of pardon, Polish Constitution, Poland, individual abolition, Supreme Court

Marcin Michał Wiszowaty – dr hab., prof. UG, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego

Bibliografia

- Czarny P., Kubuj K., Skotnicki K., Szmyt A. (opinie), *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 249*, w: K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kociubiński P., *Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1 (108).
- Pracki H., *Funkcjonowanie prawa łaski w Polsce i innych krajach europejskich*, Warszawa 2003.
- Pułło A., *System prezydencki*, w: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Stefańska B.J., *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014.