



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 grudnia 2023 r.

Pozycja 103

POSTANOWIENIE

z dnia 2 czerwca 2023 r.

Sygn. akt Kpt 1/17*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz – II sprawozdawca
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Bartłomiej Sochański
Bogdan Świączkowski
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 czerwca 2023 r., wniosku Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 czerwca 2017 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym, w wyniku którego wnioskodawca domaga się przesądzenia:

- 1) jaki charakter ma kompetencja, o której mowa w art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji:
 - czy jest to uprawnienie Prezydenta RP, które wykonuje on osobiście i bez ingerencji innych podmiotów,
 - czy jest to uprawnienie, które jest realizowane przy udziale innych podmiotów, a jeśli tak, to które organy uczestniczą w wykonywaniu tej kompetencji i czy jest wśród nich Sąd Najwyższy,
- 2) czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 139 Konstytucji i decydować o tym, czy została ona skutecznie zastosowana,

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 czerwca 2023 r. w M. P. poz. 549.

p o s t a n a w i a:

rozstrzygnąć spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym w ten sposób, że:

1) na podstawie art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawo łaski jest wyłączną i niepodlegającą kontroli kompetencją Prezydenta RP wywołującą ostateczne skutki prawne,

2) Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do sprawowania kontroli ze skutkiem prawnym wykonywania kompetencji Prezydenta RP, o której mowa w punkcie 1.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

1.1. Wnioskiem z 8 czerwca 2017 r., na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji oraz art. 33 ust. 5 w związku z art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), Marszałek Sejmu wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Sądem Najwyższym i orzeczenie we wskazanym zakresie.

Marszałek Sejmu wniósł o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Sądem Najwyższym w związku z wątpliwościami „jaki charakter ma kompetencja, o której mowa w art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji”, a mianowicie, czy jest to uprawnienie Prezydenta, które wykonuje on osobiście i bez ingerencji innych podmiotów oraz czy w realizacji tego uprawnienia biorą udział inne podmioty, a jeśli tak czy jednym z nich jest Sąd Najwyższy oraz czy „Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 139 Konstytucji i decydować o tym, czy została ona skutecznie zastosowana”.

W ocenie Marszałka przedmiot sporu kompetencyjnego dotyczy wykonywania prawa łaski (art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji), interpretacji przepisów w tym zakresie, a także odpowiedzi na pytanie, czy „ocena skuteczności dokonanego aktu jest przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego, czy jest to osobiste uprawnienie Prezydenta RP, które nie podlega kontroli władzy sądowniczej”.

1.2. Jako motyw wystąpienia z wnioskiem Marszałek Sejmu wskazał uchwałę Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17, dotyczącą art. 139 Konstytucji oraz oceniającą skuteczność działania Prezydenta w zakresie realizowania przysługującego mu prawa łaski. Jako przyczynę złożenia wniosku podał także toczącą się debatę publiczną w tym zakresie oraz realizację interesu publicznego i zapewnienie trójpodziału władzy.

1.3. Marszałek Sejmu wskazał, że istota sporu zrodziła się na podstawie następującego stanu faktycznego:

Prezydent RP postanowieniem z 16 listopada 2015 r. na podstawie art. 139 Konstytucji zastosował prawo łaski w stosunku do osób skazanych wyrokiem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie (sygn. akt II K 784/10). Wyrok nie był prawomocny.

Prezydent uznał, że skoro przepisy wykluczają zastosowanie prawa łaski tylko do osób skazanych przez Trybunał Stanu, nie ma przeszkód do zastosowania prawa łaski w każdej sprawie o przestępstwo, nawet przed prawomocnym skazaniem, czyli w postaci abolicji indywidualnej.

Następnie 31 maja 2017 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów rozpoznał zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego 7 lutego 2017 r. w sprawie o sygn. akt II KK 313/16. Zagadnienie to obejmowało dwa pytania:

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

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

Po rozpoznaniu tego zagadnienia Sąd Najwyższy na posiedzeniu podjął uchwałę, w której stwierdził, że:

„I. 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.

II. Zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych”.

W ocenie wnioskodawcy w powyższej uchwale Sąd Najwyższy dokonał wykładni przepisów konstytucyjnych i „w pewien sposób ocenił zgodność tych przepisów z Konstytucją” oraz stwierdził, że „zastosowanie prawa łaski w innych warunkach niż tych wynikających z jego wykładni nie wywołuje skutków procesowych”. W praktyce zatem Sąd Najwyższy wskazał, kiedy można stosować prawo łaski, a kiedy akt Prezydenta RP nie będzie mógł być za taki akt uznany.

1.4. Marszałek Sejmu podniósł, że zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji prawo łaski jest prerogatywą Prezydenta RP i nie podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. W ocenie wnioskodawcy, to, że „ustrojodawca konstytucyjny zamieścił prawo łaski w katalogu prerogatyw [G]łowy [P]aństwa”, gwarantuje Prezydentowi RP prawo do korzystania z tej kompetencji w sposób samodzielny. Prawo łaski jest też jednym z klasycznych atrybutów władzy Głowy Państwa w stosunkach wewnętrznych.

Wnioskodawca podkreślił również, że należy odróżnić kwestię samodzielnego podejmowania decyzji przez Prezydenta od czynności przygotowawczych lub opiniodawczych, które mają za zadanie jedynie umożliwić Prezydentowi podjęcie właściwej decyzji, a więc mają jedynie charakter służebny i akcesoryjny w stosunku do samego prawa łaski. Zaznaczył także, że Prezydent może zastosować akt łaski bez konieczności czekania na zakończenie powyższych czynności. Prawo to może Prezydent zastosować w trybie konstytucyjnym, który jest autonomiczny w stosunku do procedury opisanej w ustawie.

Marszałek Sejmu zauważył także, że prawo łaski jest „przejawem równoważenia władzy sądowniczej (...), wobec której ułaskawienie jest jedynym instrumentem bezpośredniego równoważenia jej jurysdykcji”. Unieściecia także skutki wyroku skazującego (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). W ocenie wnioskodawcy jest to świadoma kreacja prerogatywy przez ustrojodawcę, mająca na celu równoważenie władzy sądowniczej, która dodatkowo została przesądzona na poziomie konstytucyjnym i nie może być przez akty podkonstytucyjne oraz działania innych organów zmieniana. Prezydent

nie może być związany dyrektywami stosowania prawa łaski, ponieważ przepisy Konstytucji nie dają do tego podstaw, a zatem Prezydent dysponuje pełną swobodą rozstrzygnięcia o kryteriach stosowania prawa łaski. „Akty [te] mają charakter dyskrecjonalny i stanowią przejaw uznaniowej władzy [G]łowy [P]aństwa wobec jednostki”.

W nawiązaniu do powyższego wnioskodawca podkreślił, że Prezydent nie jest związany dyrektywami zawartymi w art. 563 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.; dalej: k.p.k.), gdyż są one adresowane do sądów i Prokuratora Generalnego, jako organów opiniujących prośby o ułaskawienie, oraz nie są wiążące dla Prezydenta. Przeciwna interpretacja oznaczałaby, że o „zastosowaniu konstytucyjnie określonej kompetencji, która może być bezpośrednio wykonana, decydowałby przepis niższej rangi”, ponieważ art. 139 Konstytucji, zgodnie z art. 8 Konstytucji, stosowany jest bezpośrednio.

W ocenie Marszałka Sejmu, Konstytucja nie zawiera przedmiotowego ograniczenia stosowania prawa łaski. Nie przewiduje, że może być ono stosowane jedynie wobec skazanych prawomocnym orzeczeniem. Jeśli wolą ustawodawcy byłoby wprowadzenie takiego ograniczenia, uczyniłby to w Konstytucji. W innych przepisach Konstytucji występuje sformułowanie „orzeczenia prawomocne” (tj. np. w art. 42 ust. 3, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 62 ust. 2, art. 99 ust. 3 Konstytucji). Świadczy to o tym, że ustawodawca konstytucyjny świadomie w sposób szeroki określił kompetencje Prezydenta do stosowania prawa łaski.

1.5. Wnioskodawca stwierdził, że akty urzędowe wydawane w wyniku zastosowania prerogatywy posiadają ostateczny charakter i nie podlegają wzruszeniu w instancyjnym toku kontroli. Wiąże się to z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2).

1.6. Wnioskodawca podkreślił, że ustawa o Sądzie Najwyższym nie precyzuje, jakiego rodzaju zagadnienia mogą być przedstawiane w przypadku poważnych wątpliwości co do wykładni prawa ani czy ta wykładnia może dotyczyć przepisów Konstytucji i oceny ich stosowania, zwłaszcza w kontekście prerogatyw Prezydenta. Zaznaczył także, że sentencja uchwały z 31 maja 2017 r. wskazuje, że „Sąd Najwyższy dokonał oceny konstytucyjności art. 139 Konstytucji (prawo łaski) poprzez stwierdzenie, że tylko w określonym ujęciu zakresu tego prawa (...) nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w związku z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 ust. 1 Konstytucji”.

2. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

2.1. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 29 czerwca 2017 r. zajął następujące stanowisko:

1) kompetencja, o której mowa w art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, jest uprawnieniem Prezydenta, które wykonuje on osobiście i bez ingerencji innych podmiotów;

2) Sąd Najwyższy nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 139 Konstytucji, i decydować o tym, czy prerogatywa ta została skutecznie zastosowana.

2.2. PG stwierdził, że przedstawiony przez wnioskodawcę problem spełnia kryteria sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa i podlega rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Przychylając się do stanowiska doktryny zaznaczył, że „[s]porem nadającym się do rozstrzygnięcia przez TK będzie więc także sytuacja, w której działanie jednego organu, w

ramach jego własnych, szeroko interpretowanych kompetencji - prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub sytuację prawną innego organu, w danej materii niemogącego samodzielnie podjąć określonych działań”.

2.3. Odnosząc się do sporu podkreślił, że art. 126 Konstytucji określa pozycję ustrojową Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej. Powierza mu obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wymienione zadania Prezydent wykonuje w zakresie i na zasadach, które zostały określone w Konstytucji i ustawach.

PG zaznaczył, że w ramach sprawowanej władzy Prezydent może wydawać akty urzędowe, które nie wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. W art. 144 ust. 3 Konstytucji wymienionych zostało 30 takich aktów urzędowych, zwanych prerogatywami Prezydenta, „które podejmowane są w sposób nieskrępowany, samodzielny, na zasadzie autonomii głowy państwa, «swobodnie na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji»”.

2.4. PG zaznaczył, że prawo łaski określone w art. 139 Konstytucji jest jedną z prezydenckich prerogatyw, o których mowa w art. 144 ust. 3 Konstytucji i jest uprawnieniem osobistym Prezydenta. „Prerogatywny charakter stosowania prawa łaski powoduje, że Prezydent RP działa «na własny rachunek» i bierze za ten akt pośrednią odpowiedzialność polityczną, która może zostać wyegzekwowana jedynie przy ponownym ubieganiu się o urząd przez piastuna tego urzędu”.

PG zwrócił uwagę, że „Konstytucja – w art. 139 – nie określa dyrektyw stosowania prawa łaski. Prezydent RP posiada więc pełną swobodę w decydowaniu o kryteriach stosowania tego prawa, a wydawane akty łaski mają charakter dyskrecjonalny. Prezydent RP nie ma zatem obowiązku uzasadnienia aktu łaski, decyzja o zastosowaniu prawa łaski jest też niezaskarżalna, akt łaski dla swej ważności nie wymaga nawet zgody osoby ułaskawionej”. Uprawnienie to nie podlega ograniczeniom nawet w czasie stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, wyjątkowego oraz klęski żywiołowej).

PG podkreślił również, że Prezydent, nie jest też związany dyrektywami ustawowymi. „Regulacja art. 139 Konstytucji stanowi bowiem podstawę prawną do bezpośredniego stosowania prawa łaski, w szczególności dlatego, że nie przewiduje delegacji uprawniającej ustawodawcę do szczegółowego regulowania tej kwestii, jak ma to miejsce w przypadku innych konstytucyjnie określonych kompetencji Prezydenta RP (art. 134 ust. 6 Konstytucji). Prezydent RP nie jest zatem również związany dyrektywami ułaskawieniowymi zawartymi w Kodeksie postępowania karnego”.

Odnosząc się do aktów łaski, PG zaznaczył, że cechuje je to, że są ostateczne, trwałe i niewzruszalne, a ich istotą jest brak nadzoru nad ich wykonywaniem. Cechą wyróżniającą jest zakaz ich modyfikacji nawet przez samego Prezydenta i to nawet wówczas, gdy akt łaski został pozyskany w wyniku przestępstwa lub wprowadzenia głowy państwa w błąd.

2.5. PG stwierdził, że akty łaski nie ingerują bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ponieważ nie rozstrzygają o winie oraz nie dotyczą niezawisłości sędziowskiej, a sam akt łaski odnoszony jest nie do ustaleń faktycznych związanych z winą, ale do sytuacji osoby pociągniętej do odpowiedzialności. Prawo łaski funkcjonuje niejako obok procesu karnego. „Pozaprocesowa korekta sytuacji oskarżonego, wobec którego Prezydent RP zastosował to prawo, może natomiast pośrednio wkraczać w kompetencje sądu (rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji, odwoławczego, jak również wykonawczego)”. Kompetencja Prezydenta w zakresie stosowania prawa łaski stanowi element polskiego systemu praw-

nego, a system ten jest tworzony przez wzajemne relacje norm konstytucyjnych, do których należy też prawo łaski.

2.6. PG podkreślił, mając na uwadze wykładnię przepisów Konstytucji oraz orzecznictwo Trybunału, że decyzja Prezydenta o zastosowaniu prawa łaski nie może być kontrolowana w żadnym trybie, w tym w trybie nadzwyczajnego środka zaskarżenia (kasacji) ani w trybie rozpoznania zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (na podstawie art. 59 ustawy o SN). Działania te prowadziłyby wprost do kontroli prerogatywy prezydenckiej.

W nawiązaniu do powyższego PG wyraził pogląd, że prerogatywy Prezydenta, którą jest prawo łaski, nie może kontrolować żaden organ władzy publicznej, w tym organ władzy sądowniczej, podobnie jak takiej kontroli nie podlegają pozostałe prerogatywy wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem PG, „prawo łaski jest też uprawnieniem o szczególnym charakterze, niemieszczącym się w żadnej głównej funkcji państwowej, wyrażonej w art. 10 Konstytucji. Nie mieści się w zakresie ani władzy wykonawczej (bo nie ma nic wspólnego z działalnością organów sprawujących tę władzę) ani władzy sądowniczej (nie przesądza o winie, o karze) ani też władzy ustawodawczej (nie dochodzi tu do wydania aktu o charakterze generalno-abstrakcyjnym)”.

PG przypomniał, że Prezydent stosując akt łaski, nie ingeruje bezpośrednio w wymiar sprawiedliwości, ponieważ akt łaski jest „pozaprocesową korekturą sytuacji osoby ułaskawionej”. Zdaniem PG, zasadny jest argument, że „skoro zadaniem sądów jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji), a akt łaski do nich nie należy, to nieuprawnione jest dokonywanie jego oceny przez władzę sądowniczą”. Zdaniem PG, ocenianie, kwestionowanie czy ograniczanie prezydenckiego prawa łaski przez władzę sądowniczą to działanie, które narusza normę konstytucyjną określoną w art. 139 zdaniu pierwszym w związku z art. 7 i art. 10, co stanowiłoby domniemywanie kompetencji, które są jasno i precyzyjnie określone w przepisach Konstytucji.

3. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

3.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w piśmie z 3 lipca 2017 r., działając na podstawie art. 63 ust. 2 u.o.t.p.TK oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), zgłosił udział w niniejszym postępowaniu przed TK. Wskazał w nim, że postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.2. W piśmie procesowym z 10 sierpnia 2017 r. RPO przedstawił uzasadnienie stanowiska.

3.3. Na wstępie RPO przedstawił prawne regulacje sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, w tym między innymi wymagania, które powinien spełniać wniosek na podstawie art. 50 u.o.t.p.TK oraz wyjaśnił, na czym polega według ustawy tzw. spór kompetencyjny pozytywny i negatywny.

RPO odniósł się do przesłanek art. 85 u.o.t.p.TK, który wymaga aby spór dotyczył centralnych i konstytucyjnych organów państwa. W niniejszej sprawie, jak wskazał RPO, nie ulega wątpliwości, że organami konstytucyjnymi są zarówno Prezydent (art. 126 Konstytucji) jak i Sąd Najwyższy (art. 183 Konstytucji). Są to też organy centralne, gdyż ich zakres działania obejmuje całe terytorium RP.

3.4. RPO podkreślił, że spór kompetencyjny polega na sytuacji, w której występuje „rozbieżność poglądów co do zakresu działania, co do upoważnienia do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy [...], przy czym o tożsamości sprawy można mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z identycznością jej podmiotów, przedmiotu (czyli węzła praw i obowiązków) oraz podstawy prawnej i faktycznej”.

RPO nie podzielił opinii Marszałka Sejmu, który uważa, że sporną kompetencją jest wykonywanie prawa łaski przez Prezydenta na podstawie art. 139 Konstytucji. RPO wniosek uważa za chybiony, a wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny za niedopuszczalne.

RPO podkreślił, że „[w] praktyce spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 189 Konstytucji RP, ujawnia się wówczas, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do podjęcia danego aktu urzędowego bądź wykonania (realizacji) danej prawnie określonej kompetencji”.

Zdaniem RPO, z całokształtu niniejszej sprawy nie wynika, aby doszło do rozstrzygnięcia tożsamej przedmiotowo sprawy bądź skorzystania z tej samej przedmiotowo kompetencji przez dwa różne centralne konstytucyjne organy państwa. RPO stwierdził, że Prezydent wykorzystał swoją kompetencję polegającą na zastosowaniu prawa łaski na podstawie art. 139 Konstytucji, zaś Sąd Najwyższy skorzystał ze swojej kompetencji polegającej na podjęciu uchwały na podstawie art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN.

W ocenie RPO, podjęte przez oba organy decyzje dotyczyły jedynie pozornie tej samej kompetencji, czyli realizacji prawa łaski. Oba organy podjęły odrębne decyzje – Prezydent jako organ władzy wykonawczej, zaś Sąd Najwyższy – jako organ władzy sądowniczej.

RPO podkreślił, co już wskazano powyżej, że „decyzje zostały podjęte na podstawie różnych norm kompetencyjnych, a co za tym idzie na podstawie różnych podstaw prawnych. Prezydent RP zastosował prawo łaski względem konkretnych osób, określając wobec nich znoszone tym aktem urzędowym skutki prawne wyroku sądu karnego. Sąd Najwyższy w swojej zaś uchwale z dnia 31 maja 2017 r. określił skutki procesowe (bądź ich brak) w odniesieniu do prezydenckiego postanowienia o zastosowaniu prawa łaski względem osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem sądu karnego”.

3.5. RPO podkreślił, że „Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31 maja 2017 r. wyjaśnił jedynie prawną kwalifikację czynności [G]łowy [P]aństwa. Sąd Najwyższy zauważył zaledwie, że czynność, polegająca na ułaskawieniu osoby skazanej nieprawomocnym wyrokiem, nie może rodzić skutków procesowych. Sąd Najwyższy wyjaśnił, na użytek toczącego się postępowania, prawne skutki działań urzędowych mających znaczenie prawne dla tego postępowania. Z tych też powodów nie spełniona jest, wymagana prawem, przesłanka tożsamości sprawy, która umożliwiałaby wydanie przez Trybunał orzeczenia rozstrzygającego spór kompetencyjny. Przesłanka ta byłaby zrealizowana wtedy, gdyby Sąd Najwyższy sam zastosował prawo łaski”.

Zdaniem RPO, spór przedstawiony przez Marszałka Sejmu jest sporem dotyczącym rozumienia i wykładni charakteru prawnego kompetencji ułaskawiania, ale nie tego, kto powinien ją sprawować i wykonywać, a w związku z tym w ocenie RPO, nie jest to spór w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Spór podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego musi mieć charakter realny i aktualny, a nie hipotetyczny (teoretyczny), który służy tylko uzyskaniu od Trybunału wiążącej wykładni prawa.

3.6. RPO zarzucił również brak przesłanki interesu prawnego wnioskodawcy w rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego między Prezydentem a Sądem Najwyższym. Zdaniem RPO, wnioskodawca powinien wykazać interes prawny (odmienny pogląd reprezentuje część przedstawicieli doktryny) w uruchomieniu procedury rozstrzygania sporu kompetencyjnego przez Trybunał Konstytucyjny, chociaż podmioty legitymowane do złożenia wniosku na pod-

stawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji działają zawsze w interesie publicznym. W opinii RPO, powstaje istotna wątpliwość, czy Marszałek Sejmu jest podmiotem legitymowanym do żądania rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między Prezydentem a SN. Dlatego też według RPO wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu.

4. Stanowisko Sądu Najwyższego.

4.1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: PPSN) przedstawił stanowisko Sądu Najwyższego w piśmie z 11 lipca 2017 r. Uznał, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zdaniem PPSN, wniosek Marszałka Sejmu oparty jest na całkowitym niezrozumieniu istoty sporu kompetencyjnego oraz kompetencji Prezydenta i Sądu Najwyższego oraz pozostaje w sprzeczności z treścią art. 189 Konstytucji, art. 85 u.o.t.p.TK, dotychczasowym orzecznictwem TK oraz wypowiedziami przedstawicieli doktryny.

4.2. PPSN podzielił pogląd, według którego istotą sporu kompetencyjnego jest rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji stron sporu, zatem jest to postępowanie polegające na rozsądzaniu sprzecznych stanowisk zajmowanych przez strony. Uważa także, że „[s]pór kompetencyjny o właściwość przy rozstrzyganiu tej samej sprawy jest jednak możliwy tylko w obrębie tych samych władz”. W konflikcie pomiędzy poszczególnymi władzami działają bowiem inne mechanizmy i instytucje.

W przekonaniu PPSN, właśnie taka sytuacja miała miejsce w stanie faktycznym, jaki powstał w związku z podjęciem uchwały w sprawie o sygn. akt I KZP 4/17 przez Sąd Najwyższy. „Rozbieżność stanowisk centralnych konstytucyjnych organów państwa musi zatem polegać na pojawieniu się odmiennych i niedających się równolegle zastosować interpretacji przepisu kompetencyjnego oraz dotyczyć konkretnej sytuacji, w której wydano (odmówiono wydania) określonego aktu lub rozstrzygnięcia, bądź podjęto skonkretyzowane kroki proceduralne w tym kierunku”. Konieczne jest zatem zaistnienie realnego sporu, a „nie tylko wątpliwości interpretacyjnej”.

4.3. W ocenie PPSN, na żadnym etapie działania Sądu Najwyższego nie doszło do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydania rozstrzygnięcia zarówno przez Sąd Najwyższy, jak i Prezydenta. Prezydent korzystał ze swoich kompetencji dotyczących prawa łaski, natomiast Sąd Najwyższy z kompetencji dotyczących sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez podejmowanie uchwał (art. 1 pkt 1 lit. c ustawy o SN).

W przekonaniu PPSN „sprawą” w rozumieniu art. 85 pkt 1 u.o.t.p.TK, którą rozstrzygał Prezydent, było zastosowanie prawa łaski, a więc określenie beneficjentów zastosowanej łaski oraz zakres skutków karnych skazania, które Prezydent zamierzał znieść. Sąd Najwyższy natomiast rozstrzygał „sprawę”, która dotyczyła skutków procesowych wydania przez Prezydenta postanowienia o zastosowaniu prawa łaski przed datą prawomocności wyroku karnego.

4.4. PPSN podkreślił, że zarówno Prezydent jak i Sąd Najwyższy działali w zakresie swoich kompetencji oraz na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a przy tym również na podstawie Konstytucji. W ocenie PPSN, oba te organy dokonały wykładni Konstytucji, ale w różnym kontekście i celu, a w związku z tym nie została spełniona przesłanka tożsamości sprawy (art. 85 u.o.t.p.TK).

4.5. PPSN podkreślił, że „problem prawny jaki powstał i był rozpatrywany w sprawie I KZP 4/17 dotyczył konkretnego zagadnienia procesowego, którego rozstrzygnięcie wymagało wykładni przepisów Konstytucji RP. Wprawdzie wyłoniło się ono w wyniku postanowienia Prezydenta RP o ustanowieniu prawa łaski, ale nie dotyczyło ono Jego kompetencji”.

PPSN zaznaczył, że nie można mówić też, że Sąd Najwyższy, wydając uchwałę o sygn. akt I KZP 4/17, brał udział w realizowaniu uprawnienia Prezydenta do stosowania prawa łaski albo też uczestniczył w jego wykonaniu. Zaprzeczył jakoby w powołanej uchwale określił, kiedy można stosować prawo łaski oraz kiedy akt Prezydenta nie będzie uznawany za akt opisany w art. 139 Konstytucji.

PPSN podkreślił wręcz, że ma miejsce odmienna sytuacja, tzn. z treści punktu II sentencji uchwały wydanej o sygn. akt. I KZP 4/17 wprost wynika, że przed datą prawomocności wyroku może dojść do „zastosowania prawa łaski”, tyle że nie wywołuje ono skutków procesowych.

4.6. W ocenie PPSN, przekroczenie granic kompetencji miało miejsce w działaniach Prezydenta, który wydając 16 listopada 2015 r. postanowienie o ułaskawieniu, wkroczył w kompetencje Sądu Okręgowego w Warszawie poprzez nakazanie w niniejszym postępowaniu umorzenia postępowania. PPSN nie kwestionował przy tym samego prawa łaski, które należy do prerogatyw Prezydenta, a jedynie zawarte w akcie łaski wyrażenie „umorzenie postępowania”.

W związku z tym, w ocenie PPSN, doszło do naruszenia przez Głowę Państwa uprawnień należących do władzy sądowniczej, w szczególności uprawnień Sądu Okręgowego w Warszawie, który to sąd po otrzymaniu postanowienia Prezydenta powinien wydać odpowiednie rozstrzygnięcie. PPSN zaznaczył też, że to właśnie na tym tle toczyło się postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawie o sygn. akt II KK 313/14.

4.7. PPSN, odnosząc się do kwestii samej interpretacji przepisów Konstytucji przez Sąd Najwyższy, w tym art. 139, zaznaczył, że wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu wniosku Marszałka Sejmu, przepisy Konstytucji określają „dyrektywy stosowania prawa łaski” przez Prezydenta oraz że żaden przepis Konstytucji nie zwalnia Prezydenta od obowiązku jej przestrzegania, zgodnie z przysięgą warunkującą objęcie urzędu. Brak też wyłączenia obowiązku przestrzegania Konstytucji przez Prezydenta w odniesieniu do realizacji prerogatyw.

4.8. W ocenie PPSN, warunkiem dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego jest także to, aby organ, który zainicjował spór kompetencyjny wykazał własny interes prawny w uzyskaniu rozstrzygnięcia. PPSN uważa, że Marszałkom izb Konstytucja stwarza wyłącznie „możliwość inicjowania sporów związanych z kompetencjami poszczególnych izb, więc służących strzeżeniu praw Sejmu (Senatu)”, a w zakresie możliwości inicjowania sporów dotyczących władzy sądowniczej, prawo to przyznano PPSN oraz Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W związku z powyższym PPSN uważa, że Marszałek Sejmu nie może inicjować sporu kompetencyjnego, który dotyczyłby władzy wykonawczej oraz sądowniczej. Przeciwna interpretacja, w ocenie PPSN, mogłaby prowadzić do nadużywania instytucji sporu kompetencyjnego do celów politycznych.

5. Stanowisko Prezydenta RP.

5.1. W piśmie z 31 lipca 2017 r. Prezydent zajął stanowisko w sprawie wniosku Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego i stwierdził, że:

1) Kompetencja Prezydenta, o której mowa w art. 139 Konstytucji w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, jest uprawnieniem, które Prezydent wykonuje osobiście i bez ingerencji innych podmiotów;

2) Sąd Najwyższy, w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 139 Konstytucji, nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji i decydować o tym, czy prerogatywa została skutecznie zastosowana.

5.2. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prezydent na wstępie odniósł się do kwestii legitymacji Marszałka Sejmu do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie takiego sporu pomiędzy innymi konstytucyjnymi organami, tj. w tej sprawie pomiędzy Prezydentem RP a Sądem Najwyższym (a więc w zakresie nie dotyczącym kompetencji Marszałka Sejmu).

Prezydent przytoczył stanowisko Marszałka Sejmu, że Konstytucja nie wymaga, aby postępowanie zainicjował konstytucyjny organ państwa będący w sporze. Z art. 192 Konstytucji nie wynika, aby postępowanie inicjować mogły tylko podmioty, które same, bezpośrednio lub przez swe organy uczestniczą w sporze kompetencyjnym.

Prezydent zauważył, że organy biorące udział w sporze muszą mieć status centralnych (zasięg właściwości) i konstytucyjnych (czyli wymienionych w Konstytucji z nazwy bądź rodzajowo). Niewątpliwie wszystkie legitymowane w art. 192 Konstytucji podmioty mają status centralnych i konstytucyjnych organów państwa, a więc mogą być uczestnikami własnych sporów kompetencyjnych.

Odnosząc się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w sprawie o sygn. Kpt 1/08, Prezydent wskazał, że „dopuszczalne jest wszczęcie sporu kompetencyjnego przez podmiot, którego zakres działania nie jest powiązany ze sferą, jakiej domniemany spór kompetencyjny dotyczy”. Prezydent zwrócił też uwagę na zasady i wartości, których ochronie służy rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, takich jak zapewnienie prawidłowego realizowania zadań przez organy państwa, a także ochrony fundamentalnej zasady ustroju państwa, zasady podziału i równowagi władz. Dobra te według Prezydenta uzasadniają uznanie dopuszczalności inicjowania postępowania w sprawie sporu kompetencyjnego przez podmiot niemający związku z zadaniami lub kompetencjami organu pozostającego w sporze.

5.3. Prezydent wskazał, że istotne, w kontekście oceny dopuszczalności uznania sprawy będącej przedmiotem wniosku za spór kompetencyjny podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego jest to, że przedmiotem rozstrzygnięcia w zakresie odnoszącym się do sporów kompetencyjnych może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o „zbieg (konflikt) kompetencji”. Nie ma natomiast w tej procedurze „możliwości kwestionowania innych aspektów działania organów co do ich zgodności z prawem”. Zgodnie z Konstytucją, zachowania Prezydenta podejmowane w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji nie podlegają ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdzenie to rozciągnąć należy na wydawane przez Sąd Najwyższy, w ramach jego ustawowych kompetencji, akty urzędowe w postaci uchwał podejmowanych na podstawie art. 59 ustawy o SN.

5.4. Prezydent podkreślił, że akt łaski z 16 listopada 2015 r. ma charakter aktu o indywidualno-konkretnym charakterze i stanowi konstytucyjną kompetencję Głowy Państwa, która przynależy mu na zasadzie absolutnej wyłączności. Sąd Najwyższy zaś nie ma żadnych kompetencji prawnych w zakresie stosowania prawa łaski, zarówno własnych jak i polegających na udziale w wykonywaniu kompetencji Głowy Państwa.

Ponadto Prezydent zaznaczył, że art. 139 Konstytucji stanowi dla Prezydenta wyłączną podstawę wydania aktu urzędowego – postanowienia w sprawie zastosowania prawa łaski,

natomiast przepis ten nie jest podstawą podjęcia przez Sąd Najwyższy żadnych działań związanych z kompetencjami tego organu, a w związku z tym nie ma zatem tożsamości kompetencji oraz ich tytułu prawnego na poziomie norm kompetencyjnych.

5.5. Prezydent, odnosząc się do kwestii wykonywania przysługujących mu uprawnień podkreślił, że art. 144 ust. 3 Konstytucji formułuje katalog enumeratywnie wskazanych prerogatyw (na zasadzie *numerus clausus*) i wyłącza spod wymogu kontrasygnaty znakomitą większość, bo aż 30 konkretnych kompetencji Prezydenta, co w istotny sposób określa jego pozycję ustrojową. Dzięki wyborom powszechnym pozycja Prezydenta jest szczególna, a jego funkcje ustrojowe nie mogą być podważane. Podobnie katalog prerogatyw nie ma charakteru dowolnego, ale jest jednym z wyznaczników pozycji ustrojowej Prezydenta, które może on podejmować nawet wbrew woli rządu i parlamentu.

5.6. Powyższe ustalenia mają także zastosowanie w wypadku prawa łaski, będącego jedną z prerogatyw Prezydenta. Biorąc pod uwagę jednoosobowy charakter urzędu prezydenckiego w kontekście przysługujących prerogatyw, zaznaczenia wymaga fakt, że Głowa Państwa nie jest wykonawcą woli lub oczekiwań innych podmiotów, ale autonomicznym dysponentem i gestorem swojego aktu urzędowego. Podkreślenia wymaga to, że w obszarze władzy sądowniczej kontrasygnaty nie wymagają literalnie żadne kompetencje Prezydenta, w szczególności uprawnienia kreacyjne, obejmujące powoływanie sędziów i obsadę stanowisk kierowniczych.

Prezydent podkreślił, w kontekście art. 139 Konstytucji, że Konstytucja nie przewiduje ograniczeń swobody decyzyjnej Prezydenta w zakresie prawa łaski, poza jednym zastrzeżeniem (w zdaniu drugim art. 139), że prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. Innych ograniczeń nie sformułowano. Stosowanie prawa łaski jest prerogatywą Prezydenta o charakterze rzeczywiście dyskrecyjnym. Konstytucja nie obliguje Prezydenta do działania, nie zakreśla terminu podjęcia decyzji, nie wskazuje żadnych przesłanek warunkujących podjęcie decyzji o zastosowaniu prawa łaski ani nie uzależnia aktywności Głowy Państwa od uprzedniego wniosku innego organu, ani nie wymaga uzyskania żadnych opinii.

Prezydent wyraźnie podkreślił też okoliczność, że również ustawa nie może ograniczać jego korzystania z prerogatyw o charakterze dyskrecyjnym. Ponadto postanowienie Prezydenta o zastosowaniu prawa łaski jest ostateczne (niewzruszalne i nieodwoływalne) i niezaskarżalne. Żaden organ państwowy nie jest władny zmienić lub uchylić decyzji Prezydenta o zastosowaniu prawa łaski.

W przekonaniu Prezydenta, konsekwencją ostateczności postanowienia o zastosowaniu prawa łaski jest brak możliwości zaskarżenia go przed sądem (Sądem Najwyższym, sądem powszechnym, sądem administracyjnym, sądem wojskowym). Dotyczy to zarówno odmowy zastosowania prawa łaski, jak i decyzji pozytywnej w tej materii. Konstytucja nie przewiduje bowiem takiej możliwości w żadnym trybie i w żadnych okolicznościach. Sąd Najwyższy również nie jest uprawniony do kontroli prezydenckich aktów urzędowych. Jak wynika bowiem z art. 183 ust. 1 Konstytucji „sprawuje [on] nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”. Art. 183 ust. 2 Konstytucji zastrzega, że Sąd Najwyższy „wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”, ale z Konstytucji nie wynika właściwość tego sądu do kontroli aktów urzędowych Głowy Państwa”.

Prezydent podkreślił, że również art. 529 k.p.k. nie stanowi podstawy do dokonania przez Sąd Najwyższy oceny sposobu i trybu wykonywania prawa łaski przez Prezydenta. Podniósł również, że skoro Konstytucja dopuściła uznaniowe stosowanie prawa łaski przez

Prezydenta, który realizuje tę kompetencję jako Głowa Państwa, sprzeczne z tym założeniem byłoby poddanie podejmowanych przez Prezydenta decyzji kontroli sądowej.

W ocenie Prezydenta, z tak szerokiego ujęcia w Konstytucji prerogatywy stosowania prawa łaski wynika, że w pełni dopuszczalne jest skorzystanie przez Prezydenta z prawa łaski w postaci abolicji indywidualnej.

5.7. Prezydent, odnosząc się do dopuszczalności oceny przez Sąd Najwyższy zakresu i sposobu wykonywania prerogatywy w zakresie prawa łaski podniósł, że np. sąd okręgowy w swoim orzeczeniu nie podejmował próby ustalenia treści prawa łaski, a jedynie uznał, że Prezydent zrealizował konstytucyjną kompetencję. Orzeczenie sądu okręgowego mieści się też w rozumieniu instytucji prerogatywy przyjętym przez sądy administracyjne (np. uchwała NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98). Podobne stanowisko w kwestii prerogatyw (powoływanie na stanowisko sędziego) zajął np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1652/16. Tymczasem Sąd Najwyższy w sposób nieuprawniony odniósł się do treści prawa łaski, wkraczając w sferę wykraczającą poza jego kompetencję z art. 59 ustawy o SN.

Prezydent zaznaczył, że ustawodawca zwykły nie może ograniczać, warunkować ani modyfikować konstytucyjnych kompetencji Prezydenta ani ustanawiać trybu ich oceny czy kontroli, który nie jest przewidziany w Konstytucji. Podobny kierunek interpretacji wyłania się z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., o sygn. K 18/09, z którego wynika zakaz dla ustawodawcy zwykłego wprowadzania norm prawnych ograniczających wykonywanie prerogatywy przez Prezydenta.

Prezydent, odnosząc się do wspomnianej uchwały Sądu Najwyższego podkreślił, że jej treść może burzyć ład konstytucyjny oraz wprowadzać poczucie niepewności w kontekście prerogatyw Głowy Państwa. Poza tym stanowi niedopuszczalną rewizję Konstytucji, poprzez przekraczanie kompetencji sądowych i niemające umocowania prawnego obejmowanie jurysdykcją Sądu Najwyższego prezydenckich prerogatyw.

5.8. Prezydent, odnosząc się do uchwały Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r. w sprawie zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy – sygn. akt I KZP 4/17 (art. 59 ustawy o SN) zaznaczył, że sentencja uchwały wskazuje, że Sąd Najwyższy określił granice podmiotowe i przedmiotowe stosowania prawa łaski, przysługującego na podstawie art. 139 Konstytucji wyłącznie Prezydentowi.

Podkreślił, że akceptacja dopuszczalności samodzielnego określenia przez Sąd Najwyższy (skład siedmiu sędziów) zakresu przedmiotowego i podmiotowego konstytucyjnej kompetencji Prezydenta oznaczałaby dopuszczalność odmiennego, wzajemnie sprzecznego, określenia zakresu prezydenckiej prerogatywy przez Sąd Najwyższy w sytuacji, gdy Konstytucja w trybie wymaganym prawem nie byłaby zmieniona. „W okresie obowiązywania przepisu kompetencyjnego zawartego w Konstytucji, normatywna treść prerogatywy Prezydenta RP, stanowiącej samodzielną kompetencję Prezydenta RP, zależałaby od treści rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego wynikającego z kolejnych uchwał Sądu Najwyższego, podjętych w ramach rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego na podstawie pytań prawnych konkretnych (art. 59 uSN) oraz pytań prawnych abstrakcyjnych (art. 60 uSN)”. W ocenie Prezydenta, taki stan nie może być z oczywistych względów akceptowany. „Wyłączność kompetencji Prezydenta RP oznacza, że żaden inny organ państwa nie może wpłynąć na sposób wykonywania prawa łaski, ani też ingerować w rozumienie prezydenckiego prawa łaski”.

5.9. Prezydent zauważył także, że niepoprawne jest uznanie wykładni Konstytucji za proces tożsamy z wykładnią ustawy, co też uczynił Sąd Najwyższy w uchwale z 31 maja 2017 r. Sąd Najwyższy nie odróżnił pojęcia ustrojodawca od pojęcia ustawodawca i przez to

błędnie odczytał art. 139 Konstytucji w oparciu o Zasady techniki prawodawczej, które zawierają zasady tworzenia aktów normatywnych niższej rangi. Pomija przy tym podstawową zasadę wykładni konstytucyjnej, jaką jest respektowanie autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych. Nie jest więc dopuszczalna wykładnia Konstytucji przez ustawę, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09. Podobnie sprzeczne z poglądami doktryny i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jest stanowisko Sądu Najwyższego, że treść prawa łaski należy odczytywać „poprzez system prawa karnego procesowego (np. rozdział 59 k.p.k. wyraźnie określa się tam, że chodzi o procedurę prowadzoną po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego)”.

5.10. Prezydent podkreślił, że Konstytucja powierza wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu rozstrzygnięcie o treści i granicach kompetencji Prezydenta oraz o treści działań organów pozostających w sporze o kompetencje (art. 189). Takiego charakteru nie ma uchwała Sądu Najwyższego, nawet taka, której nadano moc zasady prawnej. W Konstytucji nie ma też przepisu kompetencyjnego stanowiącego podstawę prawną określenia przez Sąd Najwyższy treści i granic kompetencji Prezydenta. Tym bardziej wątpliwe jest stosowanie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym do wykładni prawa prowadzącej do określenia treści i granic prerogatywy Prezydenta. Sąd Najwyższy nie odniósł się do kwestii dopuszczalności określenia zakresu i treści prerogatywy.

Prezydent zaznaczył, że Konstytucja zgodnie z art. 183 ust. 1 powierza Sądowi Najwyższemu jedno z ważniejszych zadań, a mianowicie sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Nigdzie jednak przepis Konstytucji „nie ustanawia kompetencji do dokonywania wykładni Konstytucji przez Sąd Najwyższy w sposób prowadzący do określenia zakresu i treści kompetencji organu Państwa, której tytułem prawnym jest wyłącznie norma konstytucyjna”.

5.11. Prezydent zauważył, że Sąd Najwyższy w uchwale z 31 maja 2017 r. nie trzymał się literalnie formuły zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia postanowieniem Sądu Najwyższego w składzie trzech sędziów z 7 lutego 2017 r., co wynika z sentencji uchwały. Ponadto „[z] przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, w szczególności z art. 61 § 1 wynika jednoznacznie związanie składu siedmiu sędziów SN przedmiotem i sposobem ujęcia zagadnienia prawnego, «przedstawionego» mu na zasadzie art. 59. W przypadku uznania, że przedstawione zagadnienie w jego oryginalnej postaci nie nadaje się do wyjaśnienia (...) powinien obligatoryjnie odmówić jej podjęcia”.

5.12. Prezydent podkreślił, że „[z]e względu na przedstawione wyżej ustalenia wskazujące na brak legitymacji Sądu Najwyższego do określenia zakresu i treści prerogatywy Prezydenta RP odniesienie się do zarzutów naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w związku z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji, w przypadku realizowania przez Prezydenta RP prawa łaski w sposób wykraczający poza zakres określony w sentencji uchwały z dnia 31 maja 2017 r., ma charakter uzupełniający”. Odnotać należy także, że w katalogu przepisów Konstytucji wskazanych w pkt I sentencji uchwały Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r. pominięto art. 126 ust. 1 Konstytucji, który określa zadania i funkcje Prezydenta oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji, określające kompetencje Sądu Najwyższego oraz ich podstawę prawną.

5.13. Prezydent, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 10, art. 175 ust. 1 i art. 177 zaznaczył, że „[a]kt abolicji indywidualnej nie jest formą rozstrzygnięcia sprawy karnej (...). Poprzez realizację prerogatywy, jaką stanowi prawo łaski, (...) Prezydent RP nie wkracza w kompetencje innych organów państwa, nie zastępuje ich, nie staje się organem postępowania

nia karnego, w tym wymiaru sprawiedliwości, ani też nie ocenia zaistniałego stanu faktycznego i prawnego. Akt łaski nie stwierdza braku winy podejrzanego lub oskarżonego, nie wpływa na dokonane ustalenia oraz przyjętą kwalifikację prawną czynu”.

5.14. W stosunku natomiast do zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji należy podkreślić, że prawo łaski stanowi prerogatywę, którą Prezydent realizuje samodzielnie i „[n]ie jest dopuszczalne określenie jej zakresu przez inny organ państwa na podstawie przepisu ustawy ustanawiającego kompetencję do dokonania wykładni prawa”. W związku z tym zarzut naruszenia zasady legalizmu jest nieuzasadniony.

5.15. Analizując zaś zarzut naruszenia art. 42 ust. 3 Konstytucji Prezydent podkreślił, że „[a]rgument Sądu Najwyższego, zawarty w uchwale z dnia 31 maja 2017 r. I KZP 4/17 dotyczący domniemania niewinności z art. 42 ust. 3 Konstytucji – jest w sposób oczywisty bezzasadny *in concreto*, w przypadku «abolicyjnego» zastosowania prawa łaski w stosunku do osób nieprawomocnie skazanych (a zatem jedynie oskarżonych i korzystających z domniemania niewinności) na wniosek ich samych”.

5.16. Na koniec Prezydent podkreślił, że nie podziela zdania Sądu Najwyższego, który uważa, że zastosowanie przez Prezydenta prawa łaski w postaci abolicji indywidualnej powoduje naruszenie prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.17. Podsumowując, Prezydent stwierdził, że „[n]iekwestionowanym było i jest prawo Prezydenta RP (...) do objęcia aktem łaski wszelkich skutków skazania, darowania nawet w całości orzeczonych (prawomocnie) kar i środków karnych, włącznie z zatarciem skazania w rozumieniu Kodeksu karnego”. Warto zaznaczyć, że z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych (art. 106 k.k.). Oznacza to w szczególności wykluczenie prejudycjalnego znaczenia prawnego wyroku karnego dla odrębnego postępowania cywilnego. Zastosowanie abolicji indywidualnej nie musi zatem być decyzją w każdym wypadku niekorzystną dla pokrzywdzonych.

II

1. Na rozprawę 2 czerwca 2023 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, Prezydenta, Sądu Najwyższego (dalej: SN) oraz Prokuratora Generalnego (dalej: PG). W imieniu wnioskodawcy – Marszałka Sejmu (dalej także: Marszałek) – występował poseł Marek Ast. Stanowisko Prezydenta prezentował doradca Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prof. Dariusz Dudek. W imieniu PG stawili się: zastępca Prokuratora Generalnego Robert Hernand oraz – z upoważnienia PG – prokurator Prokuratury Krajowej Andrzej Stankowski. W imieniu Sądu Najwyższego (dalej: SN) stawili się Artur Kotowski – członek Biura Studiów i Analiz SN oraz radca prawny Anna Wilk. Na rozprawę nie stawił się przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO).

2. Przedstawiciel Marszałka podtrzymał *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienie.

3. Przedstawiciel Prezydenta podtrzymał argumenty wyrażone na piśmie. Ponadto dodał, że w ocenie Prezydenta doszło do realnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a SN. Spór ten został wywołany wydaniem 31 maja 2017 r. uchwały 7 sędziów SN. Podkreślił też, że Marszałek Sejmu posiadał legitymację czynną do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału o rozstrzygnięcie tego sporu.

4. Przedstawiciel SN podtrzymał stanowisko Pierwszego Prezesa SN (dalej: PPSN) zajęte w piśmie z 11 lipca 2017 r. w zakresie umorzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem Marszałka Sejmu i jednocześnie dokonał jego modyfikacji w zakresie uzasadnienia. Wskazał, że w ocenie PPSN, treść wniosku Marszałka nie spełnia wymogów zapytania o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, albowiem we wniosku Marszałka wniesiono w istocie o dokonanie przez TK wykładni art. 139 w związku z art. 143 ust. 3 pkt 18 Konstytucji oraz art. 87 § 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w przedmiocie wykonywania przez SN kompetencji w zakresie podejmowania uchwał. Tymczasem takiej kompetencji, tj. kompetencji do dokonywania powszechnie wiążącej wykładni przepisów, Trybunał nie posiada. Stąd też, w ocenie PPSN, wniosek Marszałka Sejmu nie tyle pozornie dotyczy sporu kompetencyjnego, ile nie spełnia jego wymogów.

Jak zaznaczył przedstawiciel SN, PPSN dostrzegł – w zakresie rozumienia instytucji sporu kompetencyjnego – stanowisko zajęte przez TK w postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 i stąd też znaczna część uzasadnienia stanowiska przedstawionego przez PPSN w 2017 r. jest nieaktualna. Po pierwsze, PPSN przychyliła się do stanowiska, że Marszałek Sejmu jest uprawniony do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy innymi centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Po drugie, dostrzegając ewolucję stanowiska TK oraz doktryny po 2017 r., PPSN przyjął, że zaistniał pozytywny spór kompetencyjny w rozumieniu art. 189 Konstytucji oraz art. 85 pkt 1 u.o.t.p.TK. Podjęcie przez SN uchwały, której skutkiem jest *de facto* ograniczenie kompetencji Prezydenta do wydania aktu łaski, z pominięciem literalnego brzmienia art. 139 Konstytucji, w oczywisty sposób skutkuje pozytywnym sporem kompetencyjnym pomiędzy tymi organami. Po trzecie, w ocenie PPSN, Konstytucja nie przewiduje przyznania SN żadnych funkcji kontrolnych prerogatywy Prezydenta w zakresie wykonania prawa łaski. Kompetencji takiej nie zawierała poprzednia i nie zawiera obecnie obowiązująca ustawa o SN.

Przedstawiciel PPSN wniósł o umorzenie postępowania w sprawie z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

5. Przedstawiciel PG podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie procesowym z 29 czerwca 2017 r. Dodał ponadto, że spór kompetencyjny nie tylko zaistniał, lecz *de facto* został odnowiony, jeszcze bardziej się aktualizuje, albowiem SN podjął zawieszony postępowanie.

6. Sędzia sprawozdawca, wobec niestawiennictwa na rozprawę przedstawiciela RPO, przedstawił stanowisko RPO zajęte w pismach procesowych z 3 lipca i 10 sierpnia 2017 r.

7. W następnej fazie rozprawy, w której uczestnicy postępowania mogli wzajemnie ustosunkować się do swoich wystąpień, głos zabrał przedstawiciel Prezydenta. Wskazał, że nie do końca rozumie stanowisko uczestnika postępowania SN, przedstawiciela SN i jeszcze raz podkreślił, że zaistniał spór kompetencyjny pomiędzy SN a Prezydentem, o czym przekonuje uchwała SN stwierdzająca, że wydany przez Prezydenta akt łaski nie wywołuje skutków procesowych. Jeśli w ocenie SN akt łaski nie wywołuje skutków procesowych, to jakie wywołuje, kogo wiąże, czy nie ma żadnego znaczenia?

Do wypowiedzi przedstawiciela Prezydenta odniósł się przedstawiciel SN. Podkreślił, że w ocenie PPSN uchwała SN, jako akt stosowania prawa, jest innym aktem decyzyjnym, zapada w innej procedurze, na podstawie innej normy kompetencyjnej niż akt łaski Prezydenta. Prezydent nie stosuje prawa w ten sam sposób co sąd.

8. W kolejnej części rozprawy skład orzekający zadawał pytania.

9. W ostatniej fazie rozprawy uczestnicy postępowania przedstawili wnioski końcowe. Przedstawiciele Marszałka Sejmu, Prezydenta oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje wnioski złożone na piśmie. Przedstawiciel SN wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na to, że wniosek Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie odpowiada wymogom formalnym. PPSN dostrzegł możliwość istnienia sporu kompetencyjnego, jednakże z uwagi na brzmienie wniosku, w którym *de facto* Marszałek Sejmu domagał się dokonania przez Trybunał Konstytucyjny wiążącej wykładni prawa, wniósł o umorzenie postępowania.

10. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja Marszałka Sejmu do zainicjowania sporu kompetencyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W myśl art. 192 Konstytucji „[Z] wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189 [«Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa»], do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli”.

Przywołany art. 192 Konstytucji określa legitymację czynną w postępowaniu w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych, a zawarte w nim wyliczenie enumeratywnie określa krąg podmiotów (organów) uprawnionych do inicjowania tego rodzaju postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. To znaczy, że każdy podmiot w nim wymieniony taką legitymację – legitymację czynną posiada, jak również, że żaden podmiot niewymieniony w sposób wyraźny w art. 192 Konstytucji nie może mieć takiego uprawnienia.

Jak już zauważył Trybunał w swoim wcześniejszym orzecznictwie „[u]normowanie to nie zawiera przy tym ograniczeń dotyczących zakresu, którego dotyczyć może wniosek o rozpoznanie sporu kompetencyjnego składany przez poszczególne organy wymienione w art. 192 Konstytucji, w tym wymogu powiązania sfery, jakiej domniemany spór dotyczy, z podstawowym zakresem działania organu zwracającego się z wnioskiem o rozpatrzenie sporu” (postanowienie z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/8, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97).

A zatem ponieważ z treści art. 192 Konstytucji nie wynika, aby organ inicjujący postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu musiał być jednocześnie uczestnikiem tego sporu, a ustrojodawca, nie sformułował – jak to uczynił w art. 191 ust. 2 Konstytucji – żadnego ograniczenia dotyczącego zakresu spraw, których dotyczyć może wniosek o rozpoznanie sporu kompetencyjnego Trybunał, podtrzymując stanowisko, że dopuszczalne jest wszczęcie sporu kompetencyjnego przez podmiot, którego zakres działania nie jest powiązany ze sferą, jakiej domniemany spór kompetencyjny dotyczy uznał, że Marszałek Sejmu posiadał legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału.

2. Dopuszczalność sporu kompetencyjnego. Typ i istota sporu.

2.1. Marszałek Sejmu jako podstawę prawną wniosku wskazał art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji oraz art. 33 ust. 5 w związku z art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Art. 189 Konstytucji przekazuje rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa do właściwości Trybunału Konstytucyjnego, a art. 192 Konstytucji wymienia podmioty legitymowane do wystąpienia z wnioskiem o ich rozstrzygnięcie.

Postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych przed TK reguluje szerzej ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK. Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.t.p.TK. Natomiast art. 85 u.o.t.p.TK wskazuje na dwa typy sporów kompetencyjnych – pozytywny i negatywny: pozytywny, gdy co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwowe uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia; negatywny, gdy co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za niewłaściwe do zajęcia się daną sprawą. Konstytucja nie definiuje instytucji sporu kompetencyjnego.

Praktyka pokazuje, że między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa najczęstsze są jednak pewne odmiany tych dwóch typów sporów. W doktrynie podnosi się doniosłość powstawania szczególnie sporów w obszarze kompetencji, których realizacja wymaga współdziałania kilku organów państwa lub kompetencji tzw. dzielonych, czyli dotyczących sytuacji, gdy co najmniej dwa organy państwa posiadają w tej samej sprawie kompetencje na tyle ogólnie określone, że ich realizacja może wywoływać spory kompetencyjne.

Trybunał podkreśla, że spory kompetencyjne nie muszą być sporami w obrębie tych samych władz. Mogą to być spory powstające na styku wykonywania kompetencji przez organy należące do różnych segmentów władzy publicznej lub w sytuacji, gdy działanie jednej władzy oddziałuje na status lub pozycję prawną innej władzy. Do sporu kompetencyjnego może dojść, gdy co najmniej dwa podmioty mają różną ocenę dotyczącą wykonywania własnych uprawnień lub dopuszczalnego oddziaływania jednego podmiotu na sytuację prawną drugiego.

2.2. W ocenie Trybunału, spór pomiędzy Sądem Najwyższym (dalej: SN) i Prezydentem polega na kwestionowaniu działań Prezydenta w zakresie wykonanej konstytucyjnej kompetencji, jaką jest prawo łaski, oraz ocena i kontrola skuteczności zastosowania prawa łaski, która została dokonana przez SN w uchwale z 31 maja 2017 r. Spór ten spełnia kryteria sporu kompetencyjnego.

W uchwale SN rozpoznał zagadnienie prawne, które objęło dwa pytania: „1. Czy przewidziany w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres normowania zwrotu «prawo łaski» obejmuje również normę kompetencyjną do stosowania abolicji indywidualnej? 2. W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze – jakie skutki wywołuje przekroczenie powyższego zakresu normowania dla dalszego toku postępowania karnego?” i wskazał, kiedy można stosować prawo łaski, a kiedy akt Prezydenta nie będzie mógł być za taki akt uważany.

W ocenie Trybunału, treść uchwały SN przesądza, że pomiędzy SN a Prezydentem doszło do sporu kompetencyjnego. Jeden organ – SN – szeroko i samodzielnie interpretując własne kompetencje, doprowadził do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje innego organu – Prezydenta. Sąd Najwyższy wskazał bowiem, kiedy można stosować prawo łaski oraz kiedy akt Prezydenta nie będzie mógł być za taki uznany. Takie czynności SN noszą znamiona nadużycia kompetencji i wkraczają w kompetencje Prezydenta.

W ocenie Trybunału, doszło zatem do sporu kompetencyjnego, albowiem jeden organ szeroko i samodzielnie interpretując własne kompetencje, w nieuprawniony sposób oddziałuje na kompetencje w tej materii drugiego organu. Wbrew stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, w niniejszej sprawie zachodzi „tożsamość sprawy”, albowiem można ją osiągnąć przez „nieuprawniony sposób wykładni swych własnych kompetencji i, wykraczając poza nie,

wkroczyć w zakres kompetencji innego organu” (zob. postanowienie TK z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60).

Spór podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego musi mieć charakter realny i aktualny, a nie hipotetyczny (teoretyczny), który służy tylko uzyskaniu od Trybunału wiążącej wykładni prawa. W ocenie Trybunału, w niniejszej sprawie, spór pomiędzy SN a Prezydentem jest sporem rzeczywistym, ponieważ występują niedające się równolegle zastosować, rozbieżne interpretacje przepisu kompetencyjnego powstałe na tle konkretnej sytuacji. Nie chodzi bynajmniej tylko o sytuację, w której organy rozstrzygnęły (załatwiły) sprawę, uznały się za właściwe do danego działania przez podjęcie określonych czynności faktycznych lub zajęły formalne stanowisko o niewykonywaniu kompetencji. Sporem rzeczywistym będzie również sytuacja, w której zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia – w nieodległym czasie – konfliktu między tymi organami co do określonej kompetencji. Taka sytuacja zaistniała. Przyjęcie przez SN uchwały z 31 maja 2017 r. urealniło zaistnienie analizowanego sporu kompetencyjnego.

Podsumowując, w ocenie TK problem przedstawiony przez wnioskodawcę spełnia kryteria sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa i podlegał rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Uprawnienie Prezydenta do stosowania prawa łaski.

3.1. Zgodnie z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski”. Kompetencja ta jest w świetle art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji prerogatywą Prezydenta, to znaczy jego osobistym uprawnieniem, które dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jak zauważył Trybunał, „Art. 144 ust. 3 Konstytucji jest jednym z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta w systemie konstytucyjnym. Określa on zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza żadnych odstępstw” (wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

Istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności stosowania prerogatyw ma pozycja ustrojowa Prezydenta, który w myśl art. 126 ust. 1 Konstytucji jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie bez znaczenia jest również to, że Prezydent pochodzi z wyborów powszechnych, a zatem ma silną legitymację do sprawowania urzędu (art. 127 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie wypowiadał się na temat prerogatyw prezydenckich (np. wyroki z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5; 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63; 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122; 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185; 26 czerwca 2019 r., sygn. K 8/17, OTK ZU A/2019, poz. 34; 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61 oraz postanowienia z: 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08; 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 69).

Wskazywał, że prerogatywy należą do aktów urzędowych Prezydenta, które nie wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, są osobistymi uprawnieniami Prezydenta, „a zarazem: sfer[ą] jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności” (postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08), a ich realizacja może być uregulowana bardziej szczegółowo w ustawach, ale tylko pod warunkiem przestrzegania zasady nadrzędności Konstytucji, wyrażonej w art. 8 ust. 1 (zob. wyrok z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09).

Również w literaturze podnosi się, że prawo łaski, tak jak pozostałe prerogatywy Prezydenta, należy do kompetencji, które podejmowane są samodzielnie, w sposób nieskrępowany i na zasadzie autonomii głowy państwa, „swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania

co do celowości takiego działania w określonej sytuacji” (D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 65).

3.2. Prawo łaski jest prawem państwa do darowania lub złagodzenia orzeczonej kary lub innych skutków o podobnym charakterze. Normatywnie oznacza kompetencję przysługującą uprawnionemu organowi państwa do zrzeczenia się wykonania zasądzonej kary lub środków karnych lub środków o innym charakterze bądź zmniejszenia wymiaru kary.

Słowo „łaska” jest pojęciem szerokim i wieloznacznym, oznaczającym przychyłność, wspaniałomyślność, wyróżnianie, faworyzowanie kogoś (zob. *Słownik języka polskiego PWN*, red. E. Sobol, Warszawa 2003, s. 420). W języku potocznym „prawo łaski” oznacza uprawnienie do darowania lub złagodzenia kary. W znaczeniu juredycznym „łaska” jest przejawem stosowania prawa łaski. Z kolei prawo łaski *sensu largissimo* można rozumieć jako wszelkie formy „unicestwienia dolegliwości o charakterze karnym”, co umożliwi sprawcy przestępstwa uniknięcie odpowiedzialności karnej albo złagodzenie kary. Natomiast akt łaski *sensu stricto* tylko zmniejsza albo uchyla zasądzoną wyrokiem karę wobec konkretnej osoby.

W najszerszym znaczeniu prawo łaski to również umorzenie restytucyjne (np. nieobowiązujący art. 59a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm., zatarcie skazania, warunkowe zawieszenie wykonania kary, warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbycia kary, amnestia czy abolicja generalna. Pojęcie to obejmuje zatem wszystkie akty zarówno 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 niektórych autorów, prawo łaski ma jeszcze szersze znaczenie – jest prawem dyspensy, zawieszeniem obowiązku przestrzegania prawa.

3.3. Warto zwrócić również uwagę, że w art. 139 Konstytucja posługuje się pojęciem „prawo łaski”, natomiast ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej: k.p.k.) pojęciem „ułaskawienie”. Pojęcie konstytucyjne ma szersze znaczenie niż instytucja ułaskawienia uregulowana w rozdziale 59 k.p.k. i obejmuje wszelkie indywidualne akty Prezydenta o charakterze abolicyjnym, podjęte przed prawomocnym zakończeniem postępowania (zob. wyrok TK z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17, OTK ZU A/2018, poz. 48).

Abolicja generalna oraz indywidualna jest przeszkodą procesową, która zakazuje wszczęcia lub nakazuje umorzenie wszczętego postępowania karnego.

Podsumowując należy podkreślić, że pojęcie „prawo łaski”, o którym mowa w art. 139 Konstytucji, ma o wiele szerszy zakres znaczeniowy niż pojęcie „ułaskawienie” uregulowane w k.p.k. i obejmuje stosowanie abolicji indywidualnej.

3.4. Dla pełnego określenia charakteru prawnego instytucji prawa łaski nieodzowne jest uwzględnienie szerszego kontekstu systemowego, na co Trybunał wskazał już w wyroku z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17. Akceptując tamtejsze wywody, Trybunał podkreśla i wskazuje dla przypomnienia, że ustawa zasadnicza w art. 139 stanowi, że: „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”.

Jest to jedyna regulacja konstytucyjna dotycząca prawa łaski. A to znaczy, że podstawowym i jednocześnie jedynym aktem limitującym zakres zastosowania prawa łaski jest właśnie Konstytucja, która poza wyłączeniem sformułowanym w zdaniu drugim art. 139 nie zawiera w tej materii żadnych dodatkowych ograniczeń normatywnych. Konstytucja nie przewiduje przy tym wydania regulacji ustawowej, konkretyzującej stosowanie prawa łaski, jak to czyni w wielu innych przepisach (np. w odniesieniu do Prezydenta art. 127 ust. 7; art. 134

ust. 6, a w odniesieniu do sądów, Sądu Najwyższego art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 2 i 3, art. 183 ust. 2, art. 184 Konstytucji).

Ponieważ przepis konstytucyjny wyłącza stosowanie prawa łaski jedynie w stosunku do osób skazanych przez Trybunał Stanu i jednocześnie nie zawiera żadnych innych ograniczeń – stąd *a contrario* wniosek: we wszystkich innych sytuacjach Prezydent może zastosować prawo łaski, w tym w formie indywidualnego aktu abolicyjnego (tak też w literaturze, zob: S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 559; por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009; A. Murzynowski, *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 127-128).

W literaturze podkreśla się też, że art. 139 Konstytucji nie ogranicza stosowania przez Prezydenta prawa łaski do sytuacji wydania prawomocnego wyroku w przeciwieństwie do art. 47 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.) czy art. 69 ust. 1 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227 ze zm.), które to akty prawne wyraźnie zawężyły ramy stosowania prawa łaski do łagodzenia skutków skazania.

Przy określaniu charakteru, istoty oraz zakresu prawa łaski, nieodzowne jest odniesienie się do pozycji ustrojowej Prezydenta. Prawo łaski jest bowiem taką instytucją konstytucyjną, która winna być interpretowana z uwzględnieniem właśnie kontekstu ustrojowego, mianowicie Głowa Państwa jako element egzekutywy, dysponuje szczególnym uprawnieniem w postaci „korygowania decyzji” władzy sądowniczej. Stąd też, mimo, że akt łaski Prezydenta wobec ułaskawionego w pewnym stopniu pośrednio pozaprocesowo „wkracza” w sferę kompetencji władzy sądowniczej (decyzja o ułaskawieniu deroguje np. orzeczenie sądu w zakresie wymierzonej kary), jest „wyjątkowym mechanizmem” wpisującym się w sformułowaną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadę równowagi się władz. Mechanizm ten jest tu bowiem pewnym rodzajem „wentyla bezpieczeństwa” pozwalającego na zrównoważenie (hamowanie) władzy sądowniczej przez organ władzy wykonawczej. Jak już Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie „[o]drębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu równowagi pomiędzy wszystkimi (...) władzami” (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). Tym bardziej, że Konstytucja nadała prezydenckiej prerogatywie w postaci prawa łaski przymiot „wyjątkowości”, a to znaczy, że zasadniczo orzeczenia sądowe mogą zostać zmienione tylko przez właściwe organy władzy sądowniczej i jedynie dopuszczalny wyjątek w tym zakresie stanowi szeroko pojęte prawo łaski. Trybunał jeszcze raz podkreśla, że istotą prezydenckiej prerogatywy w postaci możliwości zastosowania prawa łaski nie jest uszczuplanie kompetencji sądów ani też praw i wolności jednostek.

Nieprzypadkowo bowiem ustrojodawca, tworząc urząd Prezydenta, zdecydował o jego dość silnej pozycji ustrojowej, zwłaszcza w odróżnieniu od głów innych państw, w których prezydent nie jest wybierany w wyborach bezpośrednich (np. wybierany jest przez parlament). Wyposażył go także w uprawnienia w postaci prerogatyw, o których mowa w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Argument jakoby naruszałoby to zasadę równowagi oraz niezależności sądownictwa jest, w ocenie Trybunału, nietrafiony. Sądy (sędziowie) w odróżnieniu od Prezydenta nie pochodzą z wyborów bezpośrednich i także w ten sposób zasada suwerenności narodu nie jest do końca realizowana. Obie te władze mają obowiązek zgodnego współdziałania, ale także „[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). Należy zauważyć, że to samo dotyczyć powinno kompetencji Prezydenta oraz realizacji przez niego prawa łaski. Realizowanie przez sądy sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie może powodować umniejszania roli ustrojowej Prezydenta ani modyfikować uprawnień w realizacji przez Niego prawa łaski. Biorąc pod uwagę art. 126 i art. 144 Konstytucji oraz to, że po roku 1989 ani w Małej Konstytucji, ani w obecnie obo-

wiązującej ustawie zasadniczej nie wpisano zakazu stosowania abolicji indywidualnej uprawiony jest pogląd, że był to celowy zabieg ustrojodawcy, tym bardziej że od 1990 r. legitymacja demokratyczna tego organu jest bardzo silna. Byłoby zatem nielogiczne kreowanie organu o tak znaczącej legitymacji, przyznawanie Prezydentowi określonego katalogu prerogatyw, a jednocześnie kształtowanie wymienionych tam uprawnień jako iluzorycznych. W szczególności dotyczy to prawa łaski, które to uprawnienie od zawsze było uznawane jako szczególne prawo Głowy Państwa.

Trybunał podkreśla, że stosowanie prawa łaski nie narusza godności, praw osób ułaskawianych. Argument, że ułaskawienie jest korzystne tylko dla osób prawomocnie skazanych, którym nie udało się dowieść swojej niewinności, natomiast „[o]soby, 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” (zob. zdanie odrębne do wyroku TK z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17), jest dość wyolbrzymiony. Trudno bowiem nie zauważyć, że występują sytuacje, w których wyroku sądowego nie będzie – tj. autorytatywnego i ostatecznego rozstrzygnięcia o sytuacji jednostki, polegającego na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego (por. wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). Nie wydaje się, aby tego typu przeszkodę do uzyskania wyroku odróżnić od innych przesłanek umorzenia postępowania. Efekt bowiem będzie podobny, a więc postępowanie nie zakończy się ostatecznym rozstrzygnięciem.

Argumentem za ograniczeniem stosowania prawa łaski w formie abolicji indywidualnej nie wydaje się także art. 99 ust. 3 Konstytucji, który dodano w wyniku zmiany Konstytucji (ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 114, poz. 946). Zgodnie z tym przepisem, posłem lub senatorem nie może być „osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Zważywszy, że przepis ten pojawił się dużo później niż przepisy dotyczące prawa łaski, trudno uznać, że jego pojawienie się, diametralnie zmieniło wykładnię systemową dotyczącą prawa łaski. Nie można bowiem z góry zakładać, że Prezydent, stosując swoją prerogatywę, działa w celu nadużycia przysługującego mu prawa. Mogą zdarzyć się bowiem sytuacje, w których taki bezpiecznik, naprawiający zdarzające się pomyłki wymiaru sprawiedliwości, jest niezbędny. Zważywszy na mocną legitymację Głowy Państwa, uzasadnione jest wyposażenie Prezydenta w instrument w postaci prawa łaski, który ma za zadanie skorygować niezrozumiałe, niesłuszne, niesprawiedliwe czasem działania władzy sądowniczej.

Na koniec warto zauważyć, że dotychczasowe niestosowanie abolicji indywidualnej nie przesądza, iż jest ona niedopuszczalna. Długoletnie stosowanie jakiegoś przepisu nie dowodzi jeszcze, iż jest to słuszne i prawidłowe. Jako przykład można chociażby wskazać stosowanie przez Prezydentów RP prerogatywy w postaci powoływania sędziów. Po roku 1989 Prezydenci zawsze powoływali na urząd sędziego osobę wskazaną przez Krajową Radę Sądownictwa aż do czasu, kiedy w 2008 r. Prezydent nie powołał na urząd sędziego kilku kandydatów rekomendowanych przez KRS. Praktyka ta, mimo początkowej krytyki, została zaakceptowana i w orzecznictwie, i w doktrynie.

3.5. Prawo łaski – wykładnia historyczna.

Prawo łaski znane było już w systemach prawnych państw starożytnych, a w prawie polskim od początku państwowości. W okresie Pierwszej Rzeczypospolitej prawo to przysługiwało zwyczajowo książętom, następnie królowi i miało bardzo szeroki zakres. Obejmowało amnestię oraz abolicję indywidualną. Prawo łaski przysługujące monarsze było nieograniczone podmiotowo i przedmiotowo, było stosowane według uznania władcy jako wyraz jego ła-

godności czy miłosierdzia. Monarcha stosował prawo łaski zarówno przed skazaniem, jak i po skazaniu, a przed wykonaniem wyroku, a jego zastosowanie nie podlegało żadnej kontroli.

W XVI w. monarcha utracił możliwość stosowania prawa łaski (król posiadał prawo łaski jedynie w stosunku do mieszczan z miast królewskich) na rzecz Sejmu. Ten dokonywał aktu ułaskawienia uchwałą, formalnie wydaną wraz z królem. Uchwała mogła również dotyczyć abolicji indywidualnej. Następnie w myśl Konstytucji 3 Maja, król, z kontrasygnatą przynajmniej jednego członka Straży Praw, mógł okazać łaskę tylko skazanym na karę śmierci (z wyłączeniem skazania za zbrodnię stanu). Wykluczona była możliwość zastosowania abolicji indywidualnej.

W okresie zaborów ziem polskich prawo łaski przysługiwało władcom poszczególnych państw zaborczych. Prawo łaski miało szeroki zakres, a jego cechą była uznaniowość i niezaskarżalność.

W okresie Drugiej Rzeczypospolitej, choć uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. U. Nr 19, poz. 226) nie regulowała prawa łaski, było ono stosowane przez Naczelnika Państwa. W myśl ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. Nr 44, poz. 267) prawo łaski przysługiwało Prezydentowi. Było ograniczone podmiotowo (nie mogło być stosowane do ministrów postawionych w stan oskarżenia przez Sejm) i nie obejmowało abolicji indywidualnej. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227) ujmowała prawo łaski jako w pełni dyskrecjonalną prerogatywę Prezydenta, z której mógł skorzystać po uprawomocnieniu się orzeczenia.

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71) w zakresie prawa łaski odsyłała do postanowień konstytucji marcowej. W praktyce akt łaski stosowany był tylko po uprawomocnieniu się wyroku. W myśl Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232) prawo łaski posiadał kolegiálny organ w postaci Rady Państwa. Prawo to było pojmowane szeroko i dopuszczało abolicję indywidualną.

Po zmianach ustrojowych w 1989 r., prawo łaski powierzono Prezydentowi. Poza zmianą podmiotu uprawnionego do jego stosowania, nie zmieniono zakresu prawa łaski. Nie czyniła tego również tzw. mała konstytucja 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). Formalnie zatem abolicja indywidualna nie była zakazana.

Podsumowując, od początku państwowości prawo łaski, najpierw jako zwyczaj, następnie ujmowane w sposób formalny (zasadniczo w konstytucjach), przysługiwało monarsze, potem prezydentowi (z wyjątkiem Konstytucji z 1952 r., powierzającej to uprawnienie organowi kolegiálnemu w postaci Rady Państwa). Prawo to pojmowano szeroko (z wyjątkiem konstytucji marcowej i kwietniowej), formalnie go nie limitując, a więc dopuszczano możliwość zastosowania aktu łaski w formie abolicji indywidualnej. Prawo łaski zasadniczo było aktem samodzielnym i ostatecznym, tylko Konstytucja 3 Maja przewidywała wymóg kontrasygnaty. Jeśli żaden z ministrów nie zgadzał się kontrasygnować aktu łaski, król musiał odstąpić od decyzji, a ewentualny spór między nim a ministrami rozpatrywał Sejm (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013, s. 62-66 oraz K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia. Regulacja. Praktyka*, Warszawa 2013, s. 86-91).

3.6. Wykładnia porównawcza.

Kompetencja w zakresie stosowania prawa łaski najczęściej należy do egzekutywy – głowy państwa – króla, jak chociażby w Hiszpanii (art. 62 lit. i Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., oprac. T. Mołdawa, *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., znowe-*

lizowana 27 sierpnia 1992 r., Warszawa 2008), rządu, jak ma to miejsce w Szwecji (§ 13 rozdziału 11 Aktu o formie rządu z 28 lutego 1974 r., oprac. M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Szwecji*, Warszawa 2000) czy do Prezydenta, jak to ma miejsce w Polsce. Bywa również, że kompetencja w zakresie stosowania prawa łaski należy do władzy ustawodawczej, czego przykładem jest Szwajcaria (art. 173 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., oprac. Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r.*, Warszawa 2000).

Institucja prawa łaski znana jest również poza Europą; ma umocowanie konstytucyjne, mimo iż nie zawsze posługuje się pojęciem prawa łaski, a często pojęciami ułaskawienia, darowania kary czy złagodzenia kary. W Europie przeważa lakoniczne ujęcie instytucji prawa łaski w konstytucjach poszczególnych państw.

W Konstytucji polskiej prawo łaski jest prerogatywą Prezydenta. Treści prerogatywy nie może określać akt prawny niższego rzędu (podobnie jest w Czechach, Islandii oraz USA). W niektórych systemach prawnych innych państw europejskich prawo łaski bywa wypełniane, uszczegółowiane przez przepisy niższej rangi, ale często wynika to jasno już z postanowień konstytucji (np. Konstytucja Macedonii czy Albanii).

W Czechach prawo łaski jest w pełni osobistym uprawnieniem Prezydenta, który działa samodzielnie w tym zakresie. Decyzja jest ostateczna i nie może być podważona przed żadnym sądem. Parlament nie ma prawa w tym zakresie kontrolować Głowy Państwa. Ułaskawienie należy, tak jak w Polsce, do prerogatyw Prezydenta, które wykonuje on osobiście (od 1994 r. Prezydent Czech przeniósł na ministra sprawiedliwości część uprawnień, ale tylko w zakresie przygotowania postępowania ułaskawienia, a nie decyzji). Warto podkreślić, że przyjmuje się tam, że Prezydent, okazując prawo łaski, darując czy łagodząc karę orzeczoną przez sąd, decydując o zatarciu skazania, mimo że uchyla lub zmienia skutki orzeczenia, to nie ingeruje w sferę kompetencji wymiaru sprawiedliwości.

Natomiast w Islandii zakres prezydenckiego prawa łaski jest bardzo szeroki w konstytucji. Ustrojodawca nie zawęził go wyłącznie do odpowiedzialności za przestępstwa, a w odniesieniu do abolicji indywidualnej posłużył się formułą wskazującą, że ułaskawienie może dotyczyć każdego naruszenia prawa bez względu na jego charakter. Konstytucyjnie zatem nie jest również wykluczone ułaskawienie osoby ukaranej w postępowaniu dyscyplinarnym. Prezydent dysponuje prawem abolicji indywidualnej z tym zastrzeżeniem, że muszą wystąpić ważne powody uzasadniające taką decyzję. Konstytucja nie precyzuje, co należy rozumieć przez to pojęcie. Do oceny tej jest uprawniony tylko Prezydent.

Szerokie ujęcie pojęcia prawa łaski prezentuje również konstytucja Chorwacji (art. 97 Konstytucji). Przepis ten ma charakter jedynie kompetencyjny i określa organ uprawniony do stosowania prawa łaski, ale nie zawiera żadnych szczegółowych rozwiązań. Konstytucja tego kraju nie wyklucza, aby akt łaski przybrał postać abolicji indywidualnej. Jednakże doszło tam do ustawowego zawężenia zakresu prezydenckiego prawa łaski gdyż akt łaski odnosi się wyłącznie do czynów zabronionych przez prawo karne, co nie znajduje oparcia w tekście ich ustawy zasadniczej i jest źródłem sporów.

W Polsce ustrojodawca przyjął model ogólnej formuły posługując się bardzo szerokim pojęciem prawa łaski, bez jakichkolwiek kryteriów dotyczących jego stosowania. Art. 139 Konstytucji jest źródłem prawa łaski i tylko on określa jego treść i granice.

Trybunał, dokonując wykładni porównawczej, przyjrzał się stosowaniu prawa łaski w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Prawo łaski stosuje Prezydent USA bądź gubernator stanowy. W każdym stanie przed zastosowaniem prawa łaski gubernator musi zapoznać się z rekomendacją tzw. Stanowej Rady do Spraw Ułaskawień – *the parole board*. Rada ta rozważa, czy sprawca zasłużył na łaskę. Rekomendacja nie jest natomiast dla gubernatora wiążąca (zob. G.F. Cole, C.E. Smith, *The American System of Criminal Justice*, Wadsworth 2010, s. 596-597). Istota prawa łaski w USA sprowadza się do działalności organów władzy wyko-

nawczej na szczeblu stanowym bądź federalnym, która to działalność zmierza do wyłączenia karalności czynu oraz uwalnia sprawcę od prawnych skutków popełnionego przestępstwa.

W Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r. w której Prezydentowi przyznaje się prawo zawieszenia wykonania lub darowania kary za przestępstwa przeciwko Stanom Zjednoczonym (z wyjątkiem kar wynikłych z postawienia w stan oskarżenia za nadużycia popełnione w czasie sprawowania urzędu – *impeachmentu*). Prawo łaski Prezydent wykonuje jako głowa państwa, a nie jako szef egzekutywy. Jest to prerogatywa Prezydenta wykonywana samodzielnie, tak jak w Polsce. Jednakże w literaturze wskazuje się, że z literalnego brzmienia przepisu art. II sekcji 2 ust. 1 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki warunkiem ułaskawienia jest orzeczenie kary, bo akt łaski może polegać na jej darowaniu lub jej zawieszeniu, zatem dopiero po uznaniu winy i wymierzeniu kary za przestępstwo przeciwko Stanom Zjednoczonym możliwe jest wydanie aktu łaski (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 724). Warto jednak nadmienić, że mimo to, Prezydent G.R. Ford okazał łaskę prezydentowi R.M. Nixonowi choć w stosunku do niego nie zapadł jeszcze żaden wyrok skazujący. W podpisanym akcie łaski z 8 września 1974 r. udzielono „pełnej, całkowitej i bezwarunkowej łaski R. Nixonowi, obejmującej wszelkie wykroczenia przeciwko Stanom Zjednoczonym, jakie ten popełnił lub mógł popełnić albo też w jakich uczestniczył w okresie 20.01.1969 r. do 9.08.1974 r.” (K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 724 i cytowana tam literatura). Akt ten wpisuje się zatem w istotę abolicji indywidualnej. Prezydent udzielił łaski *in blanco* – bez wskazania konkretnych czynów – za pomocą ogólnej formuły uwalniającej od odpowiedzialności karnej za czyny popełnione we wskazanym okresie. Jest to ciekawy wypadek, albowiem konstytucja ogranicza możliwą treść aktu łaski jedynie do darowania lub zawieszenia kary, to w doktrynie twierdzi się, że prawo łaski obejmuje już abolicję indywidualną. Ponadto warto również zaznaczyć, że w Stanach Zjednoczonych również akt łaski prezydenta nie jest wyrazem sprawowania wymiaru sprawiedliwości, mimo iż to prezydent zapewnia wykonywanie ustaw. Okazując prawo łaski, Prezydent w Stanach nie rozstrzyga indywidualnej sprawy, w tym winy oskarżonego, ani nie podważa orzeczenia, ani nie kwestionuje zasadności wydania orzeczenia, lecz okazuje swoją litość w zakresie wykonania kary.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ogląd regulacji i stosowania instytucji prawa łaski w innych państwach pozwala przyjąć, że konstytucyjna regulacja prawa łaski zasadniczo daje głowie państwa, przy braku konstytucyjnego odesłania do ustawy, możliwość podjęcia decyzji o udzieleniu łaski bez zachowania ograniczeń formalnych innych niż te, które wynikają wprost z konstytucji. Brak zastrzeżeń w samej konstytucji, że ułaskawienie może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu opinii sądów orzekających w sprawie, przesądza o tym, iż akt łaski może zapaść bez takich opinii, gdyż ustawa zasadnicza nie przewiduje takiego wymogu. Zdaniem Trybunału, ograniczyłoby to istotnie swobodę działania Prezydenta. Brak określonych kryteriów stosowania prawa łaski w Konstytucji oznacza, że nie istnieją żadne ograniczenia w tym zakresie, a Prezydent może realizować własną politykę, w tym także kierować się współczuciem wobec skazanego. Ewentualne doprecyzowanie kryteriów w ustawie nie może podważać prawa do okazania łaski konkretnej osobie, gdyż kryteria nie mogą czynić fikcją możliwości ułaskawienia. Szerokie ujęcie konstytucyjne prawa łaski daje głowie państwa wybór trybu postępowania, a akt niższej rangi nie może ograniczyć jego swobody decyzyjnej, zakładając racjonalność tworzenia prawa.

3.7. Odwołując się do wyroku TK z 17 lipca 2018 r. (sygn. K 9/17) Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że „stosowanie przez Prezydenta prawa łaski w postaci abolicji indywidualnej jest dopuszczalne”.

TK stoi na stanowisku, że Prezydent RP może skorzystać z prawa łaski w każdym czasie, bez konieczności wyczekiwania na wypełnienie się wszystkich formuł przewidzianych w procedurze karnej. Konstytucja w tej mierze nie przewiduje bowiem żadnych ograniczeń,

które ustanawiałyby zasady, od spełniania których uzależniona byłaby możliwość, a tym samym skuteczność, wydania aktu łaski. Nie ma zatem przeszkód, aby zastosować akt łaski w postaci abolicji indywidualnej wobec osoby niewinnej, której zostały już postawione konkretne zarzuty bądź wobec której zapadł wyrok, ale jeszcze nieprawomocny. Abolicja indywidualna nie narusza zasady trójpodziału władz oraz prawa do sądu. Prezydent nie sprawuje bowiem wymiaru sprawiedliwości, nie ustala prawdy, kary czy winy (zob. wyrok TK z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17).

Trybunał podkreśla, że art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji wyklucza udział innych organów w wydaniu aktu urzędowego przez Prezydenta. W polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw. „Konstytucja nie tylko nie zawiera takiej procedury, ale też nie daje możliwości jej stworzenia na poziomie ustawowym, a tym bardziej w aktach umiejscowionych poniżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa” (wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20). Dlatego też akty urzędowe Prezydenta wydane w wykonaniu prerogatyw mają charakter ostateczny i niewzruszalny. Nie podlegają procesowej kontroli innych organów władzy publicznej, w tym jurysdykcji sądu, bez względu na jego kategorię. Jakimkolwiek czynnościom nadzorczym (kontrolnym), w tym władzy sądowniczej, nie podlega zatem wydany przez Prezydenta akt łaski w postaci abolicji indywidualnej. Z chwilą podpisania aktu łaski, akt ten staje się stałym elementem systemu prawnego (zob. M. Masternak-Kubiak, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., (sygn. akt I KZP 4/17, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2017, s. 246).*

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że stosowanie prawa łaski jest osobistym, dyskrecjonalnym uprawnieniem Głowy Państwa. Prezydent posiada pełną swobodę decydowania o kryteriach stosowania tego prawa, nie ma obowiązku uzasadniania aktu łaski, a wydany akt nie podlega kontroli innych organów, w tym organów władzy sądowniczej. Akt łaski ma bowiem charakter ostateczny, trwały i niewzruszalny. Nie podlega modyfikacji nawet przez wydającego go Prezydenta (chyba że zmiana byłaby korzystna dla ułaskawionego albo akt łaski został pozyskany w wyniku przestępstwa lub wprowadzenia Głowy Państwa w błąd). Dla swej ważności nie wymaga nawet zgody osoby ułaskawionej.

Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko, że Prezydent, stosując prawo łaski, nie staje się organem władzy sądowniczej, a same akty łaski nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie są też decyzjami administracyjnymi (zob. wyrok TK z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17).

4. Dopuszczalność oceny przez sądy prezydenckiej prerogatywy w postaci prawa łaski.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojkowe”.

W myśl art. 183 ust. 1 Konstytucji, „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”.

W świetle powyższych przepisów Sąd Najwyższy poza sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości w ścisłym znaczeniu, czyli poza rozstrzygnięciem konkretnych sporów prawnych w sprawach indywidualnych, posiada też prawo do sprawowania nadzoru judykacyjnego, którego istotnym elementem jest określanie kierunków i treści orzecznictwa sądów. Ta „[w]yjatkowa kompetencja prawodawcza SN, wykonywana w ramach narzędzi nadzoru judykacyjnego, (...) wyklucza wydawanie uchwał abstrakcyjnych nierespektujących hierarchicznej zgodności konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Do celów takiego nadzoru należy, co oczywiste, usuwanie sprzeczności w sądowej wykładni prawa, ale przede wszystkim służy on

przestrzeganiu prawa przez wszystkie sądy podlegające nadzorowi SN w zakresie orzekania. Podważanie konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta przez akt prawny służący nadzorowi judykacyjnemu obraża zatem art. 183 ust. 1 Konstytucji w samej jego istocie, świadcząc również o przekroczeniu przez SN kompetencji przyznanej w Konstytucji” (wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20).

Tymczasem Sąd Najwyższy w uchwale z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17 (OSNKGW nr 7/2017, poz. 37) określił granice podmiotowe i przedmiotowe stosowania prawa łaski, przysługującego na podstawie art. 139 Konstytucji wyłącznie Prezydentowi. SN dokonał wykładni przepisów konstytucyjnych i w pewien sposób ocenił zgodność tych przepisów z Konstytucją. Stwierdził bowiem, że „I. 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. II. Zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych”.

Przytoczona sentencja uchwały, w której SN dokonał wykładni art. 139 zdania pierwszego Konstytucji, wyznaczając kryteria stosowania prawa łaski oraz dokonując oceny zgodności tego przepisu z innymi przepisami Konstytucji, w ocenie Trybunału, nie mieści się w zakresie przyznanej temu sądowi kompetencji nadzoru judykacyjnego. Takiego uprawnienia, tj. prawa określenia normatywnej treści prerogatywy prezydenckiej, stanowiącej samodzielną kompetencję Głowy Państwa, Konstytucja Sądowi Najwyższemu nie przyznaje.

W ustawie zasadniczej Sądowi Najwyższemu nie zostały przyznane żadne kompetencje w zakresie stosowania prawa łaski ani w zakresie kontroli aktów urzędowych Prezydenta, wydanych w ramach przysługujących mu prerogatyw. Jednocześnie żadnych uprawnień w tym zakresie Konstytucja nie przyznaje żadnemu innemu organowi władzy publicznej, również innym organom władzy sądowniczej.

Trybunał przypomina, że to Prezydent, na podstawie art. 139 Konstytucji, posiada wyłączną kompetencję do oceny, czy i kiedy wydać akt łaski. Akt łaski może być wydany z inicjatywy samego Prezydenta, a sposób realizowania prawa łaski przez Prezydenta nie musi odpowiadać zasadom określonym w k.p.k. Prezydent może zastosować prawo łaski bez uwzględnienia reguł rozdziału 59 k.p.k., w trybie pozakodeksowym, korzystając ze swojej dyskrecjonalnej kompetencji.

Konstytucja nie tylko nie przewiduje w tym procesie udziału innych organów, ale również nie przewiduje możliwości dokonywania przez żaden inny organ władzy oceny konstytucyjności aktu łaski. Nie jest zatem możliwa modyfikacja prezydenckiego prawa łaski, jego zawężenie interpretacyjne ani wprowadzenie mechanizmu jego weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym albo w orzecznictwie sądów i trybunałów (wyroki TK z: 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17, 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20).

Dokonywanie oceny procesu zastosowania przez Prezydenta aktu łaski, w świetle treści art. 139 Konstytucji, mogłoby zostać wprowadzone jedynie decyzją ustrojodawcy w przepisie rangi konstytucyjnej. W tym kontekście należy zauważyć, że w sferze spraw o charakterze ustrojowym uregulowanych konstytucyjnie, kognicja sądów dopuszczalna jest tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych w Konstytucji. „To ustrojodawca przesądza o tym, czy akt organu należącego do danego segmentu władzy publicznej może podlegać weryfikacji przez organ innego segmentu władzy” (wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, OTK ZU A/2017, poz. 64).

Trybunał Konstytucyjny akceptuje i przypomina w tym miejscu wyrażony i utrwalony już w orzecznictwie Trybunału pogląd, że organy władzy publicznej winny działać „na podstawie i w granicach prawa”, a konsekwencją tak wysłowionej w art. 7 Konstytucji zasady

legalizmu jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66) przez które należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47) czy wywodzonych na zasadzie analogii. Kompetencje organu muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa (zob. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Organ władzy publicznej nie może też przypisywać sobie kompetencji, które Konstytucja zastrzega dla innych organów.

Podtrzymując ten podgląd, Trybunał uznał, że wobec braku w Konstytucji przepisu wyraźnie upoważniającego organy władzy sędziowskiej do kontroli aktów urzędowych Prezydenta w postaci prerogatyw, żaden sąd, w tym Sąd Najwyższy, nie jest organem uprawnionym do derogacji skuteczności (ważności) aktów urzędowych, które Prezydent wydaje „korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji” (art. 144 ust. 1 Konstytucji). Sąd Najwyższy nie ma uprawnień kontrolnych wobec zastosowanego przez Prezydenta aktu łaski. Dopuszczenie takiej kontroli stanowiłoby rażące naruszenie istoty prezydenckiej prerogatywy, która jak już wielokrotnie podkreślono, jest kompetencją o charakterze dyskrecyjnym, a to sprawia, że ramy uznania są w zakresie tej kompetencji, z uwagi na brak obowiązku uzasadnienia wydanego aktu łaski (zob. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 1948/14, Lex nr 1753811) oraz wykluczenie kontroli zastosowania prawa łaski, szczególnie szerokie.

Trybunał jednocześnie wskazuje, że postanowienia Prezydenta o zastosowaniu prawa łaski nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, co uznał również w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny, który przyjął, że działania Prezydenta podejmowane w ramach prerogatyw nie mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego i nie są zaskarżalne w administracyjnym toku instancji (zob. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 1948/14 oraz postanowienie NSA z 24 października 2012 r., sygn. akt I OZ 802/12, Lex nr 1269729).

Trybunał potwierdza też, że zgodnie z Konstytucją, „zachowania Prezydenta, podejmowane w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji, nie podlegają – jako takie – ocenie przez Trybunał Konstytucyjny” (postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08).

Podsumowując, zgodnie z art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, Prezydent RP stosuje prawo łaski na zasadzie wyłączności. Ma pełną swobodę decydowania o kryteriach stosowania prawa łaski, nie ma obowiązku uzasadniania prawa łaski, a akt łaski jest niezaskarżalny, a to w konsekwencji znaczy, że prezydenckie akty łaski są ostateczne, trwałe i niewzruszalne, nawet przez samego Prezydenta.

Niezależności władzy sędziowskiej nie uchybia prerogatywa Prezydenta do stosowania prawa łaski w indywidualnych wypadkach. Prawo łaski, jako ustrojowy przywilej Prezydenta, funkcjonuje obok procesu karnego. Stosowanie prawa łaski nie czyni z Prezydenta uczestnika wymiaru sprawiedliwości, konkurującego z sądami w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Realizując wydane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, ostateczne i mające moc powszechnie obowiązującą, Sąd Najwyższy jest zobligowany do zaprzestania stosowania uchwały SN z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17. Realizacja postanowienia Trybunału Konstytucyjnego wymaga zatem zakończenia przez Sąd Najwyższy wszelkich postępowań objętych materią postanowienia TK z uwzględnieniem sposobu rozstrzygnięcia sporu kompe-

tencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem. W wypadku postępowań kasacyjnych opartych na zakwestionowaniu przez Prezydenta do stosowania abolicji indywidualnej wobec osoby, która nie została prawomocnie skazana, Sąd Najwyższy jest bezwzględnie zobligowany do stosowania nie tylko wydanego w tym postępowaniu postanowienia, ale również wyroków Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 9/17 i sygn. K 8/17.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 czerwca 2023 r., sygn. akt Kpt 1/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2023 r. wydanego w sprawie o sygn. Kpt 1/17.

Wydanie orzeczenia (rozstrzygającego sprawę co do istoty) w niniejszej sprawie było niedopuszczalne, wobec czego postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Niedopuszczalność wydania orzeczenia wynikała w szczególności z braku realnego sporu kompetencyjnego między Prezydentem i Sądem Najwyższym. Uważam, że wydając postanowienie z 2 czerwca 2023 r. o sygn. Kpt 1/17, Trybunał Konstytucyjny przekroczył granice swej kognicji wyznaczone mu przez Konstytucję (art. 189 w związku z art. 192 Konstytucji) oraz przez ustawę (art. 85 u.o.t.p.TK). Orzeczenie to jest niedopuszczalną próbą rozstrzygnięcia sporu (konfliktu) nieposiadającego cech sporu kompetencyjnego.

Trybunał Konstytucyjny, jeszcze przed przystąpieniem do oceny zasadności wniosku złożonego przez Marszałka Sejmu, powinien był wypowiedzieć się także w kwestii legitymacji wnioskodawcy. W toku postępowania przed Trybunałem w sprawie o sygn. Kpt 1/17 upłynęła VIII kadencja Sejmu, w związku z czym powstało pytanie, czy zakończenie kadencji Sejmu skutkuje dyskontynuacją działań podejmowanych także przez Marszałka Sejmu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że pełnienie obowiązków marszałkowskich – w zakresie pozycji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – może mieć miejsce tylko w granicach czasowych kadencji izby i sprawowania samego mandatu parlamentarnego w tejże kadencji (zob. zwłaszcza postanowienie pełnego składu z 17 grudnia 2007 r., sygn. Pp 1/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 165). Podobny pogląd Trybunał wyraził także pod rządami ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) – zob. postanowienie z 7 listopada 2016 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU A/2016, poz. 85.

Dodatkowo moje zastrzeżenia budzi sposób procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, w tym zwłaszcza sposób ukształtowania składu orzekającego, który przystąpił do rozpoznania sprawy na rozprawie 2 czerwca 2023 r.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Najpierw chciałbym zaznaczyć, że nie podzielam przedstawionego przez Trybunał w uzasadnieniu niniejszego postanowienia sposobu interpretacji art. 139 zdanie pierwsze

Konstytucji, zaprezentowanego po raz pierwszy w uzasadnieniu wydanego w składzie 5 sędziów wyroku z 17 lipca 2018 r. (sygn. K 9/17, OTK ZU A/2018, poz. 48). Uważam, że prawo łaski, o którym stanowi art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, polega na możliwości uwolnienia od kary osoby prawomocnie skazanej przez sąd. W polskiej Konstytucji i obowiązujących ustawach nie ma pojęcia „abolicji indywidualnej”.

Abolicja to nakaz niewszczywania postępowania karnego lub umorzenia postępowania już wszczętego. Oznacza darowanie i puszczenie w niepamięć zarówno tych przestępstw, których sprawcy zostali ujawnieni, lecz jeszcze nie osądzeni, jak i tych, których sprawcy są nieznani (lub nie ujęci). Abolicja uchwalana jest wyłącznie przez parlament w formie ustawy. Zgodność ustawy abolicyjnej z Konstytucją podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Abolicja w innym ujęciu to depenalizacja: uchylenie karalności danego czynu zabronionego uprzednio ustawą karną. Także w tym rozumieniu akt abolicji ma charakter ustawy, pochodzi od parlamentu. Podsumowując, abolicja pozostaje wyłączną domeną parlamentu.

Tymczasem – zgodnie z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 9/17, tzw. abolicja indywidualna jest elementem prawa łaski Prezydenta, stosowanym wobec osób, których nie skazał prawomocnie sąd. Uważam, że zdecydowanie trafniejszą i bardziej obrazową nazwą takiej instytucji byłoby określenie jej jako „prezydenckiego aktu wyjęcia spod prawa”. Moim zdaniem, wykreowanie tej konstrukcji nastąpiło w wyniku niedopuszczalnej i rozszerzającej interpretacji art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

Instytucja tej tzw. abolicji indywidualnej jest sprzeczna z Konstytucją, interpretowaną i stosowaną w sposób holistyczny. Jej zastosowanie prowadzi do bezprawnej ingerencji władzy wykonawczej w uprawnienia władzy ustawodawczej, a nadto narusza uprawnienia władzy sądowniczej. Tzw. abolicja indywidualna prowadzi do rozchwiania mechanizmów kontroli i równowagi (tzw. system *checks and balances*), naruszając tym samym konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Jest to zatem instytucja sprzeczna nie tylko z art. 139 Konstytucji (odczytywanym w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji), lecz także z innymi jej przepisami, w szczególności z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32, art. 42 i art. 45 Konstytucji.

Argumenty historycznoprawne, podnoszone na rzecz tzw. abolicji indywidualnej i odwołujące do tradycji średniowiecznej i reliktyw władzy monarszej, pozostawiam – w trzeciej dekadzie XXI wieku – bez komentarza. Warto jednak wskazać, że nawet przepisy konstytucji kwietniowej z 1935 r., określanej przez niektórych historyków jako konstytucja państwa o cechach państwa autorytarnego, nie pozostawiały wątpliwości, iż ułaskawić można jedynie osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu. Przytaczane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 9/17 głosy przedstawicieli doktryny na rzecz dopuszczalności tzw. abolicji indywidualnej stanowią zdecydowaną mniejszość, można powiedzieć są to wypowiedzi jednostkowe. Uzasadnienie wyroku Trybunału o sygn. K 9/17 spotkało się natomiast w zasadzie z jednogłówną krytyką konstytucjonalistów i specjalistów prawa karnego procesowego demokratycznej Polski.

Rozszerzanie nieprzewidzianych w Konstytucji uprawnień Prezydenta w drodze ekstensywnej, nieuprawnionej wykładni, dokonywanej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jest działaniem „znieważającego lub abuzywnego konstytucjonalizmu”. Zjawisko to obejmuje między innymi zmienianie Konstytucji za pomocą orzeczeń sądu konstytucyjnego, co w istocie prowadzi do zdeformowania jej założeń aksjologicznych.

Uważam, że stosowanie w ramach przysługującego Prezydentowi prawa łaski tzw. abolicji indywidualnej jest niedopuszczalne z następujących relewantnych konstytucyjnych powodów:

– Konstytucja nic nie mówi o stosowaniu tzw. abolicji indywidualnej, a co nie jest wyraźnie dozwolone, jest zgodnie z art. 7 Konstytucji dla władz publicznych, w tym Prezydenta, zakazane. W demokratycznym państwie prawnym kompetencji organów władzy publicznej

nie można domniemywać, a przepisów kompetencyjnych nie można poddawać wykładni rozszerzającej.

– Tzw. abolicja indywidualna rujnuje gwarancje procesowe stron postępowania karnego, narusza prawo do sądu i zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 45 ust. 1 i art. 32 Konstytucji). O ile ustrojodawca zdecydował się na wprowadzenie wyjątku od zasady równości wobec prawa w zakresie zmiany skutków prawomocnego skazania, przewidując akt łaski Prezydenta wobec osób skazanych, o tyle nie zakładał nierównego traktowania wobec prawa stron trwającego procesu karnego. W wypadku abolicji powszechnej (o której decyduje parlament w drodze ustawy) proporcjonalność jej skutków zostaje poddana kontroli sądu konstytucyjnego, natomiast w przypadku tzw. abolicji indywidualnej (o której decydować miałby Prezydent w drodze postanowienia) ocena takich skutków pozostawałaby poza jego kognicją.

– Prezydent aktem łaski może zmienić warunki prawomocnego wyroku sądu od darowania kary w całości po zmianę jej dolegliwości. Tymczasem akt wyjęcia spod prawa wskutek tzw. abolicji indywidualnej unicestwia zarówno możliwość darowania kary (ta nie została w ogóle prawomocnie wymierzona) jak i jej modyfikację.

– Tzw. abolicja indywidualna jest próbą wykonywania wymiaru sprawiedliwości przez organ władzy wykonawczej. Wynika to poniekąd ze słów samego Prezydenta Andrzeja Dudy, który zapowiedział, że „uwolni” wymiar sprawiedliwości od przedmiotowej sprawy (<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-uwolnic-wymiar-sprawiedliwosci-od-sprawy-m-kaminskiego,64>). Takie działanie jest sprzeczne przede wszystkim z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

– Instytucja wyjęcia spod prawa niweczy sens innych instytucji prawa karnego nastawionych na detekcję przestępstw: świadka koronnego, małego świadka koronnego, złagodzenia kary. Dokonując aktu wyjęcia spod prawa – czyli uwolnienia sprawcy od odpowiedzialności przed zakończeniem prawomocnie procesu – niweczy szansę wykrycia-współsprawców przestępstwa, w tym sprawców kierowniczych.

– Instytucja ta godzi w prawa pokrzywdzonych (ofiar przestępstw), w szczególności (lecz nie tylko) tych, którzy działają w postępowaniu karnym w charakterze oskarżycieli posiłkowych.

– Przewidziane w Konstytucji prawo łaski nie może obejmować tzw. abolicji indywidualnej także ze względu na mającą również zakotwiczenie konstytucyjne zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji). Państwo, działające przez swoich funkcjonariuszy, ma obowiązek wykazać sprawstwo i winę. Dopóki tego nie uczyni, obywatel nie potrzebuje „łaski” od innego funkcjonariusza państwa, w tym Prezydenta. Kolokwialnie i zdroworozsądkowo rzecz ujmując, tak jak nie można uleczyć zdrowego człowieka, tak nie można ułaskawić człowieka niewinnego.

– W sytuacji, w której ułaskawienie może nastąpić bez inicjatywy i bez wiedzy skazanego, można podnieść wątpliwość, czy akt tzw. abolicji indywidualnej zastosowany w toku nie zakończony jeszcze procesu sądowego, nie narusza wolności osoby, przeciwko której ten proces się toczy, a która chce wykazać swoją niewinność.

Niczego w tej materii nie zmienia nadużywane często pojęcie tzw. prerogatywy prezydenckiej. Prerogatywa oznacza jedynie polityczną samodzielność Prezydenta w dokonaniu aktu, który musi być – zgodnie z art. 7 Konstytucji – wydany na podstawie prawa i w jego granicach. Szersze rozważania dotyczące prerogatyw Prezydenta zawarłem w uzasadnieniu mojego zdania odrębnego do postanowienia TK z 21 kwietnia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20.

Szczególnie istotne i warte podkreślenia są okoliczności faktyczne sprawy sądowej, na tle której powstał rzekomy spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Prezydentem. Fakt, że ten właśnie pierwszy w dziejach III RP przypadek zastosowania tzw. abolicji indywidualnej polega na wyjęciu spod prawa przedstawicieli władzy wykonawczej, a mianowicie funkcjonariuszy służb specjalnych, rozwiewa wszelkie wątpliwości co do tego, że tzw. aboli-

cja indywidualna narusza zasadę podziału i równowagi władz. Uderza bowiem w sądową kontrolę czynów funkcjonariuszy odpowiedzialnych za działania służb specjalnych.

Podsumowując, poszerzenie zakresu przewidzianego Konstytucją prawa łaski Prezydenta o tzw. abolicję indywidualną tworzy w istocie antydemokratyczną hybrydę prawną zagrożającą fundamentom demokratycznego państwa prawnego XXI wieku.

Już na marginesie, chciałbym jeszcze zaznaczyć, że na oficjalnej stronie Prezydenta (<https://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/prawo-laski>) prawo łaski jeszcze niedawno było opisane następująco: „Na mocy art. 139 Konstytucji Prezydent stosuje prawo łaski. Prezydent ma możliwość darowania – w całości lub częściowego złagodzenia – kary prawomocnie orzeczonej lub innych publicznoprawnych skutków skazania, na przykład w postaci zarządzenia zatarcia skazania (ukarania). Prezydent stosuje prawo łaski wydając indywidualny akt łaski, w szczególności wobec osób skazanych wyrokiem przez sąd powszechny za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w zakresie wymierzonej tym wyrokiem kary lub środków karnych. Akt łaski stosowany jest przede wszystkim, gdy skutki wyroku są nadmiernie dolegliwe, a ich represyjny charakter znacznie przekracza poziom zamierzony przez sąd, gdy wymagają tego względy humanitaryzmu i sprawiedliwości, a nie można uczynić im zadość w drodze postępowania sądowego oraz gdy występują wyjątkowe, nieznane dotąd wydarzenia”. W informacji tej nie było słowa o tzw. abolicji indywidualnej, a jej treść zmieniono dopiero po ogłoszeniu wyroku Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2023 r., sygn. akt II KK 96/23.

2. Opierając się na założeniach przedstawionych przeze mnie w zdaniu odrębnym do postanowienia TK z 21 kwietnia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 – dotyczących zakresu kognicji Trybunału w sprawach sporu kompetencyjnego oraz rozumienia tego pojęcia – uważam, że w niniejszej sprawie Marszałek Sejmu wniósł o rozstrzygnięcie jedynie pozornego sporu kompetencyjnego między Sądem Najwyższym a Prezydentem, nieposiadającego cech sporu właściwego dla instytucji sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji.

Jeśli doszukiwać się na tle sprawy karnej funkcjonariuszy publicznych, która stała się kanwą niniejszego postępowania przed Trybunałem, jakiegoś sporu kompetencyjnego, to takiego sporu należałoby poszukiwać zupełnie na innej płaszczyźnie.

Przypomnę, że tzw. abolicja indywidualna – swoiste „wyjęcie spod prawa” – oznacza zmodyfikowanie w odniesieniu do konkretnych osób norm regulujących odpowiedzialność karną. Tymczasem, w świetle art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, typizacja przestępstw – w zakresie zarówno znamion przedmiotowych, jak i znamion podmiotowych – należy do władzy ustawodawczej. To ustawa wyznacza przedmiotowe i podmiotowe przesłanki poniesienia odpowiedzialności karnej, które akt tzw. abolicji indywidualnej miałby znosić (uchylać) w indywidualnych sprawach.

Konstytucja wyraźnie przesądza, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 95 ust. 1 Konstytucji), natomiast Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości oraz nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 175 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 Konstytucji). Obszary działania wskazanych centralnych konstytucyjnych organów państwa są zatem wyraźnie oddzielone już na poziomie Konstytucji.

Gdyby zatem zakres prawa łaski, o którym mowa w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji odczytywać tak, jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny, wówczas Prezydent, dokonując owego swoistego aktu wyjęcia spod prawa, wkraczałby przede wszystkim w sferę zastrzeżoną dla parlamentu. Tzw. abolicja indywidualna stosowana przez Prezydenta prowadzi do unicestwienia tworzonych przez ustawodawcę prawnych instytucji gwarantujących stabilność prawa, osiągnięcie celu postępowania karnego i wykrywanie przestępstw. Uniemożliwia także skorzystanie ze wszystkich konstytucyjnych i ustawowych gwarancji procesu karnego. W skrajnych wypadkach Prezydent w drodze licznych aktów tzw. abolicji indywidualnej mógłby pozbawić skutków ustawę penalizującą określone zachowanie. Stosując jednak nawet

jednorazowo prawo łaski wobec osoby nieskazanej prawomocnie, Prezydent wkracza w sferę działania ustawodawcy. Właściwie rozumiany „akt łaski” nakazywałby przyjąć, że istnieje sprawca czynu zabronionego, istnieje ustawa określająca odpowiedzialność za ten czyn, istnieje dokonana prawomocnym wyrokiem sądu subsumpcja zachowania oskarżonego, istnieje określona kara wymierzona prawomocnym wyrokiem przez sąd i dopiero na końcu istnieje możliwość wydania aktu łaski przez Prezydenta.

Tzw. abolicja indywidualna, rozumiana jako możliwość wyjęcia spod prawa i unie-możliwienie wydania wyroku przez sąd, godzi nie tylko w proces stosowania prawa, ale przede wszystkim w sam proces jego tworzenia. To właśnie akt tzw. abolicji indywidualnej ma charakter prawotwórczy, a nie uchwała wykładnicza SN z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17. Rzekome „ułaskawienie” przez Prezydenta osoby objętej ochroną wynikającą z konstytucyjnej zasady domniemania niewinności i żądanie uznania skutku takiego aktu w postaci niemożności ścigania tej osoby jest tak samo niezgodne z Konstytucją, jak byłoby ustanowienie przez Prezydenta „ustawy” uwalniającej jakąś osobę od odpowiedzialności za określone czyny. Nawet jeżeli przyjąć w drodze wyjątku, że ustawa – akt prawny o charakterze generalnym i abstrakcyjnym – może kreować rozwiązanie problemów indywidualnych (zob. ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dotycząca Ryszarda Kaczorowskiego), to z pewnością może ją tworzyć w imieniu Narodu wyłącznie ustawodawca: Sejm i Senat, a nie Prezydent.

Jeśli chodzi o kolizję tzw. abolicji indywidualnej ze sferą kompetencji Sądu Najwyższego, to przede wszystkim należy zauważyć, że Sąd Najwyższy jest uprawniony do wydawania uchwał w celu usunięcia rozbieżności wykładni prawa bez żadnych ograniczeń przedmiotowych (art. 83 ustawy o SN wymaga jedynie, by rozbieżności dotyczyły przepisów będących podstawą orzekania). Ustrojowa doniosłość zagadnienia, które rozstrzyga Sąd Najwyższy, realizując nadzór judykacyjny, sama w sobie nie świadczy jeszcze o przekroczeniu przez ten sąd granic takiego nadzoru. Upoważnienie do wyjaśniania zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie sądów, choćby dotyczyły one kwestii zasadniczych, takich jak funkcjonowanie władz konstytucyjnych czy konstytucyjne wolności i prawa obywateli, wynika z roli ustrojowej Sądu Najwyższego określonej w art. 183 Konstytucji i art. 83 ustawy o SN. Wszelkie próby odebrania SN tej kompetencji na skutek działań władzy ustawodawczej czy wykonawczej są sprzeczne z art. 173 Konstytucji, mocą którego sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Godzą nadto w zasadę podziału władz wyrażoną w art. 10 Konstytucji. Upoważnienie Sądu Najwyższego do wydawania uchwał wykładniczych, mające zakotwiczenie bezpośrednio w Konstytucji, nie może zatem być przedmiotem „sporu kompetencyjnego” z Sejmem czy Prezydentem, które to organy wymiaru sprawiedliwości nie sprawują, a w każdym razie w rozumieniu Konstytucji sprawować nie powinny.

Podsumowując tę część rozważań, postępowanie w sprawie sporu kompetencyjnego Prezydenta z Sądem Najwyższym należało umorzyć wobec następujących powodów:

Po pierwsze, spór kompetencyjny pomiędzy władzą wykonawczą a sądowniczą jest niemożliwy.

Pogląd ten wyrażam już po raz kolejny (zob. moje zdanie odrębne do postanowienia TK z 21 kwietnia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20). Prezydent nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie może zatem pozostawać w sporze kompetencyjnym w rozumieniu Konstytucji z Sądem Najwyższym. Zgodnie z Konstytucją, Prezydent może skorzystać z prawa łaski i dokonać konstytucyjnej ingerencji w rezultat procesu stosowania prawa przez sąd tylko wówczas, gdy zapadł prawomocny wyrok sądu wieńczący postępowanie sądowe w danej sprawie. Wcześniejsza ingerencja Prezydenta w postępowanie sądowe nie kreuje sporu kompetencyjnego między Prezydentem a którymkolwiek z organów władzy sądowniczej, lecz stanowi naruszenie Konstytucji. Eksces w postaci nadużycia kompetencji przysługujących organowi jednej władzy, polegający na wkroczeniu w sferę zastrzeżoną dla organów innej władzy, po-

zostaje ekscesem, a nie powoduje powstania realnego sporu kompetencyjnego między organem nadużywającym kompetencji a organem, który działał na podstawie i w granicach prawa.

Po drugie, zainicjowane przez Marszałka Sejmu postępowanie w sprawie sporu kompetencyjnego między Prezydentem i SN dotyczy sporu pozornego i jest skutkiem przyjęcia błędnej wykładni pojęcia konstytucyjnego prawa łaski.

Próba ingerencji Prezydenta w proces toczący się przed sądem przez zastosowanie tzw. abolicji indywidualnej niemającej podstawy konstytucyjnej (zatem poza zakresem konstytucyjnego upoważnienia) jest szczególnie naganna w tej konkretnej, leżącej w tle uchwały SN z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17. Jak już wspomniałem, postępowanie karne dotyczyło operacji służb specjalnych o charakterze politycznym. Standard ochrony procesowych interesów oskarżonych urzędników państwowych, w tym funkcjonariuszy służb specjalnych, w państwie demokratycznym powinien być taki sam jak obywateli. Stosowanie prawa łaski w sprawach dotyczących funkcjonariuszy publicznych nie tylko nie powinno odbiegać od ogólnych standardów (przypominam, że nigdy wcześniej nie wydawano aktów wyjęcia spod prawa), lecz przeciwnie – powinno być wyjątkowo wstrzemięźliwe i mieć miejsce w sprawach ostatecznie wyjaśnionych w postępowaniu sądowym. Uniemożliwienie wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności czynów zarzucanych funkcjonariuszom publicznym, w drodze „przerwania” procesu sądowego aktem Prezydenta, godzi zarówno w interes prywatny stron postępowania, jak i w interes publiczny.

3. Gdyby odczytywać sentencję postanowienia o sygn. Kpt 1/17 w oderwaniu od przedstawionego przez Trybunał w uzasadnieniu stanowiska wykładniczego odnośnie do art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, można by stwierdzić, że zawiera ona dość oczywiste i niekwestionowane twierdzenie, że Prezydent w wykonywaniu konstytucyjnego prawa łaski działa samodzielnie, a sam akt urzędowy łaski nie jest zaskarżalny do sądu. Niestety, to, jak Trybunał wyłożył art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji w uzasadnieniu niniejszego postanowienia, w połączeniu z argumentem o mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału, będzie skutkowało jedynie pogłębieniem już istniejącego chaosu i jeszcze dalej idącą niepewnością prawa. To niestety kolejne orzeczenie, w którym Trybunał poza granicami konstytucyjnego upoważnienia zajmuje stanowisko w konflikcie, u źródeł którego leżą ingerencje innych władz – tu, przedstawiciela władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent RP – w obszar działania władzy sądowniczej.

Choć formalnie rzecz biorąc, z przymiotu mocy powszechnie obowiązującej korzysta tylko sentencja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000 poz.65; 13 listopada 2002 r., sygn. SK 28/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 86; 21 listopada 2006 r., sygn. SK 33/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 160; 4 października 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 85; 30 maja 2012 r., sygn. P 3/06, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 61; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 126), to niestety przyjęte przez Trybunał rozumienie „prawa łaski”, o którym mowa w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, znacznie utrudnia takie proste odczytanie skutków wydanego postanowienia. Niespójność między odczytywaną wprost treścią sentencji a problemem rzeczywiście rozstrzyganym przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia prowadzi mnie do wniosku o kolejnym instrumentalnym wykorzystaniu przez Trybunał jednej z form jego działania w celu innym niż konstytucyjnie uzasadniony. Po raz kolejny Trybunał zmierzał bowiem w istocie do swoistego „ubezskutecznienia” konkretnego orzeczenia sądowego, *in casu* uchwały Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17.

Warto też zauważyć, że postanowienie w sprawie o sygn. Kpt 1/17 jest już trzecim orzeczeniem sądu konstytucyjnego wydanym na kanwie konkretnej, jednostkowej sprawy funkcjonariuszy państwowych oskarżonych o nadużycia popełnione w związku z tzw. aferą gruntową. Żadne z poprzednich orzeczeń nie doprowadziło – bo samo w sobie doprowadzić

nie mogło – do zakończenia tej sprawy. Nie jest bowiem rolą Trybunału sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w indywidualnych sprawach. W wyroku z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17 (OTK ZU A/2018, poz. 48), Trybunał orzekł, że przepisy procedur karnej, wykroczeniowej i karno-wykonawczej „w zakresie, w jakim nie czynią aktu abolicji indywidualnej negatywną przesłanką prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia albo postępowania karnego wykonawczego”, naruszają art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji. Wyrok w sprawie o sygn. K 9/17 – jako wyrok o tzw. pominięciu ustawodawczym – powinien być zostać wykonywany przez ustawodawcę w drodze nowelizacji przepisów uzupełniającej je o treści, które Trybunał uznał za niezbędne do realizacji wymogów konstytucyjnych. Tymczasem do tej pory wyrok o sygn. K 9/17 nigdy nie został przez Sejm wykonany. Z kolei wyrok z 26 czerwca 2019 r., sygn. K 8/17 (OTK ZU A/2019, poz. 34), wprost kwestii tzw. abolicji indywidualnej nie dotyczył. Trybunał orzekł w nim, że znów przepisy procedury karnej w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego pomimo zastosowania wcześniej przez Prezydenta prawa łaski, naruszają art. 139 zdanie pierwsze w związku z art. 10 Konstytucji. Sentencja tego wyroku nie wspominała już jednak o tzw. abolicji indywidualnej, będącej odmienną instytucją prawną od ułaskawienia.

4. Składając moje zdanie odrębne, po raz kolejny jestem zmuszony zaakcentować swój sprzeciw wobec sposobu procedowania przez Trybunał Konstytucyjny (por. moje zdania odrębne do: postanowienia TK z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20; wyroku TK z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz.65). Także po raz kolejny powtórzę, że postępowanie sądowokonstytucyjne, mające zmierzać do przywrócenia stanu zgodności z fundamentalnymi normami i zasadami polskiego porządku prawnego, powinno gwarantować najwyższy standard rzetelności. Uważam, że takiemu standardowi nie uczyniono zadość w niniejszym postępowaniu, i to co najmniej z kilku powodów.

4.1. Po pierwsze, chciałbym zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając sprawę na rozprawie 2 czerwca 2023 r., czynił to w składzie innym niż wyznaczony do jej rozpoznania. W szczególności, rozprawa odbyła się bez udziału I sprawozdawcy (zob. zarządzenie Prezesa TK z 26 września 2022 r.), mimo że TK wcześniej odrzucił złożony przez tego sędziego wniosek o jego wyłączenie z udziału w rozpoznaniu sprawy (zob. postanowienie z 30 marca 2023 r.). Pomijam w tym miejscu wcześniejsze wielokrotne zmiany składu wyznaczonego do rozpoznania tej sprawy, w tym niemające uzasadnionej podstawy.

4.2. Po drugie, w sprawie o sygn. Kpt 1/17, wobec braku wniosków uprawnionych podmiotów, ani z urzędu, nie doszło do wyłączenia z orzekania sędziów, których udział w podjęciu niniejszego rozstrzygnięcia, z uwagi na wcześniejsze publiczne wypowiedzi, wyrażanie opinii w charakterze biegłego w sprawie karnej lub funkcje pełnione przed objęciem urzędu sędziego TK, wywołuje wątpliwości co do ich bezstronności.

4.3. Oceny regulacji ustawowych dotyczących ewentualnego upływu kadencji Prezesa TK dokonało publicznie wiele osób, w tym niekwestionowane autorytety w dziedzinie prawa. Opinie te nie są jednoznaczne, choć rysuje się przewaga jednego z poglądów. Swoją opinię wyraziło część sędziów TK w formie uchwały Zgromadzenia Ogólnego <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1543511%2Ctrybunal-konstytucyjny-rozstrzygnal-sprawe-kadencji-prezesa-tk.html>). Nie głosowałem nad tą uchwałą, uważając, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK nie jest upoważnione do dokonywania w wiążący sposób wykładni czy tym bardziej zmiany obowiązującego prawa. Innymi słowy – w tych konkretnych okolicznościach Zgromadzenie Ogólne nie mogło stwierdzić, że sędzia TK Julia Przyłębska przestała być Pre-

zesem TK ani że jest nim nadal. Nie podpisałem także listu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w którym sędziowie stwierdzili, że kadencja sędzi TK Julii Przyłębskiej wygasa. Uczyliem tak z trzech powodów:

Po pierwsze, dlatego, że w grudniu 2016 r., jako jedyny z urzędujących obecnie sędziów TK, zwracałem uwagę, że procedura wyboru kandydatów na nowego Prezesa TK realizowana na podstawie przepisów ustawy wprowadzającej – przed wejściem w życie w całości nowej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – nie może być przeprowadzona w reżimie przepisów nowej ustawy (podnosiłem wówczas kwestie związane z wymaganym kworum), które nie weszły w życie. Moim zdaniem, zarówno treść, jak i wadliwa wykładnia tych przepisów, a także decyzja o przeprowadzeniu wyborów kandydatów na Prezesa TK przed 3 stycznia 2017 r., stanowiły genezę zarówno ówczesnych towarzyszących wyborowi kandydatów na Prezesa TK, jak i obecnych wątpliwości prawnych co do ewentualnego upływu kadencji Prezesa TK. W 2016 r. mojej oceny nie podzielił Prezydent, powołując sędzię TK Julię Przyłębską na stanowisko Prezesa TK. Prezydent tym samym wziął odpowiedzialność za dokonany akt powołania. Podsumowując, jako prawnik – stwierdziwszy wcześniej wadliwość procedury samego wyboru – mam obecnie pewien kłopot z wyrażaniem publicznie oceny, czy kadencja Prezes TK upłynęła.

Wobec braku organu mogącego stwierdzić nieważność (nielegalność) wyboru Julii Przyłębskiej na Prezesa TK, sędziowie TK uznali wówczas fakt objęcia przez nią urzędu. Odwołuję się do tych okoliczności, gdyż uważam, że są one w pewnym stopniu podobne do aktualnych – otóż Prezes TK, będący jednocześnie „sędzią z najdłuższym stażem” w rozumieniu ustawy, nie stwierdza końca własnej kadencji, co warunkuje uruchomienie procedury wyboru nowego Prezesa TK.

Po drugie, moja wstrzeźliwość w wyrażaniu własnego poglądu wynika z głębokiego przekonania, że wątpliwości co do interpretacji przepisów o kadencji Prezesa TK mogłyby zostać skutecznie rozwiązane w drodze orzeczenia TK, wydanego przez sędziów TK mogących w takiej sprawie orzekać (podkreślam – nie w drodze uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK). Uważam, że wcześniejsze publiczne ujawnianie mojej interpretacji przedmiotowych przepisów eliminowałoby mnie z orzekania w takiej sprawie.

Po trzecie wreszcie, uznaję, że niezależne ode mnie nierozstrzygnięcie wątpliwości co do upływu kadencji Prezes TK, choć ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, jest jednak drugorzędne wobec moich obowiązków orzeczniczych sędziego TK. Szczególnie w obliczu niedającej się ukryć bardzo słabej wydolności orzeczniczej Trybunału. Na rozpoznanie oczekuje coraz więcej spraw, zarówno tych o szczególnie doniosłym znaczeniu (jak np. sprawa o sygn. Kp 1/23), jak i wnoszonych przez obywateli w drodze skarg konstytucyjnych. W uzasadnieniu zdania odrębnego złożonego w sprawie o sygn. P 10/20 wyraziłem krytyczną ocenę państw silnych wyłącznie siłą własnego aparatu (w praktyce: siłą funkcjonariuszy stanowiących obsadę aparatu państwa), a nie siłą praw swoich obywateli. Pogląd ten podtrzymuję. W kontekście sprawy o sygn. Kp 1/23, która podobnie jak sprawa o sygn. Kpt 1/17 powinna zostać rozstrzygnięta przez Trybunał 31 maja 2023 r., a której rozpoznanie z nieznanymi mi powodów zostało odroczone, uważam, że polscy obywatele mają prawo, aby domagać się podjęcia przez wszystkie organy naszego państwa niezwłocznych działań na rzecz otrzymania funduszy należnych im z tytułu naszej przynależności do wspólnoty europejskiej. Dlatego z zażenowaniem zauważam, że w dniu 2 czerwca 2023 r. Trybunał Konstytucyjny zdołał zebrać się w pełnym składzie i orzec w sprawie w istocie dotyczącej funkcjonariuszy służb specjalnych, natomiast nie zdołał rozpoznać sprawy o sygn. Kp 1/23, od terminu rozpoznania której zależą czas i zakres podjęcia – przez inne niż Trybunał organy państwa – dalszych działań warunkujących uruchomienie dla Polski środków finansowych na realizację Krajowego Planu Odbudowy.

Zdanie odrębne

sędziego TK Michała Warcińskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 czerwca 2023 r., sygn. akt Kpt 1/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p. TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2023 r., w sprawie o sygn. akt Kpt 1/17.

Postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone.

Sąd Najwyższy, jak każdy inny organ władzy publicznej, działa na podstawie i w granicach prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17 (OTK ZU nr 48/A/2018) orzekł, że bezwzględna przesłanką umorzenia postępowania karnego jest wydany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej akt abolicji indywidualnej. Każde zatem postępowanie karne po wydaniu takiego aktu podlega bezwzględnie umorzeniu. W wyroku z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17 (OTK ZU nr 34/A/2019) Trybunał z kolei uznał za niezgodne z Konstytucją oznaczone przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.), w szczególności w zakresie, w jakim dopuszczałyby wniesienie kasacji na niekorzyść oskarżonego od orzeczenia umarzającego postępowanie karne wskutek wydanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej aktu abolicji indywidualnej.

Kompetencja do orzekania oraz podstawa prawna orzekania to dwie różne instytucje, niemniej kompetencja ta nie może być realizowana bez istnienia podstawy rozstrzygnięcia. Sądy mające konstytucyjną kompetencję do wymierzania sprawiedliwości nie mogłyby tego czynić z braku przepisów prawa materialnego i procesowego. Kompetencja do orzekania jest zatem możliwością, choć konieczną, to jednak, w zgodzie z art. 7 Konstytucji, równie koniecznie podlegającą wypełnieniu materią prawa materialnego i procesowego, stanowiących podstawę rozstrzygnięć sądowych.

Po powołanych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego Sąd Najwyższy nie ma możliwości skrzyżowania swojej kompetencji orzeczniczej z prerogatywą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania aktów abolicji indywidualnej. Nie ma bowiem podstaw prawnych do orzekania merytorycznie w procesie, który z mocy obowiązującego prawa, współkształtowanego przez wyroki Trybunału, musi być umorzony. W takich okolicznościach twierdzenie, że zachodzi spór kompetencyjny między Prezydentem a Sądem Najwyższym jest bezpodstawne. W konsekwencji, w niniejszym postępowaniu brak przedmiotu co do sporu kompetencyjnego, a więc postępowanie to, jako bezprzedmiotowe, należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK).

Jeżeli jednak wnioskodawca oraz pozostali uczestnicy postępowania popierający wniosek, kierowali się założeniem, że wyroki Trybunału nie będą przez Sąd Najwyższy stosowane, to trudno znaleźć uzasadnienie dla przekonania, że niniejsze postanowienie zostanie przez Sąd Najwyższy uwzględnione.

Nie ilość wydanych orzeczeń Trybunału, w generalnie tej samej sprawie, decyduje o ich mocy sprawczej, ale sprawność państwa, w tym sprawność jego legislatury, która powinna przekładać rozstrzygnięcia i wskazania Trybunału na literę prawa. Trybunał już kilka lat temu jednoznacznie wypowiedział się w dwóch wyrokach o akcie abolicji indywidualnej, jego znaczeniu, dopuszczalności i skutkach. Prawodawca mógł w tym czasie dokonać niezbędnych, choć w istocie nieznacznych zmian legislacyjnych, które wyłączyłyby możliwość

choćby snucia przypuszczeń o dopuszczalności merytorycznego orzekania w sprawie, w której Prezydent wydał akt abolicji indywidualnej. W miejsce prostego rozwiązania legislacyjnego kontynuowano przed Trybunałem już trzecie z rzędu postępowanie, dotyczące zasadniczo tej samej kwestii, a Trybunał w jego wyniku wydał orzeczenie rozstrzygające nieistniejący spór kompetencyjny.

Z tych względów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.