

Prawo łaski w Rzeczypospolitej Polskiej okresu międzywojennego

The Law of Grace in the Republic of Poland of the Interwar Period

The authors tries to show the evolution, character and elements of the practice of applying the law of grace in the Republic of Poland of the interwar period (1918–1939). He also mentions the general feature of pardon in Poland during World War II. He analyzes both the content and the essence of the law of grace as well as the specifics of its application.

Jan Sobiech

*Doktor nauk o polityce
Uczelnia Łazarskiego*

ORCID - 0000-0002-7242-9530

Słowa kluczowe: łaska, ułaskawienie, amnestia, abolicja, prezydent

Keywords: pardon, reprieve, amnesty, abolition, president

<https://doi.org/10.36128/priw.vi31.87>

1. Wstęp

Celem artykułu jest ukazanie ewolucji, charakteru oraz elementów praktyki stosowania prawa łaski w Rzeczypospolitej okresu międzywojennego (1918–1939). Wzmiankowany zostanie również generalny rys ułaskawienia na ziemiach polskich podczas II wojny światowej. Przeanalizowane zostaną zarówno treść, jak i istota prawa łaski, a także specyfika jego stosowania.

Ze względu na niemożność poruszania się jedynie w ramach sztywnych pojęć „prawo łaski” oraz „ułaskawienie”, omówione zostaną również elementy instytucji mających podobny charakter – albo bliskoznaczny, albo komplementarny – wobec ułaskawienia w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Należy tutaj wymienić przede wszystkim abolicję, amnestię oraz zatarcie skazania.

Pojęcie „łaska” może być rozpatrywane w dwóch znaczeniach – potocznym i jurydycznym. W ujęciu potocznym ma ono prawdopodobnie nieco szerszy zakres zastosowania niż „miłosierdzie”¹, mimo że często oba określenia używane są w sposób zamienny. Podchodząc do zagadnienia ze strony językowej, pojęcie „łaska” dotyczy pewnych przejawów dobrodziejstwa, wspaniałomyślności, miłosierdzia, łagodzenia uciążliwości czy dolegliwości, obdarowywania itp.². Z jurydycznego punktu widzenia określenie łaski dotyczy kwestii związanych z wybaczeniem, darowaniem albo łagodzeniem kar czy innych dolegliwości, przewidzianych albo już wymierzonych za czyn będący społecznie szkodliwy³.

Pojęcia „prawo łaski” oraz „ułaskawienie” nie są wyrażeniami synonimicznymi, jak również nie są rozumiane w sposób jednolity, toteż na początku należy sprecyzować przedmiot dalszych rozważań. Przede wszystkim prawo łaski oznacza kompetencję określonego organu do działania – stanowi to więc jego aspekt podmiotowy. Ułaskawienie zaś odnosi się do opisu pewnej procedury, projekcji danego zjawiska, wskazuje zatem na konkretny przedmiot zachowania⁴. Używa się również, choć rzadko, określenia „agracjacja”, jednak ma ono głównie charakter historyczny (z łac. *ius agratiandi* – prawo łaski).

Co do określeń pojęć „łaska” i „ułaskawienie” przedstawiają one przedmiotową stronę opisywanego zagadnienia, jednak nie z tego samego punktu widzenia. Patrząc na językowe znaczenie tych terminów, „łaska” akcentuje element wspaniałomyślności czy przebaczenia, podczas gdy „ułaskawienie” kładzie nacisk na proces decyzyjny lub też odnosi się do samego dokumentu ułaskawienia⁵. Mimo pewnych różnic w tym zakresie jurydyczna semantyka obu tych wyrażen jest zbieżna.

Głównym przedmiotem rozważań jest problematyka ułaskawienia, a więc stanowienia, przez upoważniony do tego organ, indywidualnych aktów łaski, które są decyzjami mającymi na celu złagodzenie albo darowanie karnoprawnych sankcji czy też konsekwencji ich zastosowania. Sankcję należy rozumieć tu nie jako element trójczłonowej struktury normy prawnej, lecz środki przymusowej reakcji państwowej na antyspołeczne zachowania

-
- 1 Okazać łaskę można w wyniku jakichkolwiek pobudek lub motywów, miłosierdzie zakłada działanie pod wpływem współczucia.
 - 2 Leszek Wilk, „Prawo łaski a sprawiedliwość karania – refleksja filozoficznoprawna” *Problemy Prawa Karnego*, nr 23 (2000): 11.
 - 3 Ibidem.
 - 4 Piotr Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim* (Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2009), 17.
 - 5 Słownik języka polskiego, red. Mieczysław Szymczak, t. II (Warszawa: PWN, 1988), 68.

zabronione przez prawo pod groźbą tych środków⁶. Postępowanie ułaskawieniowe jest prawnie uregulowaną działalnością przedsięwziętą w celu wydania indywidualnego aktu łaski⁷.

Ułaskawienie, poza wyjaśnionym wyżej ścisłym znaczeniem tego pojęcia, ma również szerszy wymiar. *Sensu largo* są to wszelkie formy zastosowania łaski, które mogą przybrać wymiar indywidualny, jak i generalny, odnosić się do osoby skazanej, oskarżonej czy podejrzaney, obejmować darowanie, złagodzenie sankcji karnej, jak i przywrócenie stanu sprzed jej zastosowania⁸.

Przykładem ułaskawienia *sensu largo* jest amnestia jako zbiorowy akt łaski. Często różni się ona od ułaskawienia *sensu stricto* nie tylko generalnym charakterem, lecz również trybem, a także organem właściwym do jej wydania. Oznacza to amnestię właściwą (*sensu stricto*), gdyż w szerszym znaczeniu pojęcie to obejmuje również abolicję, a więc puszczenie w niepamięć określonego popełnionego przestępstwa oraz zakaz wszczynania i nakaz umorzenia postępowania karnego⁹. W szerszym znaczeniu należy wyróżnić również restytucję – rozumianą jako zniesienie skutków sankcji karnej połączone z rehabilitacją, czyli przywróceniem skazanemu utraconych uprzednio praw¹⁰.

2. Prawo łaski w okresie kształtowania się państwowości polskiej

Zawieszenie broni z Niemcami na froncie zachodnim, kończące I wojnę światową, zbiegło się w czasie powrotu Józefa Piłsudskiego z Magdeburga i przejścia przez niego władzy wojskowej w Polsce z rąk Rady Regencyjnej. Oba wydarzenia dokonały się 11 listopada 1918 r. Wraz z końcem I wojny światowej nastąpił upadek Cesarstwa Niemieckiego, Austro-Węgier, a wcześniej również carskiej Rosji. Polska wykorzystała szansę wybicia się na niepodległość. Nie zmienia to faktu, że od tego momentu miał miejsce proces żmudnej budowy państwa polskiego – zarówno na płaszczyźnie militarnej, jak i politycznej oraz prawnej. Lata 1918-1922 określa się mianem okresu prowizorium konstytucyjnego, który zamyka wejście w życie konstytucji marcowej z 1921 r.¹¹

6 Marian Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia* (Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1995), 13.

7 Rogoziński, *Instytucja*, 18.

8 Ibidem.

9 Leszek Wilk, „W sprawie uregulowania i stosowania łaski generalnej”, *Palestra*, nr 5-6 (2002): 36.

10 Jan Bednarzak, *Amnestia* (Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze 1965), 80, 83.

11 Stanisław Krukowski, „Mała Konstytucja z 1919 r.”, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. Marian Kallas, t. II (Warszawa: PWN, 1990), 13.

Nowopowstała Polska odziedziczyła systemy prawne państw zaborczych, które należało ujednoczyć. Podobnie rzecz się miała w przypadku prawa łaski. W tej sytuacji uprawnienie to przeszło na rzecz Tymczasowego Naczelnika Państwa, którym, od wydania dekretu z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, był Józef Piłsudski¹². Piastował on stanowisko faktycznej głowy państwa, stąd znajdowały się wystarczające podstawy, aby wyposażyć go w prawo łaski. Prerogatywa ta wymagała jednak kontrasygnaty prezydenta ministrów (czyli premiera), choć w praktyce akty te były również podpisywane przez właściwych rzeczowo ministrów¹³.

Zarówno premier, jak i ministrowie odpowiadali za swoje kontrasygnaty przed głową państwa. Podpisy te oznaczały jedynie poświadczenie zgodności danego aktu z wolą wyrażoną przez Tymczasowego Naczelnika Państwa, a także przyjęcie tej woli do wiadomości i faktycznego wykonania¹⁴. W rezultacie zatem kontrasygnata nie stanowiła ograniczenia dla jego dyskrecjonalnej władzy i nie uniemożliwiała mu podejmowania decyzji zgodnych z jego przekonaniem, gdyż miała charakter czysto formalny. Warto przy tym wspomnieć, że zdarzały się jednak przypadki, w których, ze względu na funkcjonujące przepisy intertemporalne, prawo łaski znajdowało uregulowanie w odrębnych aktach normatywnych¹⁵. Powyżej wspomniany dekret wyposażał Tymczasowego Naczelnika Państwa w niemal nieograniczoną władzę cywilną oraz wojskową – aż do zebrania się wybranego w demokratycznych wyborach Sejmu Ustawodawczego.

Nieco inaczej sytuacja wyglądała po wyborach do Sejmu Ustawodawczego i jego ukształtowania się. Wówczas to została podjęta uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, czyli tzw. Mała Konstytucja¹⁶. Jednocześnie pozbawiała ona mocy dotychczas obowiązującego dekretu z 22 listopada 1918 r.

12 Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 41).

13 Dariusz Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1995): 61.

14 Andrzej Deryng, *Akty rządowe głowy państwa: rozważania ustrojowe* (Lwów: nakł. Towarzystwa Naukowego, 1934), 58.

15 Rogoziński, *Instytucja*, 108.

16 Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 19, poz. 226) – dalej: Mała Konstytucja.

Zgodnie z pkt. II ust. 5 Małej Konstytucji każdy akt o charakterze państwowym (a więc również akt łaski), wydawany przez Naczelnika Państwa, wymagał kontrasygnaty właściwego rzeczowo ministra¹⁷. W praktyce wszystkie te akty były kontrasygnowane również przez premiera¹⁸. Kontrasygnata w tym przypadku oznaczała współodpowiedzialność Naczelnika Państwa i ministra (wraz z premierem) za dany akt prawny (w tym akt łaski) przed najwyższym organem suwerennym, jakim był Sejm Ustawodawczy¹⁹. Jego pozycja została wyraźnie wzmocniona w przepisie pkt. II ust. 4 Małej Konstytucji, który określał, że Naczelnik Państwa i rząd są odpowiedzialni przez Sejmem za sprawowanie swego urzędu.

Zbigniew Witkowski uważa nawet, że tak ogólne sformułowanie należy interpretować szeroko jako odpowiedzialność za przekroczenie swoich uprawnień oraz prowadzenie polityki niezgodnej z wytycznymi Sejmu. Odpowiedzialność ta, pod względem formalnym, mogła przybrać charakter zarówno odpowiedzialności politycznej, jak i konstytucyjnej – indywidualnej, jak i solidarnej²⁰.

Innego zdania jest Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, która uważa, że obowiązek kontrasygnaty nie wpływał w istotny sposób na ograniczenie samodzielności Naczelnika Państwa przy podejmowania decyzji w zakresie ułaskawienia. Głowa państwa nadal decydowała o tym w sposób dyskrejonalny, a kontrasygnata wciąż pozostawała formalnością. Świadczyć o tym miała ukształtowana praktyka, zgodnie z którą do Kancelarii Naczelnika Państwa wpływał wniosek o ułaskawienie ze złożonym już na nim podpisem właściwego ministra²¹.

Nie należy mylić kontrasygnaty z kontrasygnacją (w ramach której nie ma możliwości zastosowania indywidualnego prawa łaski), bowiem, zgodnie z pkt II ust. 1 Małej Konstytucji: „Władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim jest Sejm Ustawodawczy; ustawy ogłasza Marszałek z kontrasygnacją Prezydenta Ministrów i odnośnego Ministra fachowego”.

17 Ibidem.

18 Rogoziński, *Instytucja*, 109.

19 Deryng, *Akty*, 61.

20 Zbigniew Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)* (Warszawa-Poznań-Toruń: PWN, 2007), 21.

21 Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, „Prawo łaski w okresie prowizorium konstytucyjnego w latach 1918–1922”, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Południowa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013), 240–241.

Zarówno dekret z dnia 22 listopada 1918 r., jak i uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. nie precyzowały, który organ państwowy posiada kompetencję w zakresie udzielania ułaskawień. Oba akty prawne nie posługiwały się także pojęciem amnestii. W kontekście wspomnianego wyżej dekretu było dość oczywiste, dlaczego prawo łaski posiadał Tymczasowy Naczelnik Państwa. Inaczej wyglądało to w przypadku Małej Konstytucji, skoro Naczelnik Państwa stawał się jedynie najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu. Mogłoby to sugerować, że ma on możliwość stosowania ułaskawienia jedynie w drodze sejmowego upoważnienia. Tego typu praktyka nie została jednak ukształtowana²².

Zwyciężyła wykładnia, zgodnie z którą Naczelnika Państwa uznawano za naturalnego dysponenta prawa łaski w odniesieniu do indywidualnie oznaczonych osób. Podkreślano dodatkowo, że byłoby technicznie niemożliwym do wykonania przedkładanie Sejmowi każdego szczególnego przypadku, który dopiero w drodze uchwały decydowałby o ułaskawieniu²³. Ze względu na lakoniczność Małej Konstytucji i brak wyraźnego rozdzielenia kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi wykładnia ta nie mogła zostać skutecznie podważona²⁴. Wprawdzie podnoszono głosy, że Naczelnik Państwa działał niejako *praeter legem*, jednak zdawkowość ówczesnych uregulowań prawnych dawała mu właśnie taką możliwość²⁵.

Od grudnia 1919 r. do marca 1920 r. do (Tymczasowego) Naczelnika Państwa wpłynęło łącznie 881 podań o łaskę²⁶.

W wyniku wejścia w życie Małej Konstytucji głowa państwa utraciła prawo ogłaszania amnestii, gdyż kompetencja ta, jako należąca do materii ustawodawczej, została zastrzeżona dla Sejmu. Parlament teoretycznie mógł upoważnić Naczelnika Państwa do wydania generalnego aktu łaski, jednak do tego nie doszło²⁷. Miał jednak miejsce jeden przypadek, w którym akt amnestii nie został wydany przez Sejm, lecz przez Radę Obrony Państwa

22 Ibidem, 227.

23 Edmund Krzymuski, *System prawa karnego ze stanowiskiem nauki i trzech kodeksów obowiązujących w Polsce* (Kraków: Nakład Krakowskiej Spółki Wydawniczej, 1921), 302.

24 Stanisław Kutrzeba, *Polska Odrodzona 1914–1939* (Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, 1988), 120.

25 Krzymuski, *System prawa*, 302.

26 Witkowski, *Prezydent*, 135.

27 Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie* (Rzeszów: MITEL, 2013), 242.

i dotyczył wprowadzenia amnestii podatkowej na terenach dawnej dzielnicy pruskiej²⁸.

W okresie funkcjonowania tzw. prowizorium konstytucyjnego prawo łaski należało do kompetencji głowy państwa, choć nie znajdowało ono wyraźnego umocowania konstytucyjnego. Agracja była praktycznie nieograniczona – zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, a także co do jej zakresu i treści, gdyż nie zostały sformułowane żadne formalne granice w tej materii²⁹. Naczelnik Państwa powinien był jednak odmówić zastosowania prawa łaski w przypadku, gdy zarówno sądy orzekające w sprawie, jak i minister sprawiedliwości negatywnie zaopiniowali wniosek o łaskę. Znane były przypadki, w których głowa państwa dokonywała jednak ułaskawienia³⁰. Ostatecznie więc sposób rozumienia tej instytucji oraz tryb jej stosowania zostały ukształtowane w drodze praktyki ustrojowej³¹.

3. Ułaskawienie na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r.

Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. wprowadziła urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, który pełnił funkcję głowy państwa. Ustawa zasadnicza określiła ustrój państwa jako republikański z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów, co oznaczało zdecydowane uszczuplenie prezydenckich kompetencji³². Konstytucja marcowa, oparta na zasadach suwerenności narodu i trójpodziału władz, była wzorowana na francuskiej ustawie zasadniczej z 1875 r.³³

Prawo łaski określał art. 47 Konstytucji, który znajdował się w Rozdziale III – Władza wykonawcza. Ułaskawienie, na gruncie konstytucji marcowej, zostało sformułowane w następujący sposób:

„Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków sądu karno-sądowego w poszczególnych wypadkach – przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm.

Amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej”³⁴.

28 Stefan Banczerz, „Amnestia w Polsce przedwrześniowej a amnestia obecna” *Demokratyczny Przegląd Prawniczy*, nr 3 (1947): 16.

29 K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski*, 244.

30 Ibidem, 238-239.

31 Ibidem, 244.

32 Rogoziński, *Instytucja*, 109.

33 Górecki, *Pozycja*, 7.

34 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267) – dalej: Konstytucja marcowa.

W początkach II Rzeczypospolitej o ułaskawieniu szeroko rozpisywał się Juliusz Makarewicz, lwowski profesor prawa karnego, autor późniejszego Kodeksu karnego z 1932 r. (znanego również pod potoczną nazwą Kodeksu Makarewicza) Stał on na stanowisku, że prawo łaski stanowi niejako korekturę sprawiedliwości, którą ma możliwość zaordynowania odpowiedni czynnik podmiotowy, a tym zwykle staje się głowa państwa. Miała ona prawo dojść do wniosku, że bezwzględne zastosowanie ustawy mogło nie pozostawać w zgodzie z interesem publicznym³⁵.

Makarewicz wyróżniał kilka podmiotów władnych do udzielania ułaskawienia – w zależności od formy rządów. W przypadku państwa polskiego po uchwaleniu konstytucji marcowej była to kombinacja mieszana – podział prawa łaski pomiędzy ciało ustawodawcze a głowę państwa³⁶. Konstytucja marcowa, co zastrzegął wskazany już art. 47 Konstytucji marcowej *in fine*, określała bowiem, że amnestia może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej.

W ówczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego ścierały się ze sobą dwie odmienne koncepcje co do charakteru prawa łaski obowiązującego na gruncie konstytucji z 1921 r. Przedstawicielem jednej z nich był Julian Makowski, który uznawał, że uchylene karalności przestępstwa stanowi oczywistą ingerencję administracji w dziedzinę sądownictwa, gdyż jest czynnością władzy wykonawczej³⁷. Innego zdania był Stanisław Starzyński, który prezydencką prerogatywę umieszczał w o wiele szerszym kontekście, wykraczającym poza działanie jakiegokolwiek konkretnego segmentu władzy państwowej. Uważał on, iż:

„Prezydent jest mandatariuszem panującego ogółu, nie tylko dla zakresu funkcji wykonawczej, lecz po części i dla obu innych [tzn. ustawodawczej i sądowniczej], w obrębie których ma on, względnie powinien mieć, także pewne atrybucje, np. [...] prawo łaski [...], a więc ma ingerencję na cały rząd w obszerniejszym tego słowa znaczeniu, a nie tylko na zastosowywanie i wykonywanie ustaw”³⁸.

Starzyński uważał, że dokonywanie przez Prezydenta ułaskawienia było niejako czynnością *sui generis*, która wykraczała poza klasyczny

35 Juliusz Makarewicz, *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Lwów-Warszawa: Książnica Polska, 1924), 207-208.

36 Ibidem, 208.

37 Julian Makowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1924), 57.

38 Stanisław Starzyński, *Konstytucja Państwa Polskiego* (Lwów: Towarzystwo Naukowe, 1921), 39.

trójpodział władzy. Autor stał na stanowisku, że głowa państwa powinna spełniać te wszystkie funkcje władzy publicznej, które nie są zastrzeżone do kompetencji władzy ustawodawczej, sądowniczej ani samorządowej³⁹.

Najważniejsze ograniczenie proceduralne, w zakresie posługiwania się przez Prezydenta prawem łaski, zostało określone w art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej i w dużej mierze powtórzone za Małą Konstytucją z 1919 r. Dotyczyło ono wymogu podwójnej kontrasygnaty każdego aktu rządowego prezydenta przez premiera oraz właściwego ministra⁴⁰.

Wokół interpretacji pojęcia „akt rządowy” pojawiło się na tyle wiele niejasności, że ówczesny premier Władysław Sikorski, na przełomie lat 1922/1923, zorganizował konferencję konsultacyjną z udziałem najważniejszych prawników zajmujących się dziedziną prawa konstytucyjnego. Udało im się dojść do porozumienia i wypracować w dużej mierze akceptowaną przez doktrynę i praktykę wykładnię tego pojęcia:

„Akt rządowy to szczególna postać czynności urzędowej prezydenta, pozostającej w granicach jego kompetencji, zdziałanej na piśmie, wywołującej pewne specyficzne skutki prawne w postaci powstania norm lub uprawnień podmiotowych oraz kontrasygnowany dla swej ważności przez premiera i właściwego ministra, biorących za dany akt odpowiedzialność”⁴¹.

Nie zmieniało to jednak faktu, że część ówczesnych badaczy w sposób odmienny podchodziło do kwestii samodzielności Prezydenta w zakresie stosowania prawa łaski. Edmund Krzymuski opowiadał się za ściśle jurydycznym charakterem prezydenckiej prerogatywy. Uważał on, że głowa państwa dokonująca ułaskawienia, pełni funkcję wymiaru sprawiedliwości, a nie działa jako organ władzy wykonawczej, stąd też należy interpretować ją jako organ władzy sądowniczej narodu⁴².

Inaczej do tego zagadnienia podchodzili Stanisław Car i Henryk Konic. Uważali oni, że prawo łaski jest pozostałością dawnych prerogatyw monarchy i stąd stało się ono ściśle osobistym uprawnieniem Prezydenta. Nie wymagało zatem ani wniosków, ani motywów. Ułaskawienie stawało się

39 Ibidem, 34.

40 „Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”.

41 Cyt. za: Witkowski, *Prezydent*, 26.

42 Edmund Krzymuski, [w:] *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P.*, oprac. Stanisław Kutrzeba, t. III (Warszawa 1931), 135.

czymś w rodzaju aktu sumienia głowy państwa, do której żaden minister nie miał prawa się wtrącać⁴³.

Trzecia grupa poglądów, która okazała się być dominującą i najbardziej zbieżną z konkluzjami konferencji konsultacyjnej, była reprezentowana m.in. przez Zygmunta Cybichowskiego. Uważał on wprawdzie, że prawo łaski stanowi osobistą prerogatywę Prezydenta, to jednak przyobleczone w formę aktu rządowego, staje się zewnętrznym przejawem tego prawa, stanowi czynność urzędową i wymaga kontrasygnaty. Podpis premiera i właściwego ministra miał ograniczać się jednak w tym przypadku jedynie do strony formalnej wydanego aktu⁴⁴. Podobnie uważał Władysław Leopold Jaworski, precyzując, że każdorazowo wymagana jest kontrasygnata właściwego ministra, jakim jest zawsze minister sprawiedliwości⁴⁵.

Przyjęte zostało rozwiązanie, w której podpis pod aktem łaski Prezydenta stawiali premier oraz minister sprawiedliwości – w przypadku osób skazanych przez sądy cywilne, albo premier oraz minister spraw wojskowych – w odniesieniu do żołnierzy skazanych przez sądy wojskowe⁴⁶. W praktyce ustrojowej przyjęto specyficzny sposób kontrasygnowania prezydenckich decyzji o ułaskawieniu, których dokonywał jedynie sam minister sprawiedliwości albo spraw wojskowych⁴⁷.

Konstytucja marcowa odrzuciła model nieograniczonego prawa łaski, występującego w okresie prowizorium konstytucyjnego, dając możliwość „darowania”, „złagodzenia kary”, „darowania skutków zasądzenia karno-sądowego”. Zawężony został zakres podmiotowy prawa łaski do odpowiedzialności realizowanej w trybie karno-sądowym oraz przedmiotowy – w drodze braku możliwości ułaskawienia ministrów, którzy zostali postawieni w stan oskarżenia przez Sejm⁴⁸.

Ułaskawienie mogło być zastosowane jedynie względem prawomocnego orzeczenia, mimo iż Konstytucja marcowa nie regulowała, aby kara została wymierzona w sposób prawomocny przez sąd (w przeciwieństwie np. do ustaw zasadniczych Czechosłowacji i Łotwy), jak i nie wymieniała podstaw do posłużenia się przez głowę państwa aktem łaski, pozostawiając na tym

43 Witkowski, *Prezydent*, 84.

44 *Ibidem*, 85.

45 *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od października 1919 do 4 lipca 1921*, oprac. Władysław Leopold Jaworski (Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1921), 217.

46 Wacław Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa: Wydawnictwo F. Hoesicka, 1923), 30-31.

47 Rogoziński, *Instytucja*, 111.

48 Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski*, 244.

obszarze dużą swobodę organowi decyzyjnemu, jak również otwierając pole dla rozważań doktrynalnych⁴⁹.

Mimo to warunek prawomocności rozumiany był dość powszechnie jako oczywisty, gdyż w przeciwnym razie oznaczałoby to wchodzenie władzy wykonawczej w kompetencje władzy sądowniczej i stało w sprzeczności zarówno z zasadą trójpodziału władzy, jak i art. 77 ust. 2 Konstytucji marcowej, który brzmiał: „Orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą”.

Zgodnie z poglądem większości autorów prawo łaski na gruncie Konstytucji marcowej miało charakter indywidualny, a prezydencki akt agracji nie wpływał na wyrok sądowy ani go w żaden sposób nie modyfikował. Głowa państwa nie działała zatem jako rozstrzygająca instancja sądowa⁵⁰. Odmiennego zdania byli badacze prezentujący ściśle jurydyczny charakter prawa łaski. Uważali oni bowiem, że stosowanie prezydenckiego ułaskawienia jest wyjątkiem od zasady sformułowanej w art. 77 ust. 2 Konstytucji marcowej, ponieważ akt agracji zawiera normę konkretno-indywidualną, która posiada większą moc prawną, niż norma ukształtowana w drodze orzeczenia sądu i wobec tego akt łaski ma możliwość zmiany albo uchylecia orzeczenia sądowego⁵¹.

Stosowanie przez Prezydenta RP prawa łaski przed uprawomocnieniem się sądowego orzeczenia mogłoby oznaczać, że posiada on prawo dokonywania abolicji indywidualnej, które na gruncie przepisów ustawy zasadniczej mu nie przysługiwało, choć w tym przypadku doktryna również nie była zgodna⁵².

Istotnym *novum* konstytucyjnym była możliwość darowania przez prezydenta skutków zasądzenia karno-sądowego. Głowa państwa mogła zatem dokonać zatarcia skazania, a także restytuować obywatela w prawach honorowych. Konstytucja wyraźnie jednak zaznaczała, że prawo łaski może być wykonywane wyłącznie w „poszczególnych wypadkach”, co oznaczało, że należało je stosować względem indywidualnie oznaczonych osób⁵³.

Bardzo ważny wydaje się w tym kontekście aspekt zakresu przedmiotowego prawa łaski. Ponieważ z literalnego brzmienia art. 47 zd. 2 Konstytucji

49 Witkowski, *Prezydent*, 85.

50 Ibidem.

51 Maciej Starzewski, „Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta RP” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 30 (1935): 227.

52 Władysław Skrobecki, „Prawo łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, nr 19 (1923): 299.

53 Krzysztof Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia, regulacja, praktyka* (Warszawa: C. H. Beck, 2013), 100.

marcowej wynika kompetencja Prezydenta RP do „darowania kary”, „złagodzenia kary” oraz „darowania skutków skazania karnosądowego”, należy mieć na względzie jedynie kary orzekane w postępowaniu karnosądowym. *A contrario* w katalogu tym nie mieściły się sankcje o charakterze administracyjnym czy dyscyplinarnym⁵⁴.

Wspomniany już art. 47 zd. 3 Konstytucji marcowej wykluczał stosowanie przez Prezydenta RP amnestii, która mogła być udzielona jedynie w drodze ustawodawczej. „Ustawodawczej” nie oznaczało jednak w tym przypadku „ustawowej”, co otwierało szersze możliwości zastosowania generalnego aktu łaski niż tylko w drodze ustawy sejmowej. Prezydent RP miał bowiem możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, które mogły być wykonywane na podstawie powierzonego mu upoważnienia ustawowego (zgodnie z art. 44 zd. 2 Konstytucji)⁵⁵.

Należy zatem dojść do wniosku, że nie tylko sam charakter kary ograniczał kompetencję głowy państwa do stosowania ułaskawienia, lecz również podmiot orzekający oraz sam tryb orzekania, który musiał być „karnosądowy”. Logiczna jest konstatacja, że prawo łaski było ograniczone do przestępstw w rozumieniu prawa karnego materialnego⁵⁶. Teoretycznie nie istniały formalne przeszkody do ułaskawienia osób skazanych przez sąd za popełnienie wykroczenia – jeżeli jednak zasądzenie miało charakter „karnosądowy”, a nie „karnoadministracyjny”⁵⁷.

Głowa państwa tylko w jednym przypadku zarządziła amnestię. Dokonało się to mocą rozporządzenia z dnia 21 października 1932 r. o amnestii⁵⁸. Prezydencki akt został jednak wydany nie na podstawie Konstytucji

54 Stanisław Śliwiński, *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna* (Warszawa: Gebethner i Wolff, 1946), 516.

55 „Prezydent Rzeczypospolitej, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić”.

56 Władysław Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, t. I (Kraków: Leon Frommer, 1933), 4.

57 Więcej na temat skomplikowanych powiązań prawa karnego materialnego i prawa administracyjnego w kontekście wykroczeń i możliwości stosowania prawa łaski zob. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, „Prawo łaski w świetle Konstytucji z 17 marca 1921 r. Zagadnienia ustrojowe i procesowe” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 23 (2014): 45 i n.

58 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. o amnestji z powodu wprowadzenia z dniem 1 września 1932 r. jednolitego polskiego kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach (Dz. U. z 1932 r. Nr 91, poz. 782).

marcowej, lecz ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁵⁹. Organem zarządzającym amnestię nie był zatem w tym przypadku Sejm, na co mogłyby wskazywać przepisy ustawy zasadniczej, lecz głowa państwa.

Konstytucyjna regulacja prawa łaski znalazła swoje odzwierciedlenie w uchwalonym w 1932 r. Kodeksie karnym, który wszedł w życie z dniem 1 września 1932 r. Zgodnie z art. 90 § 1 tego kodeksu: „Po upływie 10 lat od odbycia, darowania lub przedawnienia kary, albo od zwolnienia z zakładu zabezpieczającego, sąd może zarządzić, na wniosek skazanego, zatarcie skazania”⁶⁰.

Zdecydowanie szerszej prawo łaski zostało uregulowane w Kodeksie postępowania karnego z 1928 r., który wszedł w życie w dniu 1 lipca 1929 r. Znalazło ono swoje odrębne miejsce w Księdze IX, Rozdziale III („Ułaskawienie”), art. 544–550 k.p.k.⁶¹. Zgodnie z tą procedurą prośbę o ułaskawienie składało się w sądzie, który wydał dany wyrok w I instancji (chyba, że minister sprawiedliwości zarządził inaczej). Sąd mógł uznać, że skazany nie zasługuje na łaskę i wówczas wydawał postanowienie o pozostawieniu prośby bez dalszego biegu. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia albo rozważenia sprawy przez ministra sprawiedliwości miał on możliwość zapoznania się z opinią zarówno sądu I, jak i II instancji (w przypadku postępowania apelacyjnego), a następnie mógł również pozostawić sprawę bez dalszego biegu, chyba że Prezydent RP postanowiłby inaczej.

Istotnym jest fakt, że prośba o łaskę nie miała charakteru suspensywnego względem wyroku, ale minister sprawiedliwości miał możliwość z urzędu wstrzymać wykonanie kary albo zarządzić przerwę w jej wykonaniu do czasu rozstrzygnięcia kwestii ułaskawienia. Podobnie mogły zarządzić sądy I, jak i II instancji (w przypadku apelacji), jeżeli przemawiały za tym ważne względy. Sąd powinien rozpatrzyć wniosek o ułaskawienie w tym samym składzie, w którym wydał wyrok. Opinię wydawano po wysłuchaniu prokuratora na posiedzeniu niejawnym, a jej treść nie była przekazywana osobie skazanej. Warto jednocześnie zaznaczyć, że wykonanie wyroku śmierci może nastąpić dopiero po decyzji Prezydenta RP o nieskorzystaniu z prawa łaski (art. 524).

59 Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U z 1932 r. Nr 22, poz. 165 z późn. zm.).

60 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1932 r. Nr 59, poz. 368 z późn. zm.).

61 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1928 r. Nr 33, poz. 313 z późn. zm.).

Należy zaznaczyć, że zarówno Kodeks karny z 1932 r., jak i Kodeks postępowania karnego z 1928 r. funkcjonowały na gruncie Konstytucji marcowej, jak i Konstytucji kwietniowej, a także przez dłuższy okres Polski Ludowej. Ostatecznie moc obowiązującą utraciły one dopiero odpowiednio w 1970 i 1983 r.

Konstytucja marcowa, idąc śladem swoich amerykańskich i europejskich poprzedniczek, ustanawiała zakaz ułaskawienia członków Rady Ministrów, którzy zostali postawieni w stan oskarżenia przez Sejm, a następnie skazani wyrokiem Trybunału Stanu⁶². Regulacja ta znajdowała się również w konstytucjach: Stanów Zjednoczonych, Litwy, Finlandii czy Czechosłowacji⁶³. Motywem tego rozwiązania było zapewne ustalenie szczególnego charakteru odpowiedzialności konstytucyjnej, która zwiększała gwarancję praworządnego piastowania wysokich funkcji publicznych⁶⁴. *A contrario* prawo łaski mogło być zatem stosowane wobec ministrów skazanych przez sądy powszechne, wojskowe czy dyscyplinarne⁶⁵.

Samo pojęcie „minister” należy interpretować możliwie szeroko, gdyż obejmowało ono oczywiście ministrów resortowych, ale również ministrów „bez teki”, kierowników ministerstw, jak również nawet kierowników urzędów centralnych w rangach ministrów⁶⁶. W zakres pojęcia „minister” wchodził także Prezes Rady Ministrów, skoro Konstytucja marcowa zaznaczała jedynie, że przewodniczy on posiedzeniom rządu (art. 55), a więc był również jednym z jej członków (ministrów).

Zakaz ułaskawienia ministrów skazanych przez Trybunał Stanu, w przeciwieństwie do konstytucji Finlandii, Litwy czy Austrii, miał charakter bezwarunkowy. Nie dotyczył on jednak byłego prezydenta, który został pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunał Stanu⁶⁷.

4. Prawo łaski na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. została uchwalona po długich latach prac komisji konstytucyjnych oraz prób zbudowania większości kwalifikowanej w parlamencie, która pozwalałaby na przyjęcie nowej ustawy zasadniczej. Rozwiązania ustrojowe w Konstytucji kwietniowej niewątpliwie zostały ukształtowane pod wpływem doktryny sanacyjnej. Ustrój

62 Wspomniany już art. 47 zd. 2: „Prezydent nie może stosować tego prawa [łaski] do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm”.

63 Witkowski, *Prezydent*, 86.

64 Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, 101-102.

65 Tak też: *Konstytucja z 17 marca 1921*, 217.

66 Witkowski, *Prezydent*, 87.

67 *Ibidem*.

Rzeczpospolitej został osadzony na czterech zasadach naczelnych: solidaryzmu, prymatu państwa nad społeczeństwem (jednostką), elitaryzmu oraz jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta RP⁶⁸. Zgodnie z tą ostatnią zdecydowanie wzmocniona została pozycja ustrojowa głowy państwa, głównie kosztem parlamentu. Nastąpiło odejście od zasady trójpodziału władzy oraz przeformułowanie zasady suwerenności narodu⁶⁹.

Na gruncie Konstytucji kwietniowej Prezydent RP stawał się „nositelium suwerenności państwowej”, stał ponad wszystkimi organami, zajmując w stosunku do aparatu państwowego pozycję zwierzchnią⁷⁰. Nie bez powodu zapisy dotyczące pozycji Prezydenta zostały umieszczone już w Rozdziale I – Rzeczpospolita Polska. Kluczowy był tutaj art. 2 ust. 2 Konstytucji: „Na Nim [Prezydencie RP] spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”⁷¹. Z kolei w ust. 4 tego artykułu można wyczytać: „W Jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”.

Konstytucja kwietniowa stworzyła zasadę zwierzchnictwa nieodpowiedzialnego przed nikim Prezydenta RP oraz zasadę jednolitości władzy w jego osobie. Było to wyraźne nawiązanie do monarchicznej koncepcji głowy państwa i przeniesienie jej na grunt republikański⁷². Nowy ustrój polityczny nie ulegał łatwemu sklasyfikowaniu. Część przedstawicieli doktryny określało go mianem cezaryzmu jako modelu ustrojowego będącego formą pośrednią między republiką a monarchią⁷³.

Teoretycznie wydawać by się mogło, że pozycja Prezydenta RP doznawała istotnych ograniczeń ze względu na wprowadzenie w Rozdziale II (Prezydent Rzeczypospolitej) art. 14 ust. 1 Konstytucji wymogu kontrasygnaty aktów urzędowych głowy państwa ze strony premiera i właściwego ministra⁷⁴. Obowiązek ten nie znajdował zastosowania jednak w przypadku wydania aktu będącego uprawnieniem osobistym (prerogatywą) głowy państwa, co można wywnioskować z ust. 2 tego artykułu⁷⁵. Do uprawnień osobistych Prezydenta RP, zawartych w art. 13 ust. 2 Konstytucji kwietniowej,

68 *Prawo konstytucyjne*, red. Wiesław Skrzydło (Lublin: Morspol, 1994), 62.

69 *Ibidem*, 61.

70 Ryszard Mojak, „Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939” *Annales UMCS*, nr 37 (1990): 117 i n.

71 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227) – dalej: Konstytucja kwietniowa.

72 Górecki, *Pozycja*, 30-31.

73 *Ibidem*, 33.

74 Art. 14 ust. 1: „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają do ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra”.

75 Art. 14 ust. 2: „Akty urzędowe wpływające z prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej, nie wymagają kontrasygnaty”.

należało również stosowanie prawa łaski. Zostało ono uregulowane w art. 69 ust. 1 ustawy zasadniczej: „Prezydent Rzeczypospolitej władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”. Ponadto ust. 2 tego artykułu dodawał, że, podobnie jak w przypadku Konstytucji marcowej, amnestia wymaga aktu ustawodawczego.

Zgodnie z art. 49 Konstytucji kwietniowej aktami ustawodawczymi były ustawy i dekrety Prezydenta RP. Zygmunt Łaguna wskazywał, że generalny akt łaski, na gruncie art. 69 ust. 2 Konstytucji, mógł dokonać się na mocy:

1. ustawy uchwalonej z inicjatywy Rady Ministrów albo Sejmu (art. 50 ust. 1), możliwej bez zgody rządu, ale przeprowadzonej zgodnie z zasadami procedur legislacyjnych (art. 53, 54);
2. dekretu Prezydenta RP, wydanego na podstawie czasowego i treściowego upoważnienia ustawowego (art. 55 ust. 1) albo wydanego w czasie, gdy Sejm jest rozwiązany – w razie konieczności państwowej (art. 55 ust. 2) – zawsze jednak na wniosek Rady Ministrów (art. 55 ust. 3)⁷⁶.

Łaguna stał również na stanowisku, że, w związku z ustawodawczym trybem wprowadzania amnestii, sądy nie mają możliwości badania ważności aktów ustawodawczych, które zostały należycie ogłoszone, a więc nie mają również prawa orzekać o amnestii, nawet gdyby zmieniała albo uchylała ona konkretne orzeczenia sądowe⁷⁷. August Paszkudzki, w swoim komentarzu do Konstytucji kwietniowej, dodawał, że dekret amnestyjny Prezydenta RP, w odróżnieniu od aktu łaski, podlegał już jednak obowiązkowi kontrasygnaty⁷⁸.

Należy zwrócić uwagę, że uregulowanie zakresu treściowego prawa łaski w Rozdziale IX „Wymiar sprawiedliwości” mogłoby sugerować, że decyzja o ułaskawieniu jest aktem władzy sądowniczej, a nie wykonawczej. Nie należy się temu dziwić, bowiem Prezydent RP, udzielając łaski skazanemu, wyjątkowo działał nie jako organ egzekutywy, ale organ władzy sądowniczej, a szerszym rozumieniu – jako podmiot uczestniczący w wymierzaniu sprawiedliwości⁷⁹. Stąd też przepis art. 64 ust. 4 Konstytucji kwietniowej mówiący o tym, że orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani uchylane przez inne organa władzy, nie znajdował tu zastosowania, gdyż dodatkowo

76 Zygmunt Łaguna, „Prawo łaski w świetle nowej konstytucji” *Głos Sądownictwa*, nr 11 (1937): 852.

77 Ibidem, 853.

78 August Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku. Tekst* (Lwów-Warszawa: Książnica-Atlas, 1935), 113.

79 Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, 108-109.

Prezydent był zwierzchnikiem wszystkich organów państwa, w tym sądów (art. 3 ust. 1 Konstytucji)⁸⁰.

Konstytucja kwietniowa, w przeciwieństwie do marcowej, wyraźnie wskazywała na wymóg prawomocności orzeczenia przy zastosowaniu prawa łaski. Wykluczone więc stawało się stosowanie abolicji w postaci nakazu umorzenia postępowania, które nie zostało jeszcze zakończone albo zakazu jego wszczęcia⁸¹. Podobnie uważał Maciej Starzewski, podkreślając że polski porządek prawny nie zna instytucji abolicji indywidualnej⁸². Tego samego zdania był Zygmunt Łaguna, twierdząc, że wyraźna treść art. 69 Konstytucji kwietniowej nie przewidywała możliwości jej zastosowania⁸³. Nie było to jednak stanowisko jednolite. Władysław Wolter wskazywał, że, na gruncie Konstytucji kwietniowej, prezydenckie prawo łaski znajdowało zastosowanie w najszerszym znaczeniu, gdyż przepisy ustawy zasadniczej ograniczone zostały do ogólnej formuły ułaskawienia⁸⁴.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., podobnie jak Konstytucja marcowa, dawała prezydentowi możliwość darowania kary w całości albo części – w postaci złagodzenia jej skutków, jak również przewidywała opcję zatarcia skutków skazania, np. restytucję w prawach honorowych⁸⁵. Konstytucja kwietniowa zrezygnowała jednak z określenia zasadzeń karno-sądowych jako przedmiotu prawa łaski. Oznaczało to, że Prezydent RP miał większą swobodę w tym zakresie niż na gruncie poprzedniej ustawy zasadniczej i mógł dokonywać ułaskawień osób skazanych orzeczeniami karno-administracyjnymi, dyscyplinarnymi itp.⁸⁶.

Sankcje orzekane w postępowaniu o wykroczenia lub dyscyplinarnym niejednokrotnie były bardziej dotkliwe od tych kryminalnych. W związku z tym utarła się praktyka, którą wypracował podczas swojej kadencji prezydent Mościcki, że wolno darować możliwie wszelkie dolegliwości o charakterze publicznym⁸⁷.

Ułaskawienie mogło dotyczyć również kar zasądzonych przez sądy doraźne. Prawo łaski, mimo zwykle krótkiego czasu od wydania wyroku do jego wykonania (w przypadku kary śmierci były to maksymalnie 24

80 Ibidem, 109.

81 Górecki, *Pozycja*, 112.

82 Starzewski, *Uwagi*, 226-227.

83 Łaguna, *Prawo*, 852.

84 Władysław Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, t. II (Kraków: Leon Frommer 1934), 174.

85 Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, 109.

86 Górecki, *Pozycja*, 112.

87 Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, 147.

godziny⁸⁸), pełniło niejako funkcję gwarancyjną, pozwalającą wkroczyć tam, gdzie istniała obawa, czy orzeczenie zostało wydane w oparciu o właściwe procedury i gwarancje sądownicze⁸⁹. Prezydent RP mógł delegować swoje uprawnienie na właściwego dowódcę wojskowego. Dotyczyło to zarówno postępowania doraźnego, jak i procesów prowadzonych w warunkach wojny, a nawet na morzu⁹⁰.

Odmienne niż w przypadku regulacji Konstytucji marcowej oraz Konstytucji 3 Maja, ustawa zasadnicza z 1935 r. nie zabraniała głowie państwa dokonywania ułaskawień ministrów, którzy zostali skazani orzeczeniem Trybunału Stanu⁹¹. Tłumaczono to odmienną pozycją tego organu, gdyż, zgodnie z art. 71 Konstytucji kwietniowej, TS nie miał już charakteru samodzielnego, lecz jego skład był powoływany przez Prezydenta, a także faktem, iż głowa państwa pełniła wcześniej wspomniane już zwierzchnictwo nad wszystkimi organami administracji państwowej⁹².

W toku stosowania prawa łaski, na podstawie przepisów Konstytucji kwietniowej, prezydent Ignacy Mościcki (urzędujący w latach 1926–1939) poważnie podchodził do swoich obowiązków w tym zakresie. Wysłuchiwał referatów i opinii szefa Kancelarii Cywilnej dotyczących wniosków ministra sprawiedliwości o ułaskawienie. Nie zdarzało się, aby głowa państwa pobieżnie zapoznawała się z tą dokumentacją ze względu na inne swoje obowiązki. Prezydent przyjmował również kilka razy w roku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Pierwszego Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, którzy informowali go o bieżących problemach sądownictwa⁹³.

5. Wybrane elementy agracji na ziemiach polskich podczas II wojny światowej

W drugim dniu wojny z Niemcami, celem konsolidacji narodu wózków państwa oraz jego mobilizacji do walki z wrogiem, Prezydent RP wydał dekret o amnestii⁹⁴. Zgodnie z tym aktem „puszczone zostały w niepamięć” wszelkie wykroczenia, przestępstwa podatkowe do wysokości 3 tys. zł oraz niektóre przestępstwa wojskowe, popełnione przed 31 sierpnia 1939 r. Darowano również kary grzywny, a także kary pozbawienia wolności, orze-

88 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1932 r. o wprowadzeniu postępowania doraźnego (Dz. U. z 1932 r. Nr 74, poz. 669).

89 Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, 145.

90 Ibidem, 144.

91 Paszkudzki, *Konstytucja*, 23.

92 Rogoziński, *Instytucja*, 113.

93 Górecki, *Pozycja*, 113.

94 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 2 września 1939 r. o amnestii (Dz. U. z 1939 r. Nr 87, poz. 553).

czony w wymiarze nieprzekraczającym roku. Ponadto złagodzone o połowę kary pozbawienia wolności orzeczone w granicach 1-5 lat oraz o jedną trzecią w wymiarze 5-10 lat. Amnestii tej jednak nie stosowano:

1. wobec tych, którzy po dniu 30 sierpnia 1939 r. uchylili się od obowiązku stawienia się do poboru lub od obowiązku służby wojskowej;
2. wobec tych, którzy zostali skazani na utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych;
3. wobec tych, którzy zostali skazani na umieszczenie w zakładzie dla niepoprawnych;
4. wobec tych, którzy zostali skazani na karę pozbawienia wolności na podstawie art. 24 prawa karnego skarbowego (w warunkach multirecydywy – „po dwukrotnym odcierpieniu kary za przestępstwo umyślne”⁹⁵).

Wkrótce jednak powyższy dekret amnestyjny stracił istotnie (choć o dziwo nie kompletnie) na znaczeniu, gdyż Polska przegrała wojnę obronną, z września i października 1939 r., która pozbawiła państwo polskie atrybutów suwerenności zarówno w ujęciu polityczno-prawnym⁹⁶, jak i terytorialnym. Rząd RP na uchodźstwie nie miał już możliwości wykonywania swej jurysdykcji sądowej na ziemiach polskich.

Na obszary dawnej II Rzeczypospolitej rozciągnięto prawo dwóch okupantów: ZSRR i III Rzeszy Niemieckiej. Tereny tzw. Kresów Wschodnich zostały włączone do Białoruskiej i Ukraińskiej Republiki Radzieckiej, a te włączone do Związku Radzieckiego. Część obszarów, np. Górny Śląsk, Wielkopolskę czy Pomorze, włączono bezpośrednio do Niemiec. Z pozostałych obszarów utworzono, na podstawie dekretu Adolfa Hitlera z dnia 12 października 1939 r. (z mocą obowiązującą od 26 października), osobliwy twór administracyjno-terytorialny pod nazwą Generalnego Gubernatorstwa (GG).

Na terenie GG Niemcy zachowali polskie prawo cywilne i karne (materialne i procesowe), o ile nie pozostawało ono w sprzeczności z przejęciem władzy przez Rzeszę Niemiecką i wykonywaniem przez nią zadań wojskowych. Przepisy te jednak były często zmieniane w drodze dekretów i rozporządzeń kanclerza Rzeszy, generalnego gubernatora oraz dowódcy SS i policji w GG⁹⁷.

95 Ustawa z dnia 18 marca 1932 r. karna skarbową (Dz. U. z 1932 r. Nr 34, poz. 355 z późn. zm.).

96 Z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia państwo polskie nadal istniało, gdyż jego reprezentacją był Rząd RP na uchodźstwie z siedzibą w Angers, a po upadku Francji w czerwcu 1940 r. – w Londynie.

97 Adam Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej* (Warszawa: LexisNexis, 2013), 22.

Już 22 listopada 1939 r. wydano przepisy wykonawcze do rozporządzenia o sądach specjalnych GG, z których wynikało, że podmiotem uprawnionym do stosowania prawa łaski był generalny gubernator⁹⁸. Stanowisko to piastował Hans Frank, który otrzymał tak szeroki zakres władzy, że sam się zaczął nazywać „niemieckim królem Polski”⁹⁹. Nie zmieniało to jednak faktu, że narastały pewnego rodzaju kontrowersje co do podmiotów władnych dysponować prawem łaski. Wątpliwości te rozwiązał dekret kanclerza Rzeszy z dnia 30 stycznia 1940 r., w którym Hitler przekazał Frankowi uprawnienia do umarzania postępowania i ułaskawiania, z wyłączeniem jednak funkcjonariuszy SS i policji. Generalny gubernator otrzymał również możliwość subdelegacji otrzymanych kompetencji podległym sobie organom w ramach struktury GG¹⁰⁰.

Zgodnie z dekretem generalnego gubernatora z dnia 8 marca 1940 r. wykonanie wyroków śmierci, zasądzonych przez sądy specjalne, sądy powszechne lub policyjne sądy doraźne GG mogło nastąpić dopiero po wydaniu decyzji przez Hansa Franka, że nie korzysta z zastosowania prawa łaski w tych indywidualnych przypadkach¹⁰¹. W dniu 20 grudnia 1941 r. dekret ten został znowelizowany i dawał możliwość ułaskawienia gubernatorom dystryktów – ale tylko w przypadku skazania Żydów przez sądy specjalne za naruszenie przepisów o ograniczeniach prawa pobytu (co w praktyce wiązało się z ucieczką z getta)¹⁰². Ułaskawień w tej materii dokonywano niezwykle rzadko¹⁰³.

Od 5 maja 1942 r. prawem łaski, w zakresie kar pozbawienia wolności i grzywn, posiadał kierownik Głównego Wydziału Sprawiedliwości w Rządzie GG. Miał on także możliwość delegowania swych uprawnień na inne podmioty, np. na kierowników prokuratur przy sądach specjalnych. Warto dodać, że analogiczne uprawnienia uzyskali kierownicy wydziałów sprawiedliwości w ramach sądownictwa karnego¹⁰⁴. Pewnego rodzaju zaburzeniem w funkcjonowaniu prawa łaski w Generalnym Gubernatorstwie była

98 Andrzej Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945. Organizacja i funkcjonowanie*, (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii-Curie Skłodowskiej, 2008), 204.

99 Andrzej Szwarc, Marek Urbański, Paweł Wieczorkiewicz, *Kto rządził Polską? Nowy poczet władców od początków do XXI wieku* (Warszawa: Świat Książki, 2007), 204.

100 Wrzyszczyk, *Okupacyjne*, 205.

101 Ibidem, 207.

102 Ibidem, 209.

103 Ibidem, 213-214.

104 Ibidem, 210-211.

możliwość natychmiastowego wykonania kary śmierci przez sądy doraźne tworzone przez policję bezpieczeństwa (SD) od 2 października 1943 r.¹⁰⁵.

Na ziemiach okupowanych przez ZSRR w latach 1939-1941, czyli tzw. Kresach Wschodnich, zostały wprowadzone sądy i prawo radzieckie. Paromilionowa większość represjonowanych Polaków nigdy nie ujrzała sali sądowej, gdyż byli skazywani w trybie zaocznym i to nie przez organ sądowy, lecz administracyjny. Na szczeblu centralnym było to kolegium specjalne NKWD (OSO), a terenowym – tzw. trojka, która składała się z dwóch funkcjonariuszy NKWD i prokuratora. Ten tryb wyrokowania w 95% oznaczał najwyższy wymiar kary, przy czym zawsze wyrok był ostateczny – nie przewidywał odwołania ani wniesienia prośby o łaskę¹⁰⁶.

6. Zakończenie

Prawo łaski, które funkcjonowało w okresie międzywojennym, było istotną prerogatywą głowy państwa. Najpierw jej dysponentem, przez krótki okres tzw. prowizorium konstytucyjnego, był Naczelnik Państwa, a od 1921 r. – Prezydent Rzeczypospolitej. Kompetencja do ułaskawiania poszczególnych osób fizycznych, zwłaszcza w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, była rozumiana przez doktrynę w sposób niejednolity, co powodowało liczne konfuzje w zakresie przedmiotowym jej stosowania. Część badaczy opowiadała się za tezą, że głowie państwa przysługuje niemal niczym nieograniczone prawo łaski, a więc możliwość stosowania także abolicji indywidualnej oraz zatarcia skazania, co mogło oznaczać ingerencję w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy.

W okresie sanacyjnym prerogatywa Prezydenta w zakresie stosowania prawa łaski została wzmocniona, o czym świadczy również fakt, że nie tylko nie był on ograniczony przedmiotowo, lecz również podmiotowo, bowiem mógł ułaskawić nawet osoby skazane orzeczeniem Trybunału Stanu. Co do jednego była jednak zgodność, co zresztą literalnie wynikało z przepisów konstytucyjnych – co do zasady amnestia była zastrzeżona dla Sejmu.

Współcześnie pozycja Prezydenta RP nie jest już tak silna, jak na gruncie Konstytucji kwietniowej, czego pośrednią implikacją jest pytanie o zakres przedmiotowy prezydenckiego prawa łaski, które, w świetle praktyki konstytucyjnej, wydaje się pozostawać do dziś otwarte.

105 Ibidem, 215.

106 A. Lityński, *Historia*, 24.

Bibliografia

- Bancerz Stefan, „Amnestia w Polsce przedwrześniowej a amnestia obecnie” *Demokratyczny Przegląd Prawniczy*, nr 3 (1947).
- Bednarzak Jan, *Amnestia* (Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze 1965).
- Cieślak Marian, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia* (Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN 1995).
- Deryng Andrzej, *Akty rządowe głowy państwa* (Lwów: nakł. Towarzystwa Naukowego, 1934).
- Górecki Dariusz, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1995).
- Kaczmarczyk-Kłak Katarzyna, „Prawo łaski w świetle Konstytucji z 17 marca 1921 r. Zagadnienia ustrojowe i procesowe” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 23 (2014).
- Kaczmarczyk-Kłak Katarzyna, *Prawo łaski na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie* (Rzeszów: MITEL, 2013).
- Kaczmarczyk-Kłak Katarzyna, *Prawo łaski w okresie prowizorium konstytucyjnego w latach 1918–1922*, [w:] *Ustroje – historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Południowa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. Grzybowski Marian, Kuca Grzegorz, Mikuli Piotr. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013.
- Komarnicki Wacław, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej Polskiej* (Warszawa: Wydawnictwo F. Hoesicka, 1923).
- Kozłowski Krzysztof, *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia, regulacja, praktyka* (Warszawa: C. H. Beck, 2013).
- Krukowski Stanisław, „Mała Konstytucja z 1919 r.”, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. Kallas Marian, t. II. Warszawa: PWN, 1990.
- Krzymuski Edmund, [w:] *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P.*, oprac. Kutrzeba Stanisław, t. III. Warszawa 1931.
- Krzymuski Edmund, *System prawa karnego ze stanowiskiem nauki i trzech kodeksów obowiązujących w Polsce* (Kraków: Nakład Krakowskiej Spółki Wydawniczej, 1921).
- Kutrzeba Stanisław, *Polska Odrodzona 1914–1939* (Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, 1988).
- Lityński Adam, *Historia prawa Polski Ludowej* (Warszawa: LexisNexis, 2013).
- Łaguna Zygmunt, „Prawo łaski w świetle nowej konstytucji” *Głos Sądownictwa*, nr 11 (1937).
- Makarewicz Juliusz, *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Lwów-Warszawa: Książnica Polska, 1924).

- Makowski Julian, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1924).
- Mojak Ryszard, „Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939” *Annales UMCS*, nr 37 (1990).
- Paszczudzi August, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku. Tekst* (Lwów-Warszawa: Książnica-Atlas, 1935).
- Prawo konstytucyjne*, red. Skrzydło Wiesław (Lublin: Morpol, 1994).
- Rogoziński Piotr, *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim* (Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2009).
- Skrobecki Władysław, „Prawo łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* nr 19 (1923).
- Słownik języka polskiego*, red. Szymczak Mieczysław, t. II (Warszawa: PWN, 1988).
- Starzewski Maciej, „Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta RP” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 30 (1935).
- Starzyński Stanisław, *Konstytucja Państwa Polskiego* (Lwów: Towarzystwo Naukowe, 1921).
- Szwarc Andrzej, Marek Urbański, Paweł Wieczorkiewicz, *Kto rządził Polską? Nowy poczet władców od początków do XXI wieku* (Warszawa: Świat Książki, 2007).
- Śliwiński Stanisław, *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna* (Warszawa: Gebethner i Wolff, 1946).
- Wilk Leszek., „Prawo łaski a sprawiedliwość karania – refleksja filozoficzno-prawna” *Problemy Prawa Karnego*, nr 23 (2000).
- Wilk Leszek, „W sprawie uregulowania i stosowania łaski generalnej”, *Palestra*, nr 5-6 (2002), 36.
- Witkowski Zbigniew, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)* (Warszawa-Poznań-Toruń: PWN, 2007).
- Wolter Władysław., *Zarys system prawa karnego. Część ogólna*, t. II (Kraków: Leon Frommer, 1933).
- Wolter Władysław., *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, t. I, (Kraków: Leon Frommer, 1933).
- Wrzyszczyk Andrzej, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945. Organizacja i funkcjonowanie* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Mari-Curie Skłodowskiej, 2008).