Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak

Prawo łaski w świetle Konstytucji z 17 marca 1921 r. Zagadnienia ustrojowe i procesowe

The right of pardon in the view of the Constitution of 17 March 1921. Constitutional and lawsuit issues

Konstytucja z 17 marca 1921 r.[1] w art. 47 ust. 1 stanowiła: „Prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karnosądowego w poszczególnych wypadkach przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej". Prawo łaski wykonywał prezydent – jako głowa państwa[2] – we współczesnej Europie było ono powszechne. Jedynie w Estonii – według Konstytucji z 15 czerwca 1920 r. – prawo łaski wykonywał rząd[3], przy czym Konstytucja ta nie znała instytucji prezydenta.

Jak podkreślano we współczesnej doktrynie, tak ujęte uprawnienie głowy państwa nie powinno budzić wątpliwości ze względu na jego wyjątkowy charakter.[4] Zwrócono również uwagę, że prawo łaski jest konieczne ze względu na istotę normy prawnej, która może nie przewidzieć wszelkich wypadków i zdarzyć się może, że wyrok, który jest zgodny z prawem, będzie jednocześnie niesprawiedliwy ze względu na specjalne okoliczności.[5]

W tym miejscu warto podkreślić, że projekt Konstytucji przedstawiony przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego nie przewidywał żadnych ograniczeń, jeżeli chodzi o możliwą treść aktu łaski, nie była więc wykluczona abo-

[1] Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 17 marca 1921)*, oprac. A. Wereszczyński, Lwów–Warszawa–Kraków 1927; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ważniejsze ustawy polityczne i administracyjne uzupełnione Statutem Ligii Narodów*, wydał A. Peretiakowicz, Poznań 1928, s. 1–43.

[2] L. Kulikowski, *Prawo łaski*, „Wiliński Przegląd Prawniczy" 1932, nr 6, s. 171.

[3] W. Makowski, *Ustroje polityczne państw bałkańskich*, „Nowe Państwo" 1931, nr 1, s 15.

[4] J. Kuncewicz, *Przebudowa. Rzecz o życiu i ustroju Polski*, słowo wstępne Z. Cybichowski, Kraków 1930, s. 112.

[5] Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1929, s. 113.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

licja indywidualna, jak i uchylenie mocą decyzji głowy państwa skutków skazania. Istotne jest również to, że projekt nie zawężał prawa łaski wyłącznie do „skazania karnosądowego", pod względem przedmiotowym, nie wykluczając tym samym okazania prawa łaski w przypadku wymierzenia kar administracyjnych. Była to konsekwencja posłużenia się przez projektodawców pojęciem „*prawa łaski*", bez określenia, jaki jest jego zakres przedmiotowy. Ostatecznie Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie przyjęła takiego rozwiązania, wyraźnie określając granice przedmiotowe prezydenckiego prawa łaski i wskazując możliwą treść aktu łaski. Z tego też wynika, że w toku prac parlamentarnych zwyciężył pogląd o konieczności wąskiego ujęcia tej kompetencji głowy państwa.

Rozwiązanie przyjęte w art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. nawiązuje do współczesnych rozwiązań konstytucyjnych, które ograniczały uprawnienia głowy państwa co do treści i zakresu przedmiotowego prawa łaski. Ustawa zasadnicza formułowała bowiem pewne warunki związane z okazaniem łaski (w jakim przypadku może być okazana, jaką treść może przybrać akt łaski), zakreślając tym samym jej możliwe granice, przy czym czyniła to w taki sposób, że treść i zakres przedmiotowy możliwych decyzji głowy państwa wynikał z samej konstytucji. Takie rozwiązanie przyjęto m.in. w Konstytucji Łotwy z 15 lutego 1922 r.[6] (art. 45), wskazując, że prezydent może ułaskawić „przestępców skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym", jak również w Finlandii, gdzie prezydent dysponował jedynie możliwością „darowania" lub „złagodzenia" kary, a więc zakres jego możliwości ułaskawieniowych – jeżeli chodzi o treść aktu łaski – był jeszcze mniejszy niż w Polsce, nie obejmował bowiem możliwości zatarcia aktem łaski skazania (art. 29 ust. 1 Aktu o Formie Rządu Finlandii z 17 lipca 1919 r.[7] – Konstytucji Finlandii). Cechą wspólną tych rozwiązań było wykluczenie możliwości okazania przez głowę państwa abolicji indywidualnej, a przez to dopuszczenie możliwości ułaskawienia dopiero po zakończeniu (i to prawomocnym) postępowania w danej sprawie. O ile jednak konstytucja łotewska i polska, w wyniku użytych sformułowań, przesądzały, że zakresem przedmiotowym prawa łaski objęta była odpowiedzialność za przestępstwa, o tyle Konstytucja Finlandii w tym zakresie stwarzała szersze możliwości ułaskawienia, nie wykluczając ułaskawienia w przypadku orzeczenia kary o charakterze administracyjnym, czy też dyscyplinarnym, co wynikało z posłużenia się pojęciem „kary" bez precyzowania jej charakteru czy trybu orzekania. Rozwiązanie polskie i łotewskie szerzej zakreślało również zakres prawa łaski, głowa państwa mogła bowiem aktem łaski uchylić skutki skazania, co nie było możliwe w świetle konstytucji fińskiej, mimo szerokiego zakresu kom-

[6] *Nowe konstytucje*, przełożone pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925, s. 137–154.

[7] A. Gwiżdż, *Uwagi wstępne do konstytucji Finlandii*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji. Zbiór tekstów*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 46.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

petencji prezydenta Finlandii, który zbliżał system ustrojowy tego kraju do rozwiązań charakterystycznych dla modelu rządów prezydenckich.[8] Również prawo łaski we współczesnej Bułgarii – w świetle Konstytucji z 16 kwietnia 1879 r. – nie miało charakteru nieograniczonego. Głowa państwa bułgarskiego – car – dysponowała bowiem prawem łaski „w sprawach kryminalnych" (art. 14)[9], co zawężało jego kompetencję pod względem przedmiotowym. Formalnie nie była wykluczona abolicja indywidualna, ale mogła nastąpić wyłącznie w odniesieniu do czynu o charakterze kryminalnym. Z powyższego zestawienia wynika, że ograniczenia odnośnie do treści i zakresu przedmiotowego prawa łaski miały różny zakres, ale cechą wspólną wskazanych rozwiązań było ujęcie prawa łaski w ramy konstytucyjne i zakreślenie granic przedmiotowych oraz możliwych form okazania łaski w sposób, który zawężał swobodę decyzyjną głowy państwa.

Inne rozwiązanie wprowadziła m.in. Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r.[10], jak również Konstytucja Austrii z 1 października 1920 r.[11] (art. 65 ust. 2 lit. c). O ile jednak w tym pierwszym przypadku przyznano prezydentowi kompetencję w zakresie prawa łaski bez ograniczenia jakimikolwiek zastrzeżeniami, co uprawniało do szerokiej jego interpretacji, o tyle w drugiej regulacji ustrojodawca wyraźnie szeroko zakreślił zakres przedmiotowy ułaskawienia i w związku z tym szeroko ujął również możliwe formy ułaskawienia – łagodzenie i zmiana kar, umarzanie skutków kar i wyroków w drodze łaski, a także umarzanie postępowania karnosądowego o czyny karygodne ścigane z urzędu. Rozwiązanie austriackie jest z tego względu oryginalne i precyzyjne, a zarazem bardzo szerokie, określenie zakresu prawa łaski i form jej okazania nie było bowiem współcześnie spotykane. Również Konstytucja Austrii z 1934 r. bardzo szeroko ujmowała prezydenckie prawo łaski, nie wyłączając z jego zakresu abolicji indywidualnej.[12]

O ile Konstytucja z 17 marca 1921 r. upodabniała głowę państwa do prezydenta francuskiego doby III Republiki (zresztą twórcy tej konstytucji inspirowali się rozwiązaniami przyjętymi w III Republice[13]), o tyle w kwestii ujęcia prawa

[8] R. Erich, *La Constitution Finlandaise*, „Revue de Droit International" 1924, z. 2, s. 100 i nast.; A. Ajnenkiel, *Ewolucja systemów ustrojowych w Europie Środkowej 1918–1939*, [w:] *Dyktatury w Europie Środkowej i Wschodniej 1918–1939. Konferencja naukowa w Instytucie Historii Polskiej Akademii Nauk 2–3 XII 1971*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 47.

[9] E. Pioskowik, *Ewolucja systemu sprawowania władzy w Bułgarii w latach 1918–1944*, Katowice 1993, s. 13.

[10] *Nowe konstytucje…*, s. 361–377.

[11] *Ibidem*, s. 443–453.

[12] A. Berger, *Nowa konstytucja austriacka*, „Nowe Państwo" 1934, nr 3, s. 12.

[13] Zob. szerzej: W. Skrzydło, *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej*, [w:] *Polska w Europie. Studia historyczne*, red. H. Zins, Lublin 1968, s. 273–287; Z. Witkowski, *Zakres recepcji konstytucjonalizmu francuskiego III Republiki w Konstytucji marcowej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici", Prawo, 1985, z. XXIV, s. 271–289; o wpływie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

łaski występowała istotna różnica między rozwiązaniem polskim a francuskim. Ustawa o organizacji władz publicznych z 25 lutego 1975 r.[14], składająca się na Konstytucję III Republiki[15], w art. 3 przyznawała prezydentowi prawo łaski, ale bez precyzowania jego zakresu. Literalnie zatem kompetencja głowy państwa francuskiego w zakresie ułaskawienia była bardzo szeroka, nie znając ograniczeń konstytucyjnych, zaś w Polsce zakres władzy ułaskawieniowej prezydenta został ograniczony.

Prezydent nie mógł stosować prawa łaski w stosunku do ministrów, sądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm (art. 47 ust. 2 Konstytucji z 17 marca 1921 r.).[16] Było to jedyne konstytucyjne ograniczenie prawa łaski o charakterze podmiotowym. Od początku przewidywał je projekt konstytucji przedstawiony przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego. Miało charakter bezwarunkowy – „zasądzenie na skutek oskarżenia Sejmu" definitywnie eliminowało możliwość ułaskawienia. Rozwiązanie w Polsce także pod względem podmiotowym ograniczało zatem swobodę decyzyjną głowy państwa. Tym samym polska ustawa zasadnicza różniła się m.in. od ówczesnej konstytucji fińskiej, która w takim przypadku dopuszczała ułaskawienie za zgodą parlamentu[17], czy też Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z 5 października 1921 r., także dopuszczającej możliwość ułaskawienia członka rządu na wniosek parlamentu (art. 12).[18] Polska regulacja wykazywała jednocześnie podobieństwo do rozwiązania znanego Konstytucji Czechosłowacji z 29 lutego 1920 r., bezwzględnie wykluczającej ułaskawienie członka rządu „zasądzonego" na skutek oskarżenia Izby Posłów przez Senat, który właściwy był do stwierdzenia naruszenia konstytucji lub innej ustawy (§ 103 ust. 2).[19] Nie przyjęto zatem rozwiązania

---

rozwiązań francuskich na Konstytucję z 17 marca 1921 r. zob. szerzej: S. Różycki, *L´Influence du Constitutionnalisme Français sur la Constitution Polonaise du 17 Mars 1921*, Paris 1930; V. Dalmas, *L´Évolution constitutionnelle de la Pologne depuis 1919*, Paris 1936.

[14] L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, *Les constitutions et les principales lois poliques de la France depuis 1789*, Paryż 1952, s. 290–292; M. Szczaniecki, *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, cz. I, Warszawa 1976, s. 135–136; *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, wyboru dokonali M. J. Ptak i M. Kinstler, Wrocław 1996, s. 107–108.

[15] A. Gaca [w:] K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2011, s. 711.

[16] F. Siemieński, *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 1990, sec. G, vol. XXXVII, s. 183.

[17] Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*, Warszawa–Toruń 1987, s. 87.

[18] K. Koźbiał, W. Stankowski, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka*, Warszawa 2009.

[19] M. Starzewski, *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926, s. 97 i 129; S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, reprint wydania z 1928 r., Warszawa 2010, s. 177.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

austriackiego, znanego ustawie z dnia 25 lipca 1867 r. o odpowiedzialności ministrów dla krajów i królestw reprezentowanych w Radzie Państwa, zgodnie z którym cesarz miał prawo ułaskawić ministra „zasądzonego" przez Trybunał Stanu tylko na wniosek tej Izby Rady Państwa, od której wyszło oskarżenie (§ 29), tj. nie zastrzeżono, że w takim przypadku ułaskawienie może nastąpić na wniosek parlamentu, co wprawdzie ograniczałoby władzę głowy państwa, ale generalnie nie wykluczało możliwości okazania łaski w indywidualnym przypadku. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozwiązania obowiązujące w tamtym czasie na Litwie. Pierwotnie – Konstytucja z 1 sierpnia 1922 r. zastrzegała, że ułaskawienie skazanego ministra możliwe jest jedynie za zgodą Sejmu, ale kolejna – Konstytucja z 15 maja 1928 r., – takiego ograniczenia już nie znała[20]; rozwiązanie to powieliła Konstytucja z 12 maja 1938 r.[21] Na Litwie odstąpiono zatem od pierwotnego ograniczenia podmiotowego, co wyraźnie rozszerzało zakres prezydenckiego prawa łaski.

Istota polskiego ograniczenia konstytucyjnego nie polegała na tym, że wykluczono w ogóle ułaskawienia ministrów, lecz na tym, że wyeliminowano możliwość ułaskawienia ministra „zasądzonego" we wskazanym trybie, tj. gdy doszło do niego na skutek oskarżenia Sejmu. Skazanie ministra przez sąd zwyczajny lub wojskowy, w tym za przestępstwa urzędnicze (przekroczenie władzy lub niedopełnienie obowiązku – art. 286 k.k. z 1932 r.; poświadczenie nieprawdy – art. 287 k.k. z 1932 r.; ujawnienie tajemnicy urzędowej – art. 289 k.k. z 1932 r.; przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej – art. 290 k.k. z 1932 r.), nie wyłączało możliwości ułaskawienia. Do takiej bowiem sytuacji nie odnosił się art. 47 ust. 2 ustawy zasadniczej.[22] Inne rozwiązanie przyjęto w Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga z 17 października 1868 r., ówcześnie obowiązującej, w której wykluczono możliwość ułaskawienia członka rządu, bez względu na to, jaki sąd (organ) i w jakim trybie wydał orzeczenie skazujące (art. 38).[23]

Literalnie zakresem przedmiotowym dyspozycji art. 47 ust. 2 Konstytucji z 17 marca 1921 r. byli objęci „ministrowie", przez co należało rozumieć ministrów resortowych – kierowników wyodrębnionych w oparciu o kryterium przedmiotowe resortów administracji państwowej (ministerstw)[24], jak również tzw. ministrów „bez teki", tj. niekierujących resortem administracji państwowej, tymczasowych kierowników ministerstw (bo zgodnie z art. 62 ust. 1 odnosiły się do nich przepisy

[20] A. Miler, *Nowa Konstytucja Państwa Litewskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1929, nr 1, s. 57.

[21] M. Maksimajtis, *Gosudarstwiennyj stroj burżuaznoj Litwy*, Wilno 1969, s. 54 i nast.

[22] W. L. Jaworski, *Prawa państwa polskiego. Konstytucja z 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 217.

[23] *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

[24] D. Malec [w:] D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, s. 151.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

o urzędzie ministra), jak również kierowników urzędów centralnych w rangach ministrów.[25] Zakresem tym objęty był również Prezes Rady Ministrów, jeżeli został skazany przez Trybunał Stanu. Z jednej strony przemawiały bowiem za tym te same racje co w odniesieniu do ministrów, jak również to, że praktycznie we wszystkich sprawach traktowano go jak ministrów.[26] W pojęciu tym natomiast z całą pewnością nie mieścił się były prezydent skazany przez Trybunał Stanu, nie był on bowiem „ministrem" w rozumieniu Konstytucji. Tym samym skazanie prezydenta przez Trybunał Stanu za czyny, o których stanowił art. 51 ust. 2 Konstytucji, nie zamykało drogi do ułaskawienia i w zgodzie z Konstytucją były prezydent mógł zostać ułaskawiony w trybie art. 47 ust. 1 ustawy zasadniczej. Rozwiązanie to nie było racjonalne, gdyż różnicowało skutki „zasądzenia" przez Trybunał Stanu, w zależności od tego, kogo dotyczyło jego orzeczenie.

W gestii prezydenta było wydanie indywidualnego aktu łaski (arg. *ex* art. 47 ust. 3 Konstytucji), odnoszącego się do konkretnej, wskazanej w nim osoby.[27] Amnestia mogła być ogłoszona wyłącznie w drodze ustawodawczej (art. 47 ust. 3 Konstytucji). Na tle współczesnych rozwiązań nie było to rozwiązanie wyjątkowe – takie samo przewidywała m.in. przywołana już Konstytucja Rzeszy Niemieckiej, Austrii, Łotwy, Finlandii[28], albowiem jedynie wyjątkowo głowa państwa dysponowała możliwością ogłoszenia amnestii (takie rozwiązanie przewidywała Konstytucja Czechosłowacji z 1920 r.).[29] Abolicja o charakterze generalnym mogła być ogłoszona wyłącznie przez parlament, wraz z amnestią, jak również osobno[30]. Skoro bowiem akt amnestyjny mógł pochodzić od parlamentu, to również i abolicja – *a minori ad maius* – była dla niego zastrzeżona.

Zgodnie z Konstytucją z 17 marca 1921 r. prawo łaski obejmowało „*darowanie kary*", „*złagodzenie kary*" oraz „*darowanie skutków skazania karnosądowego*". Nie dotyczyło sankcji orzekanych przez organy pozasądowe, np. kar o charakterze administracyjnym, jak również dyscyplinarnym, co wyraźnie wynikało z art. 47 ust. 1 Konstytucji[31], w takim przypadku kara nie była bowiem orzekana w postępowaniu karnosądowym. Przywołany przepis ustawy zasadniczej wyraźnie odwoływał się bowiem do „*zasądzenia karnosądowego*" i odnosił się nie tylko do „*darowania skutków skazania*", ale również ograniczał możliwość „*darowania*" lub „*złagodzenia*" kary. Odmienna interpretacja byłaby nielogiczna. Oznaczało to,

[25] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 87.

[26] *Ibidem*.

[27] A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1927, s. 69; S. Śliwiński, *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 1946, s. 515; W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, t. II, Kraków 1934, s. 174.

[28] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 84.

[29] *Ibidem*.

[30] Zob. Z. Łaguna, *Prawo łaski w świetle nowej konstytucji*, „Głos Sądownictwa" 1937, nr 11, s. 851.

[31] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 516.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

że prezydent mógł w ramach łaski darować lub złagodzić karę o charakterze kryminalnym orzeczoną przez sąd, a nie każdą karę, choćby swą dolegliwością była identyczna jak kara orzeczona przez sąd oraz darować skutki orzeczenia takiej kary.[32] To zatem nie tylko pojęcie „kary" wyznaczało zakres możliwego ułaskawienia, lecz przede wszystkim organ orzekający i tryb jej orzekania, który musiał być „karnosądowy". W konsekwencji prawo łaski ograniczone było, co do zasady, do przypadku skazania za przestępstwo w rozumieniu prawa karnego materialnego, jako że prawo to należało do tzw. sądowego prawa karnego.[33] Nie było przeszkód formalnych do ułaskawienia skazanego przez sąd za popełnienie wykroczenia, w takim przypadku dochodziło bowiem do orzeczenia „kary" w postępowaniu „karnosądowym", co dotyczyło zarówno przypadku, w którym sprawa o wykroczenie należała do właściwości sądu i sąd wydał wyrok skazujący, jak również w sytuacji, w której osoba (wobec której organ administracyjny wymierzył karę w postępowaniu karno-administracyjnym) złożyła wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego (art. 34 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym[34]; art. 618 § 1 k.p.k. z 1928 r.).[35] W obu bowiem przypadkach sąd rozstrzygał sprawę w ramach postępowania sądowego, zaś „zasądzenie" miało charakter „karnosądowy". Tylko wtedy, gdy karę wymierzył organ administracyjny i nie doszło do skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, ułaskawienie nie mogło mieć miejsca, albowiem nie doszło do „zasądzenia karnosądowego", o którym mowa w art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. Pojęcie „zasądzenia karnosądowego" obejmowało każdy przypadek orzeczenia kary przez sąd w wyniku merytorycznego rozpoznania sprawy, bez względu na to, jakiego czynu ono dotyczyło i w jakim trybie postępowania nastąpiło.

W przypadku zatem odpowiedzialności za wykroczenie o możliwości ułaskawienia decydowało to, w jakim trybie doszło do wymierzenia kary i jaki organ to uczynił[36], co nie było logiczne, gdyż wynikało z niego, że powiązano możliwość ułaskawienia wyłącznie z decyzjami zapadającymi przed sądami. Powyższej tezy nie podważa umieszczenie w rozdziale V rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym przepisów odnoszących się do przebiegu postępowania na skutek złożenia żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (art. 34–44). Nie oznaczało to bowiem, że postępowanie przed sądem nie miało charakteru „karnosądowego". Tryb „karno-administracyjny" był wyłącznie trybem postępowania przed organami administracyjnymi, co determinowało również rozwiązania procedural-

[32] Z. Cybichowski, *op. cit.*, s. 111.
[33] W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, t. I, Kraków 1933, s. 4.
[34] Dz. U. z 1928 r. nr 38, poz. 365.
[35] Zob. T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 30.
[36] A. Gubiński [w:] T. Grzegorczyk, A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1996, s. 19.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

ne. Tylko w odniesieniu do tego trybu postępowania prawodawca posługiwał się pojęciem „kary administracyjnej" (art. 37 rozporządzenia), co prowadzi do wniosku, że chodziło tu o tryb jej orzeczenia. Z rozporządzenia wynikało ponadto, że w omawianym przypadku sąd rozpoznawał sprawę według przepisów obowiązujących w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 39 rozporządzenia).

Wyraźnie zatem odróżniono tryb orzeczenia kary – „karno-administracyjny", od postępowania przed sądem, na podstawie przepisów procedury karnej (arg. *ex* 44 rozporządzenia). Po wejściu w życie kodeksu postępowania karnego z 1928 r. sąd rozpoznający sprawę, w której doszło do wymierzania kary przez organ administracyjny, orzekał na podstawie przepisów tego kodeksu również według przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 622), przy czym w dniu wejścia w życie kodeksu art. 34–44 przywołanego rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. utraciły moc obowiązującą.[37] Tak czy inaczej sprawa była rozpoznawana w postępowaniu przed sądem „od nowa", przy zastosowaniu przepisów procedury karnej, w wyniku czego zapadał wyrok (art. 626 § 1 k.p.k. z 1928 r.)[38], a nie orzeczenie administracyjne. Nie było to więc żadne postępowanie „karno-administracyjne", lecz szczególne postępowanie sądowe o charakterze karnym.

W przypadku skazania przez sąd za popełnienie przestępstwa skarbowego ułaskawienie formalnie nie było wykluczone, doszło bowiem do „zasądzenia karnosądowego", tj. orzeczenia kary przez sąd w wyniku rozpoznania sprawy, o czym mowa w art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. Bez znaczenia było to, czy sąd wydał orzeczenie za czyn podlegający jego wyłącznej właściwości (art. 136 lit. a ustawy karnej skarbowej z dnia 2 sierpnia 1926 r.[39]), czy też rozstrzygnął sprawę na skutek złożenia wniosku o przekazanie sprawy do postępowania sądowego w takim przypadku jak „orzeczenie karne" (art. 188 przywołanej ustawy). W każdym bowiem z tych przypadków sprawa rozpoznawana była „od początku" przez sąd, w ramach postępowania sądowego i w przypadku skazania wydawany był wyrok (art. 229 przywołanej ustawy), dochodziło więc do „zasądzenia karnosądowego" w rozumieniu art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. Jeżeli sprawa zakończyła się rozstrzygnięciem władzy skarbowej, ułaskawienie nie było możliwe, co nie zmienia jednak faktu, że mogło dojść do „złagodzenia kary", ale nie w ramach prezydenckiego prawa łaski. Jak wynikało bowiem z art. 183 ust. 4 ustawy karnej skarbowej, Ministerstwo Skarbu miało we wszystkich sprawach „nieograniczone prawo łagodzenia kar". W ten sposób ustawodawca wprowadził możliwość okazania łaski osobie, co do której wydano „orzeczenie karne", nie nazywając tego wprawdzie ułaskawieniem, niemniej jednak taki był sens tego rozwiązania. Przyjęte rozwiązanie nie pozostawało w sprzeczności z konstytucją,

[37] Z. Wusatowski, Z. Kwieciński, *Kodeks postępowania karnego*, Warszawa 1929, s. 177.
[38] Zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 10.
[39] Dz. U. R.P. z 1926 r. nr 105, poz. 609.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

gdyż ta ustanawiała „monopol" ułaskawieniowy głowy państwa w odniesieniu do „zasądzenia karnosądowego", poza tym rozwiązaniem znajdowało się natomiast łagodzenie kar orzeczonych przez organy skarbowe, co dawało ustawodawcy możliwość uregulowania tej kwestii. Uwagi powyższe zachowują pełną aktualność na gruncie ustawy karnej skarbowej z 18 marca 1932 r.[40], która zastąpiła ustawę z 2 sierpnia 1926 r.

W praktyce prezydent pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 r. nie stosował prawa łaski w odniesieniu do kar orzekanych w postępowaniu karno-administracyjnym, jak również dyscyplinarnym[41], zdarzały się natomiast – choć sporadycznie – przypadki ułaskawienia osób skazanych przez sąd za popełnienie wykroczenia.[42] Występowały również pojedyncze przypadki ułaskawienia osób skazanych przez sąd za popełnienie przestępstwa skarbowego.[43]

Akt łaski mógł dotyczyć tak kary zasadniczej, jak i dodatkowej (np. przepadku przedmiotów majątkowych i narzędzi). Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie wprowadzała bowiem w tym zakresie żadnego rozróżnienia. Możliwość okazania łaski istniała w przypadku orzeczenia kary najsurowszej – kary śmierci, jak też kary najłagodniejszej w katalogu kar – grzywny.[44] W przypadku orzeczenia kary dodatkowej akt łaski mógł dotyczyć zarówno kary określonej w kodeksie karnym, jak i kary dodatkowej przewidzianej w ustawie szczególnej.[45] W obu bowiem przypadkach kary orzekane były w trybie „karnosądowym". W praktyce prezydent stosując prawo łaski, podejmował decyzje odnoszące się i do kar zasadniczych, i do dodatkowych – przewidzianych w kodeksie karnym lub w ustawach szczególnych.[46]

Akt łaski nie mógł dotyczyć orzeczonych środków zabezpieczających czy też wychowawczych, które nie były „karami"[47], nie mógł być zatem spełniony wymóg, o którym mowa w art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. Prawa łaski nie można było zastosować odnośnie do odszkodowania zasądzonego w procesie adhezyjnym, czy też zwolnić aktem łaski z uiszczenia kosztów lub opłat sądowych. Rozstrzygnięcia w tym zakresie także nie były „karami", a tylko takich mógł dotyczyć akt łaski.

---

[40] Dz. U. R.P. z 1932 r. nr 34, poz. 355.

[41] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 84; AAN, KC PRP, t. 29; AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.

[42] AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.

[43] *Ibidem*.

[44] Zob. na temat orzekania kar pod rządami kodeksu karnego z 1932 r.: M. L. Kulesza, J. W. Śliwowski, *Ustawowy a sędziowski wymiar kary*, Warszawa 1936.

[45] Zob. L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach*, Kraków 1936, s. 141.

[46] AAN, KC PRP, t. 29; AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.

[47] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 516, s. 439.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

Sporne jest, czy prawo łaski mogło być stosowane w odniesieniu do orzeczenia nawiązki. Jeżeli przyjmiemy, że nawiązka nie była karą kryminalną ani zasadniczą, ani dodatkową – z tym uzasadnieniem, że do kar nie zaliczał jej kodeks karny z 1932 r., to ułaskawienie było wykluczone.[48] Jeżeli jednak uznać, że nawiązka miała charakter kary kryminalnej o charakterze pieniężnym – tak przyjmowali S. Glaser, A. Mogilnicki, za czym przemawiać miał jej charakter[49], to w konsekwencji należałoby przyjąć, że akt łaski mógł odnosić się do orzeczenia nawiązki. Pogląd o tym, że na nawiązka jest karą dodatkową, prezentował również T. Jankowski[50] oraz W. Makowski.[51] Warto tu zwrócić uwagę, że w ówczesnej doktrynie uznawano również, że nawiązka według k.k. z 1932 r. nie była ani grzywną, ani też nie miała charakteru odszkodowawczego, będąc w istocie zadośćuczynieniem dla pokrzywdzonego. Taki pogląd prezentowali m.in. J. Makarewicz[52] oraz W. Wolter.[53] Również L. Peiper akcentował, iż nawiązka nie była ani grzywną, ani też odszkodowaniem.[54] Niewątpliwie była to instytucja prawa karnego i występowały w niej „pierwiastki karne", chociażby stanowiące konsekwencję tego, że orzekana była za popełnienie określonego czynu zabronionego i można było ją orzec jedynie w razie skazania.[55]

Uwzględniając treść art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r., wyrazić należy pogląd, że akt łaski nie mógł dotyczyć orzeczenia nawiązki. Przepis ten bowiem posługiwał się pojęciem „kary", przez co należało rozumieć tylko te środki represyjne, które zostały przez prawodawcę takim mianem określone. Konstytucja nie posługiwała się tylko pojęciem „zasądzenia", lecz precyzowała, że chodzi o karę, należało zatem ustalić, czy dany środek represji spełnia to kryterium. Skoro ustawodawca nie zdecydował się na włączenie nawiązki do katalogu kar, to należy uznać, że mając świadomość jej mieszanego charakteru, nie uznawał za karę tego, co nie może pozostać bez wpływu na wykładnię art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyraźnie odróżniano nawiązkę od kary.[56] Tym samym nie było podstaw prawnych, aby ułaskawić osobę, wobec której orzeczono nawiązkę. Analiza praktyki ułaskawieniowej pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 r. przekonuje, że nie stosowano prawa łaski w odniesieniu do orzeczenia nawiązki.[57]

---

[48] *Ibidem*.

[49] A. Glaser, A. Mogilnicki, *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 1934, s. 267, 1099.

[50] T. Jankowski, *Nawiązka*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa karnego*, red. W. Makowski, Warszawa (b.r.), t. III, s. 998.

[51] W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1937, s. 162 i 176.

[52] J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 691–692.

[53] W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego*, Kraków 1933, t. 2, s. 43.

[54] L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego …*, s. 662 – 663.

[55] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 539, s. 543; W. Cieślak, *Nawiązka w polskim prawie karnym*, Gdańsk 2006, s. 49.

[56] M.in. wyrok SN z 27 kwietnia 1938 r., II K 2635/37, OSN(K) 1938, nr 12, poz. 286.

[57] AAN, KC PRP, t. 29; AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

Nie wykluczano ułaskawienia skazanego za przestępstwo prywatnoskargowe, przy czym warunkiem ułaskawienia nie było uprzednie uzyskanie zgody pokrzywdzonego.[58] Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie zawierała w tej kwestii żadnych ograniczeń. Bez względu zatem na charakter popełnionego przestępstwa i tryb jego ścigania istniała możliwość ułaskawienia, z zastrzeżeniem art. 47 ust. 2 Konstytucji. Wprawdzie w doktrynie sformułowano pogląd, że łaska w każdej formie obejmuje tylko skutki karne czynu z punktu widzenia publicznego, w konsekwencji zaś w przypadku przestępstw dochodzonych z oskarżenia prywatnego łaska nie ma w ogóle zastosowania[59], niemniej jednak w świetle rozwiązań przyjętych przez Konstytucję z 17 marca 1921 r. stanowisko to nie mogło i nie może być podzielone. Pamiętać przy tym należy, że karę wymierzał sąd w imieniu państwa, miała ona zatem w każdym przypadku charakter publicznoprawny, była więc „skutkiem karnym z punktu widzenia publicznego", bez względu na to, czy czyn ścigany był z oskarżenia publicznego, czy też prywatnego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Konstytucja Austrii z 1 października 1920 r., przewidując możliwość abolicji indywidualnej, zastrzegała, że umorzenie postępowania karnosądowego dotyczyć może jedynie czynów karygodnych ściganych z urzędu (art. 65 ust. 2 lit. c), które to ograniczenie nie występowało w przypadku łagodzenia i zmiany orzeczonych za takie przestępstwo kar. Ustrojodawca austriacki wyszedł ze słusznego założenia, że w przypadku czynu ściganego z oskarżenia prywatnego państwa, w imieniu którego działa prezydent, nie powinna mieć miejsce sytuacja, w której prawo do ścigania danego czynu przez pokrzywdzonego ulega zniweczeniu władczą decyzją ułaskawieniową. Pozbawiałoby to bowiem zainteresowanego możliwości ochrony swych dóbr. Nie było jednak wykluczone ułaskawienie osoby skazanej za popełnienie takiego czynu, kara pochodziła od państwa i to ono władne było zrezygnować z jej wykonania.

W świetle art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. wykluczona była abolicja indywidualna, albowiem głowa państwa mogła „darować" lub „złagodzić" karę lub „darować skutki zasądzenia", co oznaczało że warunkiem niezbędnym do ułaskawienia było uprzednie skazanie (wymierzenie kary).[60] Konstytucja wyraźnie wskazywała, jakie decyzje mógł podjąć prezydent i jednoznacznie odnosiły się one do sytuacji powstałej na skutek wydania orzeczenia (kara, skutki skazania).[61] Nie można uznać, że abolicja indywidualna była dopuszczalna na zasadzie wnioskowania *a maiori ad minus*, albowiem taka możliwość sięga głę-

[58] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 516.

[59] W. Makowski, *Prawo karne...*, s. 420.

[60] P. Skrobecki, *Prawo łaski*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1923, nr 19 z 5 V, s. 299; Z. Cybichowski, *op. cit.*, s. 112; Z. Łaguna, *op. cit.*, s. 850; A. Murzynowski, *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 41.

[61] W. Blustein, *Dwa prawa łaski*, „Głos Sądownictwa" 1934, nr 2, s. 144.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

biej niż prawa darowania kary.[62] Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie tylko zatem wyraźnie nie przyznawała prezydentowi prawa abolicji indywidualnej, ale przez użyte sformułowania (a ściślej – przez ich znaczenie) eliminowała okazanie łaski poprzez uwolnienie od odpowiedzialności karnej, zanim ta odpowiedzialność nie została przesądzona. We współczesnej doktrynie podkreślono, że za pozbawieniem głowy państwa prawa abolicji indywidualnej przemawiało to, iż „mogła ona (tj. abolicja indywidualna – K. Kaczmarczyk-Kłak) winnego osłonić", jak też „niewinnemu uniemożliwić wykazanie jego niewinności".[63] Pamiętać należy, że polskie rozwiązania cechowało wyraźne dążenie do ograniczenia kompetencji ułaskawieniowych prezydenta (widoczne już w samym ujęciu art. 47 ust. 1 ustawy zasadniczej) i w ten nurt wpisuje się pozbawienie go prawa stosowania abolicji indywidualnej. Ewentualne ułaskawienie poprzez abolicję indywidualną pozostawałoby w sprzeczności z literą ustawy zasadniczej, co zdawali się dostrzegać nawet zwolennicy takiego rozwiązania, postulując jej wykładnię rozszerzającą w tym względzie.[64] Co istotne, wobec takiej, a nie innej treści art. 47 ust. 1 Konstytucji, nie istniała możliwość ustawowego przyznania głowie państwa prawa abolicji indywidualnej. Skoro bowiem konstytucja wyraźnie określała, w jakim przypadku może być okazana łaska (wydanie orzeczenia skazującego przez sąd) i jaką może przybrać postać („darowanie kary", „złagodzenie kary", „darowanie skutków zasądzenia karnosądowego"), przyjęte zaś rozwiązanie wyraźnie wykluczało abolicję indywidualną, to ustawa nie mogła takiego prawa przyznać. Byłoby to bowiem podważenie rozwiązania konstytucyjnego, pozostawałoby w ewidentnej sprzeczności z treścią ustawy zasadniczej. Kwerenda zasobów archiwalnych Archiwum Akt Nowych w Warszawie dowodzi, że pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 r. nie występowały przypadki okazania łaski w postaci abolicji indywidualnej tak za prezydentury Stanisława Wojciechowskiego, jak i Ignacego Mościckiego.[65]

We współczesnej Europie prawem abolicji indywidualnej dysponowała na przykład głowa państwa według Konstytucji Austrii z 1920 r., przy czym było to możliwe jedynie w odniesieniu do „czynów karygodnych" ściganych z urzędu oraz Konstytucji Czechosłowacji z 1920 r., z tym że taka możliwość nie istniała w odniesieniu do ministra pociągniętego przez Izbę Poselską do odpowiedzialności z tytułu naruszenia konstytucji lub ustawy[66], czy też Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z 1921 r., która nie przewidywała żadnych ograniczeń przy stosowaniu tego prawa.

---

[62] S. Glaser, *Polski proces karny w zarysie*, Kraków 1934, s. 305.

[63] L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego i przepisów wprowadzających tenże kodeks*, Kraków 1929, s. 363.

[64] Zob. Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 86–87 i cytowane tam poglądy.

[65] AAN, KC PRP, t. 29; AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.

[66] Zob. S. Starzyński, *op. cit.*, s. 177.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

Warto rozważyć, czy przyznanie głowie państwa prawa abolicji indywidualnej można uznać za przejaw reżimu autorytarnego.[67] Pogląd, iż abolicja indywidualna jest właściwa państwu autorytarnemu, wyraził w 1932 r. L. Kulikowski,[68] ale nie może on być zaakceptowany, nie znajduje bowiem potwierdzenia w rzeczywistości. Współczesną Czechosłowację czy Austrię – ze względu na rozwiązania przyjęte w konstytucjach tych państw, a także praktykę ustrojową – nie można uznać za państwa o charakterze autorytarnym, a głowa państwa, jak już wskazano, dysponowała w nich prawem abolicji indywidualnej. Z kolei Konstytucja Litwy z 1928 r., wzmacniająca pozycję głowy państwa kosztem parlamentu, oktrojowana po przewrocie przeprowadzonym w nocy z 16 na 17 grudnia 1926 r., w wyniku którego wprowadzono stan wojenny[69], takiego uprawnienia głowie państwa nie przyznawała, a reżim polityczny na Litwie w tamtym okresie można określić mianem autorytarnego.[70] Prawo abolicji indywidualnej nie może być zatem uznane za cechę wyróżniającą czy modelową państwa autorytarnego.

Warunkiem umożliwiającym sięgnięcie po ułaskawienie była prawomocność orzeczenia skazującego, choć przepisy konstytucji wprost nie żądały, aby kara była prawomocnie orzeczona przez sąd (w ówczesnym czasie czyniły to m.in. przywołana już Konstytucja Łotwy z 1922 r.), ale taki był sens rozwiązania konstytucyjnego. Dopiero bowiem w momencie prawomocnego skazania można mówić o orzeczeniu „kary", jak również o wywołaniu skutków „zasądzenia karnosądowego". Wyrok nieprawomocny mógł być uchylony lub zmieniony i w takim przypadku nie zaistniałby stan, o którym mowa w art. 47 ust. 1 Konstytucji. W praktyce nie zdarzały się przypadki ułaskawienia po wydaniu wyroku skazującego, a przed jego uprawomocnieniem.[71] Dodać należy, że taka decyzja oznaczałaby w istocie abolicję indywidualną, do ułaskawienia doszłoby bowiem, zanim kwestia odpowiedzialności karnej została definitywnie przesądzona.

„Darowanie kary" prowadziło do tego, że kara ta nie mogła być wykonana, co mogło przybrać postać darowania kary w całości lub w części[72], w takim przypadku wykonaniu podlegała kara powstała na skutek jej redukcji. „Złagodzenie kary" polegało na zamianie kary pierwotnie orzeczonej na inną – łagodniejszą,

[67] Zob. szerzej na temat autorytaryzmu: M. Bankowicz, *Niedemokratyzmy*, Kraków 2011.

[68] R. Kulikowski, *op. cit.*, 1932, nr 5, s. 129.

[69] H. Wisner, *Litwa. Dzieje państwa i narodu*, Warszawa 1999, s. 204.

[70] Zob. J. Ochmański, *Historia Litwy*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 306 – 307; M. Bankowicz, *Europa Środkowowschodnia – problemy młodych państw*, [w:] B. Bankowicz, M. Bankowicz, A. Dudek, G. Mazur, Z. Zblewski, *Historia polityczna świata XX wieku. 1901–1945*, Kraków 2004, s. 212.

[71] AAN, KC PRP, t. 29; AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.

[72] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 86; wyrok SN z 19 października 1931 r., II K 742/31, OSN(K) 1932, nr 1, poz. 16; zob. AAN, KC PRP, t. 30, t. II.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

co do wymiaru lub rodzaju (np. na zamianie orzeczonej kary aresztu na grzywnę)[73], przy czym wchodząca w wyniku ułaskawienia w miejsce kary dożywotniej kara więzienia czasowego liczona była od czasu rozpoczęcia kary dożywotniego więzienia.[74] Miało to również miejsce w przypadku skrócenia na skutek ułaskawienia orzeczonej kary więzienia – kara „złagodzona" liczona była od rozpoczęcia wykonywania orzeczonej kary więzienia.

Możliwe było również zawieszenie aktem łaski wykonania orzeczonej kary.[75] Wpisywało się to w „złagodzenie kary", co polegało na uchyleniu rygoru wykonalności kary, bez jej redukcji. Kara orzeczona w dotychczasowym wymiarze nadal funkcjonowała w obrocie prawnym, ale na skutek aktu łaski nie podlegała wykonaniu. Skazany nie odczuwał zatem dolegliwości związanej z jej wykonaniem, np. polegających na pozbawieniu wolności. Warto zwrócić uwagę, że w języku potocznym „złagodzić", to uczynić mniej uciążliwym, przykrym, uczynić mniej surowym".[76] Możliwość ułaskawienia poprzez zawieszenie wykonania kary wpisuje się w to rozumienie pojęcia „złagodzenia", możliwa jest również taka wykładnia, że skoro prezydent mógł darować karę w całości, to tym bardziej – wnioskując *a maiori ad minus* – mógł też zawiesić jej wykonanie.[77]

„Darowanie skutków zasądzenia karnosądowego" oznaczało usunięcie skutków skazania, wynikających z wydania prawomocnego orzeczenia skazującego (np. utraty prawa do emerytury), choć w nim nieujętych, przy czym konstytucja nie wykluczała darowania kary z jednoczesnym darowaniem skutków skazania. Taką możliwość jednoznacznie dopuszczał Sąd Najwyższy.[78] Akt łaski mógł zatem prowadzić nie tylko do zapobieżenia wykonania kary lub przerwania jej wykonywania, ale również do usunięcia wszelkich skutków powstałych na skutek jej orzeczenia[79] i powstania fikcji, że skazanie „jest niebyłe".[80] Wprawdzie Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż darowanie skutków skazania nie zmienia tego, że oskarżony uchodzi zawsze za takiego, który został ukarany[81], jednak wobec treści art. 47 ust. 1 Konstytucji z 17 marca 1921 r. pogląd ten nie był zasadny. Ustawa zasadnicza wyraźnie bowiem stanowiła o możliwości darowania skutków skazania, nie przewidując w tym zakresie żadnych ograniczeń, zatem dotyczyło to także podstawowego skutku, jakim była karalność.

---

[73] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 515; zob. AAN, KC PRP, t. 30, t. II.
[74] Wyrok SN z 16 kwietnia 1937 r., II K 470/37, OSN(K) 1937, nr 19, poz. 286.
[75] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 86.
[76] Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1984, s. 1028.
[77] L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*…, s. 363.
[78] Wyrok SN z 19 października 1931 r., II K 742/31, OSN(K) 1932, nr 1, poz. 16.
[79] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 515.
[80] *Ibidem*, s. 517.
[81] Wyrok SN z 19 października 1931 r., II K 742/31, OSN(K) 1932, nr 1, poz. 16.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

W doktrynie zwrócono uwagę, że w razie darowania kar dodatkowych następowało usunięcie ich działania na przyszłość, co praktycznie oznaczało, że skazany odzyskiwał zdolność do nabycia określonych praw, np. mógł ponownie starać się i uzyskać urząd, order itp.[82] Stanowisko to należy w pełni podzielić, gdyż darowanie kary dodatkowej oznaczało, że przestaje ona obowiązywać i wywoływać określone skutki, polegające na przykład na braku zdolności do uzyskiwania orderów i oznaczeń (art. 46 k.k. z 1932 r.). Darowanie kary dodatkowej, prowadząc do unicestwienia wynikających z jej orzeczenia skutków, powodowało, że przestawały obowiązywać ograniczenia i zakazy będące konsekwencją jej orzeczenia.

Warto również zwrócić uwagę, że prezentowano pogląd, iż darowanie kary dodatkowej mogło mieć (*lege non distinguente*) moc „restytucyjną", co oznaczało przywrócenie aktem łaski utraconych praw (np. urzędu publicznego, odznaczenia). Mogłoby to nastąpić zarówno *ex nunc*, tj. z chwilą wydania aktu łaski i prowadziłoby w konsekwencji do zwrotu przedmiotu skonfiskowanego, zwrotu wpłaconej grzywny, jak też *ex tunc*, tj. z mocą wsteczną, co oznaczałoby, że należy traktować skazanego tak, jakby nigdy nie utracił danych praw przez skazanie, a w konsekwencji prowadziłoby np. do przywrócenia aktem łaski utraconego na skutek skazania urzędu oraz konieczność wypłaty wynagrodzenia za czas, gdy skazany był pozbawiony urzędu.[83] Pogląd ten należy podzielić, albowiem Konstytucja z 17 marca 1921 r. stanowiła o „darowaniu" i „złagodzeniu kary", nie zastrzegając, że akt łaski ma wyłącznie skuteczność *ex nunc*, co prowadzi do wniosku, że mógł on również wywoływać skutki *ex nunc*. Uwagę tę należy również odnieść do „uchylenia skutków zasądzenia karnosądowego", które również mogło przybrać postać restytucyjną – *ex nunc*, a nawet *ex tunc*. Tym samym akt łaski mógł uchylić skutek skazania w postaci np. utraty prawa do emerytury, co prowadziło do jej odzyskania, ale mogło również oznaczć konieczność wypłaty świadczenia za czas jego niepobierania, gdy ułaskawienie przybrało postać restytucyjną *ex tunc*.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie wykluczała okazania łaski warunkowej, tj. zobowiązania ułaskawionego do określonego zachowania, np. zobowiązania się przez ułaskawionego, że w pewnym oznaczonym okresie nie popełni nowego przestępstwa albo że po zamianie w drodze łaski pozbawienia wolności na grzywnę uiści ją w oznaczonym czasie.[84] Nie powinna zatem budzić żadnych wątpliwości konstytucyjnych praktyka okazywania łaski warunkowej.[85] Oczywiście, akt łaski mógł nie nakładać żadnych obowiązków na ułaskawionego, konstytucja

[82] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 517.
[83] *Ibidem*, s. 517.
[84] *Ibidem*, s. 516.
[85] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 86.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

nie wymagała bowiem dla ważności aktu łaski zobowiązywania ułaskawionego do jakiegokolwiek zachowania.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie wymieniała podstaw ułaskawienia, pozostawiając w tej dziedzinie całkowitą swobodę organowi decydującemu o zastosowaniu prawa łaski. Prezydent wykonując prawo łaski, nie był zatem – z tego punktu widzenia – niczym związany, samodzielnie decydując, jakie okoliczności należy uwzględnić przy podejmowaniu decyzji ułaskawieniowej.[86]

Ułaskawienie nie oznaczało uchylenia orzeczenia ani jego zmiany, odnosiło się bowiem do jego skutków, a nie do zasadności wydania.[87] Jak zastrzegała Konstytucja z 17 marca 1921 r., orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani przez władzę ustawodawczą, ani przez wykonawczą (art. 77 ust. 2).[88] Zastosowanie ułaskawienia nie niweczyło zatem wyroku sądowego ani też nie podważało go w żaden sposób (w żadnym zakresie).[89] Prezydent nie działał tym samym jako instytucja sądowa, nie wykonywał żadnej „władzy sądowej", nie pełnił też jakiejkolwiek „funkcji sądowej".[90] Nie można tym samym uznać, że prawo łaski było kompetencją „w zakresie (dziedzinie) władzy sądowej".[91] Łaska była nadzwyczajnym środkiem darowania lub złagodzenia kary albo uchylenia skutków skazania wobec konkretnej, oznaczonej osoby, nie będąc przy tym środkiem kontroli zapadłego orzeczenia, ani też nie rozstrzygała sprawy karnej – akt łaski nie odnosił się w żadnej mierze do kwestii winy oskarżonego. Z tych względów nie może być podzielony pogląd prezentowany ówcześnie przez E. Krzymuskiego, iż prawo łaski w ręku prezydenta stanowi funkcję wymiaru sprawiedliwości, a głowa państwa działa w tym zakresie jako organ władzy sądowej narodu.[92] W moim odczuciu nie można również podzielić poglądu prezentowanego przez L. Kulikowskiego, iż akt łaski „znosił" wyrok w części dotyczącej kary.[93] Zniesienie to bowiem nic innego jak „skasowanie czegoś", a akt łaski nie podważał w żadnym zakresie wydanego orzeczenia, w tym także w części dotyczącej wymiaru kary, w szczególności nie korygował wyroku, odnosząc się wyłącznie do kwestii wykonania kary. Taki wniosek wynikał z treści art. 47 Konstytucji z 17 marca 1921 r.

---

[86] R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1935. Część I*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska"1989, sec. G, vol. XXXVI, s. 252.

[87] W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923, s. 31.

[88] S. Kutrzeba, *Polska odrodzona 1914–1922*, Kraków 1922, s. 226.

[89] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 85.

[90] *Ibidem*, odmiennie: A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 24.

[91] W. Komarnicki, *Ustrój państwowy*…, s. 39 i 41; A. Peretiakowicz, *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 1923, s. 14; K. Krasowski [w:] E. Borkowska-Bagieńska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa i prawa Polski*, Poznań 1994, s. 224.

[92] E. Krzymuski [w:] *Ankieta konstytucyjna Sejmu RP*, t. I, b.m. 1931, s. 135.

[93] L. Kulikowski, *op. cit.*, nr 6, s. 170.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

Akt łaski nie był „aktem administracyjnym", choć taki pogląd wyrażono w doktrynie.[94] Prezydent stosował bowiem prawo łaski jako głowa państwa, a nie organ administracyjny, zaś akt łaski nie był rozstrzygnięciem administracyjnym, lecz wyrazem realizacji kompetencji konstytucyjnej nienależącej do sfery „administracji". W świetle Konstytucji z 17 marca 1921 r. zasadny wydaje się pogląd, że była to konstytucyjna kompetencja prezydenta jako głowy państwa, o charakterze osobistym, niemieszcząca się w „sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości" ani też niemieszcząca się w działalności administracyjnej.

Do skuteczności ułaskawienia nie była niezbędna prośba zainteresowanego. Takiego wymogu Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie formułowała. Ułaskawienie mogło nastąpić zarówno na wniosek samego zainteresowanego, jak i członka jego rodziny, czy też na wniosek organu państwowego (np. ministra sprawiedliwości), ale formalnie było również dopuszczalne ułaskawienie na skutek postępowania wszczętego z urzędu przez głowę państwa. Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie wykluczała bowiem takiej możliwości, jak też nie zastrzegała, że prezydent stosuje prawo łaski na wniosek innego organu państwowego lub samego zainteresowanego, lub osoby dla niego najbliższej.

Zgoda skazanego nie była niezbędna do wykonania aktu łaski. Jak trafnie podkreślono w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wykonanie aktu łaski jest sprawą czysto państwową, niezależną od woli ułaskawionego.[95] Ułaskawiony nie mógł zatem „zrzec" się ułaskawienia, natomiast jego brak akceptacji dla decyzji głowy państwa zarówno co do zasadności podjęcia takiej decyzji, jak i formy dokonanego ułaskawienia, nie wywoływał żadnych skutków prawnych.

Akt łaski nie musiał zawierać uzasadnienia, tak samo jak decyzja odmawiająca ułaskawienia. Motywy decyzji głowy państwa w przedmiocie stosowania prawa łaski wobec konkretnych osób nie musiały być ujawnione tak zainteresowanemu, jak i ogółowi społeczeństwa. We współczesnej doktrynie zwrócono uwagę, że ze względu na charakter prawa łaski „pobudki, które kierują wolą uprawnionego przy wykonywaniu swego prawa […] ogółowi nie mogą i nie powinny być znane".[96]

Akt łaski nie podlegał zaskarżeniu w żadnym trybie. Miał charakter ostateczny i nieodwołalny. W przypadku okazania łaski warunkowej brak realizacji nałożonych obowiązków nie prowadził do „unicestwienia" aktu łaski czy też jego odwołania. Akt łaski nie był w takim przypadku uchylany, ani też nie tracił *ex lege* mocy obowiązującej, lecz niespełnienie nałożonego warunku prowadziło do wykonania darowanej lub złagodzonej kary. Działo się tak nie dlatego, że akt łaski tracił moc, lecz dlatego, że warunki w nim określone nie zostały spełnione.

[94] S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 516.

[95] Wyrok SN z 19 października 1931 r., II K 742/31, OSN(K) 1932, nr 1, poz. 16.

[96] Przeworski, *O prawie ułaskawienia*, „Palestra" 1925, nr 6–7, s. 844–845.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

To w niespełnieniu obowiązków nałożonych aktem łaski tkwiła możliwość wykonania darowanej lub złagodzonej kary i to dzięki owemu aktowi łaski, a ściślej naruszeniu jego warunków istniała możliwość wykonania kary, mimo uprzedniego jej darowania lub złagodzenia.

W przedmiocie ułaskawienia prezydent wydawał „akt rządowy". Pod tym pojęciem rozumiano (kryterium formalne) każdy akt prawny głowy państwa w granicach jej kompetencji.[97] Wprawdzie w doktrynie sformułowano pogląd, że indywidualny akt łaski ze względu na to, iż nie w każdym przypadku angażuje interes państwa, lecz często dotyczy oceny indywidualnych okoliczności, nie może być uznany za „akt rządowy", zauważyć jednak należy, że Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie utożsamiała „aktu rządowego" wyłącznie z „ogólnym oddziaływaniem na funkcjonowanie państwa", jak zdaje się to pojmować A. Deryng, lecz z zakresem kompetencji głowy państwa, które były przecież zróżnicowane, odnosząc się także do kwestii indywidualnych. Zresztą współcześnie zwyciężył pogląd, iż „akt rządowy" to „szczególna postać czynności prezydenta o charakterze urzędowym, pozostająca w granicach jego kompetencji, zadziałana na piśmie i wywołująca skutki w postaci powstania norm prawnych lub uprawnień podmiotowych oraz kontrasygnowana dla jej ważności przez premiera i właściwego ministra, biorących odpowiedzialność za dany akt".[98]

Nie może budzić wątpliwości, że akt łaski nie wywoływał skutku w postaci powstania norm prawnych, ale z całą pewnością prowadził do powstania uprawnień podmiotowych ułaskawionego, który na jego podstawie zyskiwał na przykład darowanie kary w całości, co było równoznaczne z zaprzestaniem jej wykonywania i jego zwolnieniem, mógł zatem domagać się zakończenia odbywania kary. Dodatkowo należy podkreślić, że w pojęciu „aktu rządowego" mieściły się nie tylko akty podejmowane w zakresie władzy wykonawczej, ale również akty podejmowane w celu realizacji innych kompetencji głowy państwa.[99] Warto w tym miejscu odnotować, że we współczesnej doktrynie wyrażono pogląd, że akt łaski nie podlegał kontrasygnacie, nie będąc „aktem rządowym", które to pojęcie odnosi się wyłącznie do wykonywania władzy wykonawczej, a ułaskawienie nie mieści się w tym pojęciu.[100] Stanowisko to ze względów wskazanych powyżej nie było trafne.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie precyzowała, jaką postać przybrać miał „akt rządowy" w przedmiocie ułaskawienia. W praktyce w indywidualnych sprawach prezydent wydawał zarządzenia (np. w przedmiocie nadania odznacze-

[97] Zob. A. Deryng, *op. cit.*, s. 21.

[98] AAN, PRM, Rkt 25, t. 6, k. 48.

[99] B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie*, „Ius Novum" 2011, nr 2, s. 148.

[100] L. Kulikowski, *op. cit.*, nr 6, s. 171.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

nia[101]), co mogłoby sugerować, że taka też była forma decyzji w przedmiocie ułaskawienia, także bowiem w tym przypadku decyzja miała charakter indywidualny (personalny). W praktyce prezydent posługiwał się formułą „postanowił"[102], przy czym analiza zasobu Archiwum Akt Nowych wskazuje, że głowa państwa nie wydawała osobnej decyzji, lecz na piśmie ministra sprawiedliwości – przedstawiającym prośbę o łaskę – pojawiała się formuła uwzględniająca wniosek, albo też nieuwzgledniająca wniosku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku wskazana formuła miała brzmienie „*nie uwzględnić wniosku*".[103]

Z art. 44 ust. 4 Konstytucji z 17 marca 1921 r. wynikało, że akt łaski wymagał dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (ministra sprawiedliwości lub ministra spraw wojskowych – w odniesieniu do osób skazanych przez sady wojskowe), którzy przez podpisanie aktu brali za niego odpowiedzialność.[104] Każdy bowiem „akt rządowy" prezydenta wymagał kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (właściwych ministrów).[105] Jedynie w sytuacji, w którem Prezes Rady Ministrów pełnił jednocześnie funkcję ministra, zaś „akt rządowy" nie wykraczał poza sferę uprawnień ministerstwa, którym dodatkowo kierował, wystarczający był jedynie jego podpis.[106] Tym samym akt łaski należał do prezydenta, niemniej jednak formalnie bez podpisu Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra (ministrów) nie mógł on wywołać żadnych skutków prawnych, co było konsekwencją jego nieważności.

Prezydent był ograniczony w możliwości wydania aktu łaski koniecznością uzyskania kontrasygnaty pod swą decyzją, co w założeniu miało eliminować jego dowolność w tym zakresie. Jak podkreśla się w doktrynie, w praktyce przyjęte rozwiązanie odnośnie do kontrasygnaty „aktów rządowych" prezydenta doprowadziło do tego, że Rada Ministrów obok realizacji własnych konstytucyjnych kompetencji partycypowała w wykonywaniu uprawnień głowy państwa, a nawet przejmowała w praktyce w swoje ręce realizację najważniejszych z nich[107], co miało się odnosić także do stosowania prawa łaski.[108] Zaznacza się również, że

[101] Na przykład: M. P. 1930, nr 2, poz. 1; M. P. 1930, nr 8, poz. 10; M. P. 1930, nr 8, poz. 11.

[102] AAN, KC PRP, t. 29; AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.

[103] *Ibidem*.

[104] Z. Witkowski, *Prezydent*..., s. 86–87; Z. Sitnicki, *O wzmocnienie konstytucyjnego stanowiska Głowy Państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny" 1929, nr 3, s. 280; A. Burda, *Ogólna charakterystyka ustroju politycznego Polski 1918–1939*, [w:] *Konstytucja marcowa*, oprac. A. Burda, Lublin 1983, s. 40.

[105] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r.*, wstęp i objaśnienia J. Stemler, Warszawa 1924, s. 8; K. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, Kraków 1921, s. 2.

[106] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 27.

[107] M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 256.

[108] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 27.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

instytucja kontrasygnaty pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 r. przyczyniła się do ukształtowania głowy państwa – jako czynnika pozbawionego faktycznie samodzielności działania i uzależnionego od rządu.[109] Nie kwestionując tych poglądów, w szczególności co do tego, że przywołana konstytucja nie miała na celu umożliwienie prezydentowi samodzielnego działania, lecz przeciwnie – uzależniała wykonywanie kompetencji głowy państwa od współdziałania z rządem, czego wyrazem była kontrasygnata, zwrócić należy uwagę, że w odniesieniu do stosowania prawa łaski można uznać, że prezydent korzystał z tego uprawnienia w sposób samodzielny, a obowiązek kontrasygnaty nie spowodował faktycznego pozbawienia głowy państwa możliwości podejmowania decyzji w tej kwestii i faktycznego przesunięcia decyzyjności na czynnik rządowy. Praktyka ułaskawieniowa z lat 1922–1926 wskazuje na to, że głowa państwa w sposób niezależny korzystała z prawa łaski, obowiązek zaś kontrasygnaty (której faktycznie dokonywał jedynie minister sprawiedliwości, mimo że był to „akt rządowy") nie krępował prezydenta w podejmowaniu decyzji.[110] Jak wskazał Sąd Najwyższy, w stanie prawnym pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 r., akt łaski zależał od „całkowicie swobodnego uznania prezydenta".[111]

Warto dokonać analizy przyjętych rozwiązań proceduralnych odnośnie do trybu postępowania w przedmiocie ułaskawienia, celem udzielenia odpowiedzi na pytanie o jego zgodność z ustawą zasadniczą. Do czasu wejścia w życie kodeksu postępowania karnego z 1928 r., do przebiegu postępowania ułaskawieniowego stosowano przepisy ustaw państw zaborczych, obowiązujące w poszczególnych zaborach przed 1918 r. W konsekwencji do postępowania w przedmiocie próśb o ułaskawienie z obszaru byłego zaboru austriackiego stosowano § 411, § 482, § 341 oraz § 403 ustawy o postępowaniu karnym z 23 maja 1873 r.[112] W wyniku wejścia w życie kodeksu postępowania karnego z 1928 r. ujednolicono w całym kraju procedurę ułaskawieniową. Postępowanie wszczynano na podstawie prośby o łaskę, chyba że orzeczono karę śmierci – w takim przypadku z urzędu przedstawiano sprawę prezydentowi.

Art. 544 przyznawał ministrowi sprawiedliwości prawo określenia w każdym indywidualnym przypadku trybu załatwienia prośby o łaskę. W związku z tym mógł on prośbę odrzucić *a limine*, bez zapoznania się z aktami sprawy, jak również zarządzić przedłożenie akt sprawy bez jakichkolwiek opinii lub też z opinią wszystkich sądów orzekających w sprawie, lub tylko jednej instancji (arg. *ex*

[109] *Ibidem*, s. 30.
[110] *Ibidem*, s. 138.
[111] Cytat za: *ibidem*, s. 137.
[112] E. Krzymuski, *Wykład procesu karnego ze stanowiska nauki i prawa obowiązującego w byłej dzielnicy austriackiej oraz z uwzględnieniem ważniejszych różnic na innych ziemiach Polski*, Kraków 1922, s, 274–275.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

art. 544 k.p.k. z 1928 r.).[113] Przywołany przepis tym samym przyznawał ministrowi sprawiedliwości prawo do wyboru trybu postępowania w przedmiocie prośby o łaskę, umożliwiając podjęcie decyzji bez zapoznania się z aktami sprawy lub opiniami sądów orzekających w sprawie. Jeżeli jednak minister sprawiedliwości nie zarządził inaczej, prośbę o ułaskawienie przesyłało się sądowi, który wydał wyrok w pierwszej instancji. Ten zaś uznając, że skazany na łaskę nie zasługuje, wydawał postanowienie o pozostawieniu jego prośby bez dalszego biegu (art. 545 k.p.k. z 1928 r.), co oznaczało, że nie była ona kierowana do sądu wyższej instancji względnie do ministra sprawiedliwości. Na takie orzeczenie nie służyło zażalenie (arg. *ex* art. 448 i 449 k.p.k. z 1928 r.), jednak w sytuacji, gdy minister sprawiedliwości zażądał przedstawienia akt celem rozważenia kwestii ułaskawienia, sąd pierwszej instancji mimo uznania, że skazany na łaskę nie zasługuje, zobowiązany był do przesłania akt sprawy lub ich niezbędnych części wraz ze swą opinią (art. 546 § 1 k.p.k. z 1928 r.). Przychylając się do prośby o ułaskawienie, jeżeli w sprawie nie orzekał sąd wyższej instancji, sąd pierwszej instancji przedstawiał ministrowi sprawiedliwości akta sprawy wraz ze swą opinią (art. 546 § 1 k.p.k. z 1928 r.). Jeżeli zaś w sprawie orzekał sąd wyższej instancji, sąd pierwszej instancji przesyłał ministrowi sprawiedliwości akta sprawy wraz z opinią za pośrednictwem sądu wyższej instancji, który zobowiązany był dołączyć swoją opinię (art. 546 § 2 k.p.k. z 1928 r.). Minister sprawiedliwości po otrzymaniu akt sprawy i opinii sądów, uznając, że prośba o ułaskawienie na uwzględnienie nie zasługuje, pozostawiał ją bez dalszego biegu, o ile Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie postanowił inaczej (art. 547 k.p.k. z 1928 r.).

Z przyjętych rozwiązań proceduralnych wynikało, że wniesienie prośby o ułaskawienie nie wstrzymywało wykonania wyroku (art. 548 k.p.k. z 1928 r.), chyba że orzeczono karę śmierci – wykonanie wyroku śmierci mogło nastąpić dopiero po decyzji prezydenta, że nie korzysta z prawa łaski (art. 524 k.p.k. z 1928 r.). Minister sprawiedliwości władny był jednak w razie otrzymania prośby o ułaskawienie lub z urzędu (czyli także w sytuacji, gdy prośby nie wniesiono) wstrzymać wykonanie kary, której wykonania jeszcze nie rozpoczęto lub zarządzić przerwę jej wykonania do czasu rozstrzygnięcia kwestii ułaskawienia (art. 549 § 1 k.p.k. z 1928 r.). Co istotne, kodeks nie wskazywał żadnych przesłanek, którymi winien się kierować minister sprawiedliwości, podejmując przedmiotową decyzję. Również sąd pierwszej, jak też wyższej instancji władny był wstrzymać wykonanie kary lub zarządzić jej przerwę, ale było to możliwe po stwierdzeniu, że szczególne względy przemawiają za uwzględnieniem prośby o ułaskawienie (art. 549 § 2 k.p.k. z 1928 r.). Owe szczególne względy, do których odwoływał się kodeks, to przede wszystkim kwestie osobiste związane z osobą skazanego, np. stan jego zdrowia. Sąd rozważał sprawę o ułaskawienie na posiedzeniu niejaw-

[113] L. Peiper, *op. cit.*, s. 364.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

nym (art. 550 § 3 k.p.k. z 1928 r.), w miarę możliwości w tym samym składzie, w którym wydał wyrok (art. 550 § 1 k.p.k. z 1928 r.), co dotyczyło zarówno sądu pierwszej instancji, jak i sądu wyższej instancji, kodeks nie odnosił bowiem tego wymogu wyłącznie do sądu pierwszej instancji.[114]

Przed wydaniem opinii w przedmiocie ułaskawienia sąd zobowiązany był wysłuchać stanowiska prokuratora (art. 550 § 3 k.p.k. z 1928 r.). Treść opinii sądu odnośnie do prośby o łaskę nie była skazanemu „oznajmiana" (art. 550 § 3 *in fine* k.p.k. z 1928 r.), a postanowienie sądu o pozostawieniu prośby o ułaskawienie bez dalszego biegu (art. 545 k.p.k. z 1928 r.), jak również w przedmiocie wstrzymania wykonania kary lub zarządzenia przerwy w jej wykonaniu (art. 549 k.p.k. z 1928 r.), skazanemu „oznajmiano", jednak bez dołączenia uzasadnienia (art. 550 § 2 *in fine* k.p.k. z 1928 r.).

Oceniając zgodność przyjętych rozwiązań proceduralnych z ustawą zasadniczą, na wstępie należy zaznaczyć, że Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie odsyłała do ustawy regulującej zasady i tryb stosowania prawa łaski. Patrząc z tej perspektywy konstytucja nie dawała zatem umocowania do ustawowego ograniczenia zakresu swobody głowy państwa przy podejmowaniu decyzji ułaskawieniowej.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie wymagała uzyskania przed podjęciem decyzji ułaskawieniowej opinii innych organów państwowych, w tym sądów orzekających w sprawie oraz ministra sprawiedliwości, tym bardziej nie było mowy o wiążącym charakterze jakichkolwiek opinii w tym przedmiocie. Wprawdzie – na podstawie przepisów proceduralnych pochodzących jeszcze z okresu zaborów i kodeksu postępowania karnego z 1928 r. – w toku postępowania ułaskawieniowego uzyskiwano opinie sądów orzekających w sprawie, niemniej jednak głowa państwa nie czuła się nimi związana w żadnej mierze i niejednokrotnie decydowała odmiennie.[115] Nie zmienia to jednak faktu, że ustawa zasadnicza nie przewidywała takiej procedury i w zgodzie z jej założeniami możliwe było okazanie łaski bez ich uzyskania, a nawet bez analizy akt sprawy przez głowę państwa, co również nie było konstytucyjnie wymagane. W praktyce wystąpiły przypadki ułaskawienia bez opinii sądów orzekających w sprawie i bez zapoznania się z aktami sprawy, w której zapadł wyrok[116], co nie było wprawdzie powszechną praktyką, gdyż co do zasady decyzja ułaskawieniowa zapadała po uzyskaniu opinii sądów orzekających w sprawie i stanowiska ministra sprawiedliwości[117], ale pozostawało w zgodzie z literalnym brzmieniem art. 47 ust. 1 Konstytucji.

W przedstawionym powyżej kontekście pojawia się problem „wstępnej selekcji próśb o łaskę", która została wprowadzona w związku z dużą ich liczbą.[118]

[114] *Ibidem*, s. 366.
[115] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 138.
[116] *Ibidem*, s. 136.
[117] AAN, KC PRP, t. 29; AAN, KC PRP, t. 30, t. II; AAN, KC PRP, t. 31, t. III.
[118] Z. Witkowski, *Prezydent*..., s. 135.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

Konstytucja nie przewidywała żadnej „wstępnej" selekcji dla jakiegokolwiek organu państwowego, w tym ministra sprawiedliwości. W ogóle instytucja taka nie była znana ustawie zasadniczej. Jednocześnie w konstytucji wyraźnie zastrzeżono, że „prawo darowania…" przysługiwało prezydentowi, zatem to głowa państwa władna była podjąć decyzję, czy skorzysta ze swojej kompetencji, czy też nie, tylko bowiem prezydent mógł wypowiedzieć się w tej kwestii. Podzielić należy to ówczesne stanowisko, które akcentowało, że przyznanie prawa odrzucenia wniosku o łaskę – przez jej pozostawienie bez dalszego biegu (art. 545 i art. 546 § 2 k.p.k. z 1928 r.) – przez instytucję opiniującą mogło ograniczyć konstytucyjne prawo prezydenta.[119] W zgodzie z prezentowanym stanowiskiem pozostaje wątpliwość, czy odpowiada rozwiązaniom konstytucyjnym regulacja, iż sąd, który wydał wyrok skazujący, a więc wypowiedział się nie tylko w kwestii winy, ale również i kary, faktycznie decydowałby o ułaskawieniu, mogąc uniemożliwić przedstawienie prośby prezydentowi.[120] W praktyce, zapewne ze względów techniczno-organizacyjnych, ostatecznie przyjęto, że odrzucenie próśb o łaskę przez czynniki opiniujące nie było sprzeczne z konstytucją, pod warunkiem bezwzględnego zachowania prawa prezydenta do żądania akt każdej sprawy, przy czym jedynie w przypadku orzeczenia kary śmierci decyzja została wyłącznie zastrzeżona dla prezydenta.[121]

Pytanie jednak, w jaki sposób prezydent miał zażądać akt sprawy konkretnej osoby, skoro nie był informowany o złożonej prośbie i pozostawieniu jej bez rozpoznania, chyba że prośba wpłynęła bezpośrednio do jego kancelarii, co otwierało możliwość zainteresowania się sprawą. W moim odczuciu taka praktyka naruszała konstytucję, gdyż zgodnie z jej treścią jedynym decydentem w przedmiocie ułaskawienia mógł być w każdym przypadku prezydent – z Konstytucji z 17 marca 1921 r. wynikała wyłączność głowy państwa odnośnie do stosowania prawa łaski, czyli także podejmowania decyzji negatywnych w tym względzie, bez możliwości jakiejkolwiek substytucji czy też „wstępnej" selekcji. Każda zatem decyzja prowadząca do odmowy okazania łaski winna pochodzić bezpośrednio od prezydenta, a nie od innego organu państwowego i względy praktyczne nie mogły mieć tu decydującego znaczenia. Zawarowanie jedynie możliwości żądania akt każdej sprawy nie zmieniało faktu, że decyzję o pozostawieniu prośby bez dalszego biegu podejmował inny organ niż prezydent, a to oznaczało sprzeczność z rozwiązaniem konstytucyjnym. Ustawa zasadnicza nie przewidywała bowiem prawa do zamknięcia drogi do ułaskawienia przez sądy opiniujące czy ministra sprawiedliwości, z pozostawieniem prezydentowi jedynie możliwości żądania akt sprawy.

[119] *Ibidem*, s. 136.

[120] *Ułaskawienie*, „Głos Sądownictwa" 1935, nr 12, s. 890.

[121] Zob. J. Wajzer, *O prawie ułaskawienia w świetle praktyki i uwagi de lege ferenda*, „Palestra" 1925, nr 11, s. 1074.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie uzależniała również okazania łaski od uprzedniego wniosku ministra sprawiedliwości, ani też od „przedstawienia sprawy" przez niego prezydentowi. W tym kontekście art. 547 oraz art. 544 k.p.k. z 1928 r., uprawniający ministra sprawiedliwości do nieprzedłożenia prośby o łaskę głowie państwa, pozostawał w sprzeczności z ustawą zasadniczą. Biorąc pod uwagę treść przywołanych przepisów, uprawniona wydaje się teza, że kodeks postępowania karnego z 1928 r. czynił faktycznie z ministra sprawiedliwości decydenta w przedmiocie ułaskawienia, skoro mógł on mocą swych decyzji zamknąć drogę do przedstawienia prośby o łaskę prezydentowi, co było równoznaczne z odmową ułaskawienia. Takiej pozycji Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie przyznawała ministrowi sprawiedliwości.

Kwestie techniczne i organizacyjne, związane z postępowaniem ułaskawieniowym, należały do Kancelarii Cywilnej Prezydenta RP. Rola Kancelarii sprowadzała się do referowania próśb oraz zgromadzonej w sprawie dokumentacji i nie mogła w żadnym razie polegać na wkraczaniu w meritum spraw przedstawianych głowie państwa.[122]

Liczba ułaskawień pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 r. wcale nie była mała. Tytułem przykładu należy wskazać, że w 1932 r. prezydent ułaskawił ok. 5500 osób, zaś w 1933 r. – 6882.[123] Dane te należy zestawić z ogólną liczbą załatwianych spraw (w 1932 r. – 26 100; w 1933 r. – 22 596).[124] Ułaskawienia stanowiły zatem istotną część aktywności głowy państwa (między 1/3 a 1/5 ogólnej liczby załatwionych spraw przez prezydenta).

Warto porównać praktykę stosowania prawa łaski przez prezydentów w okresie obowiązywania Konstytucji z 17 marca 1921 r. O ile prezydent Stanisław Wojciechowski prezentował stanowisko, iż stosowanie prawa łaski leży w jego wyłącznej gestii, przy czym podejmując decyzje czynił to najczęściej po osobistej analizie wniosku ministra sprawiedliwości, szczegółowo przedstawiającego stan faktyczny sprawy i tło postępowania, o tyle prezydent Ignacy Mościcki nie miał takiego zwyczaju.[125] Decyzją prezydenta Mościckiego obowiązek zapoznania się z treścią wniosku i jego przedstawienia głowie państwa obciążał szefa Kancelarii Cywilnej, który dodatkowo zobowiązany został do sformułowania swej opinii w przedmiocie zastosowania łaski lub odmówienia ułaskawienia.[126]

Taki tryb postępowania sam w sobie nie naruszał ustawy zasadniczej, nie było bowiem żadnych przeszkód konstytucyjnych, aby przed podjęciem decyzji pre-

[122] Z. Witkowski, *Kancelaria Cywilna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 1922–1935*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1987, t. XXXIX, z. 1, s. 105.

[123] *Ibidem*, s. 106.

[124] *Ibidem*.

[125] Por. B. Hełczyński, *Prezydent Mościcki widziany oczami szefa jego Kancelarii Cywilnej*, „Niepodległość", t. 4, Londyn 1958, s. 229.

[126] Por. *ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

zydent zobowiązał szefa Kancelarii Cywilnej lub innego jej urzędnika do analizy wniosku i akt sprawy, a następnie przedstawienia głowie państwa wyników tej analizy w kontekście wydania rozstrzygnięcia w jego przedmiocie, niemniej jednak prezydent Ignacy Mościcki, w przypadku identyczności opinii ministra sprawiedliwości i szefa Kancelarii Cywilnej co do okazania łaski, „postanawiał zgodnie z wnioskiem"[127] i automatycznie podpisywał go.[128] Dopiero zaś w sytuacji rozbieżnych opinii prezydent analizował gruntownie sprawę osobiście.[129] Świadczy to o sugerowaniu się przez prezydenta sformułowanymi opiniami (w razie ich zgodności), jak również pokazuje, że faktycznie istotna rola przypadała szefowi Kancelarii Cywilnej. Ze względu na powstałą praktykę wykraczała ona poza sferę analityczną i postulatywną, faktycznie prowadząc do tego, że szef Kancelarii Cywilnej stawał się co najmniej współdecydentem w zakresie wykonywania prawa łaski.[130] Nie znaczy to, że prezydent Ignacy Mościcki lekceważył problematykę prawa łaski, lecz raczej o tym, iż zasadniczo opierał się w swych decyzjach na opinii Szefa Kancelarii Cywilnej.[131]

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że prezydent Stanisław Wojciechowski niejednokrotnie zdecydowanie starał się podkreślać swoją niezależność odnośnie do stosowania prawa łaski, podejmując decyzje w pełni autonomicznie, bez ulegania presji zewnętrznej, w tym wbrew opiniom sądów orzekających w sprawie czy ministra sprawiedliwości. Dobitnym przykładem może być decyzja prezydenta o odmowie ułaskawienia zabójcy prezydenta Gabriela Narutowicza – Eligiusza Niewiadomskiego.[132] Mimo silnych nacisków płynących z różnych środowisk i sfer formułujących żądanie ułaskawienia Niewiadomskiego, prezydent nie okazał łaski. Znamienne są jego słowa zapisane na obwolucie akt sądowych sprawy Niewiadomskiego: „Ani w aktach sprawy, ani w sumieniu swoim nie znajduję motywów do zmiany wyroku".[133] Prezydent Ignacy Mościcki jedynie wyjątkowo podejmował decyzje inne niż zawarte we wniosku ministra sprawiedliwości.[134] Prezydent Wojciechowski akcentował również swą niezależność co do stosowania prawa łaski od parlamentu, nie ulegając naciskom parlamentarzystów, Marszałka Sejmu, jak również sugestiom formułowanym przez poszczegól-

[127] *Ibidem*.

[128] Por. *ibidem*.

[129] S. M. Nowinowski, *Prezydent Ignacy Mościcki*, Warszawa 1994, s. 75.

[130] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 166.

[131] Zob. H. Cepnik, *Ignacy Mościcki. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Zarys życia i działalności*, Warszawa 1932, s. 88.

[132] Zob. na temat procesu Eligiusza Niewiadomskiego: S. Kijeński, *Proces Eligiusza Niewiadomskiego o zamach na życie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Gabryela Narutowicza w dniu 16 grudnia 1922 r.*, Warszawa 1923.

[133] Cytat za: „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1923, nr 6 z 3 lutego, s. 12.

[134] Zob. AAN, KC PRP, t. 32, t. IV.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 04:54:51

ne partie polityczne.[135] Zdarzały się także przypadki okazania łaski przeciwnikom ustroju współczesnej Polski[136], co za czasów prezydentury Mościckiego nie miało miejsca.[137]

SUMMARY

The article concerns the right of pardon in the view of the Constitution of March dated on 1921. The author analyses subjective and objective range as well as the contents of the decision of the head of state concerning the right of pardon. She compares solutions adapted in Poland and those that functioned in other modern countries. On this background she discusses the model of the right of pardon in Poland proving that this law was understood narrowly by the Constitution from 1921. It was limited only to penal and judicial responsibility and distinctly excluded the possibility of pardon by individual abolition. The author also indicates that the head of state had restricted possibilities to state the contents of the act of pardon. That was because the Constitution clearly determined that it may only consist in cancellation or commutation of punishment, or possibly remission of consequences of conviction. By that means the March Constitution determined the boundary of presidential right of pardon, which was not common solution during the interwar period. The author also analyses, on the basis of unpublished archival materials, the practice of executing the right of pardon, especially the procedure of decision-making and contents of the act of pardon. On this basis she concludes that despite of lack of constitutional reference to act the president executed the right of pardon retaining procedure specified in Code of Criminal Proceedings, however he did not execute the right of pardon through proceeding initiated without maintaining requirements of criminal procedure. The article also tackles the issue of motives that made president's way towards making decisions concerning pardon and its independence by analyzing the use of the right of pardon by presidents Stanisław Wojciechowski and Ignacy Mościcki. The presented data show that under the same Constitution presidents differently understood their role at making decision about pardon. They either presented the model of full (Wojciechowski) or restricted (Mościcki) independence in decision-making.

[135] Z. Witkowski, *Prezydent*…, s. 137–139.
[136] *Ibidem*, s. 138.
[137] *Ibidem*, s. 167.