

Sygn. akt I DO 24/18

UCHWAŁA

Dnia 27 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Wygoda (przewodniczący, uzasadnienie)

SSN Piotr Sławomir Niedzielak (sprawozdawca)

Ławnik Włodzimierz Pawlak

Protokolant Bernard Bałazy

po rozpoznaniu zażaleń wnioskodawcy G. M. i jego pełnomocnika,
na uchwałę Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia
23 kwietnia 2018 r., o odmowie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności
karnej prokuratora M. M.

Na podst. art. 437 § 2 k.p.k.

uchwała:

**zaskarżoną uchwałę uchylić i przekazać sprawę do
ponownego rozpoznania Sądowi Dyscyplinarnemu przy
Prokuratorze Generalnym.**

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 23 kwietnia 2018 r., sygn. akt PK I SD [...] Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym (zwany dalej Sądem Dyscyplinarnym), po rozpoznaniu wniosku adw. M. W., z dnia 3 października 2017 r., reprezentującego G. M., o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej M. M. – prokuratora Prokuratury Okręgowej w C. za to, że: w dniu 19 października 2016 r., w C., pełniąc funkcję prokuratora Prokuratury Okręgowej w C., wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania

przygotowawczego w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych w toku prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w G. postępowania przygotowawczego o sygn. akt V Ds [...] – pomimo nieprzeprowadzenia czynności śledczych wskazanych w wytycznych zawartych w postanowieniu Sądu Rejonowego w G. z dnia 7 września 2016 r., o sygn. akt IX Kp [...], przez co nie dopełnił obowiązków i przekroczył uprawnienia działając na szkodę interesu publicznego i prywatnego, tj. o czyn z art. 231 § 1 i 2 k.k., uchwalił „na podstawie art. 135 § 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r., Prawo o prokuraturze (Dz.U.2017.1767 t.j., ze zm.) w zw. art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k., odmówić zezwolenia na pociągnięcia M. M. prokuratora Prokuratury Okręgowej w C. do odpowiedzialności karnej za czyn opisany we wniosku pełnomocnika wnioskodawcy z dnia 3 października 2017 r.”

Uzasadniając swoją uchwałę Sąd Dyscyplinarny stwierdził m.in., że analiza wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokuratora nie pozwala na stwierdzenie, iż zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie, popełnienia przez M. M. – prokuratora Prokuratury Okręgowej w C. przestępstwa opisanego w art. 231 § 1 i 2 k.k. Występek z art. 231 § 1 i 2 k.k. polega na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnianiu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, co jednocześnie stanowi działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Nie każde przy tym formalne przekroczenie uprawnień czy niedopełnienie obowiązków realizuje znamiona opisanego przestępstwa, bowiem oprócz odpowiedzialności karnej istnieje także odpowiedzialność służbowa. Wnioskodawca podnosił, iż prokurator M. M. dopuścił się czynu z art. 231 § 1 i 2 k.k., ponieważ nie wszczął postępowania przygotowawczego i nie przeprowadził czynności śledztwa, w sytuacji, kiedy Sąd Rejonowy uchylił decyzję o odmowie wszczęcia śledztwa. Z analizy postanowienia Sądu wynika, iż sąd ogólnie wskazał na konieczność przeprowadzenia czynności wnioskowanych przez pokrzywdzonego. Sąd rozpoznający zażalenie nie może nakazać organowi prowadzącemu postępowanie wszczęcia postępowania przygotowawczego, którego wcześniej nie wszczął, podejmując decyzję o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, jak też nie może nakazać prokuratorowi sporządzenia aktu oskarżenia (Grzegorzczuk, Kodeks, 2008, s. 725). Uchylając postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego lub o odmowie jego wszczęcia, sąd nie jest władny nakazać postawienia konkretnej osobie określonego zarzutu. Takie działania sądu byłyby nieuprawnione i nie miałyby oparcia w przepisach obowiązującego prawa karnego procesowego. Uchylając postanowienie o zaniechaniu ścigania, w tym między innymi o odmowie jego wszczęcia, sąd wskazuje powody uchylenia, a w miarę potrzeby także okoliczności, które należy wyjaśnić, lub czynności, które należy przeprowadzić (art. 330

§ 1 k.p.k.). Wprawdzie wskazania Sądu są dla organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze wiążące, jednak należy dostrzec to, że przepisy kodeksu postępowania karnego nie przewidują nie tylko trybu postępowania w przypadku niezastosowania się przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze do wytycznych sądu, który uchylił zaskarżone postanowienia, lecz także wyraźniej „sankcji”. Można co najwyżej rozważać ewentualną odpowiedzialność dyscyplinarną prowadzącego postępowanie przygotowawcze (komentarz Krzysztof Eichstaedt). W sprawie prowadzonej przez Prokuratora M. M. za sygn. akt PO V Ds. [...], Sąd nie tylko nie wskazał żadnych szczegółów czynności do przeprowadzenia, ale także nie przywołał okoliczności, jakie miałyby zostać wyjaśnione. Zauważyć należy, że na etapie ponownego rozpoznawania sprawy po uchyleniu przez Sąd decyzji końcowej prowadzący postępowanie ma prawo uznać zapatrywania Sądu w przedmiocie wskazanych do przeprowadzenia dowodów, jako dotknięte negatywnymi przesłankami do ich przeprowadzenia. Konsekwencje oraz realizacja wskazanych w postanowieniu Sądu odwoławczego czynności musi być każdorazowo oceniana w aspekcie konkretnej sprawy i konkretnego braku realizacji wskazanych czynności na przebieg postępowania. Nawet przy ocenie, że zaniechanie przeprowadzenia wskazanych przez Sąd odwoławczy czynności było niezasadne nie rodzi automatycznie wniosku, że prowadzący postępowanie przygotowawcze, czy sprawdzające dopuścił się czynu z art. 231 § 1 i 2 k.k., ponieważ prowadzący działa w granicach swoich uprawnień także do oceny celowości przeprowadzenia poszczególnych dowodów, które to uprawnienie wynika z autonomii organu prowadzącego postępowanie w zakresie planowanych czynności dowodowych jak też oceny przydatności poszczególnych dowodów do ustaleń faktycznych. Stwierdzenie, że prokurator nie wykonał bliżej nieokreślonych przez Sąd Rejonowy czynności, w celu ustalenia okoliczności nie wskazanych w postanowieniu przez Sąd nie stanowi podstawy do uznania, że prokurator M. M. dopuścił się przestępstwa niedopełnienia obowiązków służbowych na szkodę interesu prywatnego”.

Powyższą uchwałę zaskarżyli niezależnie wnioskodawca G. M. zażaleniem z dnia 16 maja 2018 r., oraz jego pełnomocnik zażaleniem z dnia 21 maja 2018 r.

Wnioskodawca G. M., w zażaleniu z dnia 16 maja 2018 r., zarzucił zaskarżonej uchwale: „naruszenie przepisu art. 330 § 1 k.p.k., przez jego błędną wykładnię” oraz „błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę ustaleń przy wydawaniu uchwały”. W uzasadnieniu swojego zażalenia skarżący podniósł, iż Sąd Dyscyplinarny odwołując się do publikacji Krzysztofa Eichstaedta „sformułował błędną tezę, że sąd uchylając w oparciu o art. 330 § 1 pkt 1 k.p.k., postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania, nie jest władny nakazać postawienia konkretnej osobie

określonego zarzutu (...), zapominając, że pomiędzy postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania a postanowieniem o przedstawieniu zarzutów istnieje jeszcze faza ad rem". W dalszej części uzasadnienia swojego zażalenia skarżący twierdzi, że: „sytuacja procesowa jaka powstaje po uchyleniu przez Sąd postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego z zaleceniami przeprowadzenia określonych czynności dowodowych rodzi konieczność wydania formalnej decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego w fazie ad rem, gdyż czynności tych nie da się przeprowadzić trzymając się fazy czynności sprawdzających. Prokurator, który zasłania się treścią art. 307 k.p.k., nie chcąc wyjść poza ramy postępowania sprawdzającego tak naprawdę nie dopełnia swoich obowiązków wynikających z treści art. 297 § 1 k.p.k., i art. 2 i art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r., Prawo o prokuraturze. I naruszanie tego zakresu obowiązków skutkuje wprost wypełnieniem dyspozycji art. 231 § 1 i 2 k.k.”.

W wywiedzionym przez siebie środku odwoławczym pełnomocnik wnioskodawcy uchwale Sądu Dyscyplinarnego sygn. PK I SD [...] z dnia 23 kwietnia 2018 r., zarzucił: „obrazę przepisów postępowania mających wpływ na treść zaskarżonej uchwały, a to art. 424 § 1 k.p.k. w zw. z art. 135 § 14 oraz art. 171 pkt 1 Prawa o prokuraturze, poprzez sporządzenie uchwały w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną, a w szczególności ustalenie, na podstawie jakich dowodów Sąd Dyscyplinarny przyjął, iż brak jest podstaw do zezwolenia na pociągnięcie prokuratora Prokuratury Okręgowej w C. - M. M. do odpowiedzialności karnej” a w przypadku uznania zarzutu wskazanego w pkt 1) za nieuzasadniony, zarzuca także: „błędy w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonej uchwały oraz mającej wpływ na jej treść poprzez przyjęcie, iż zebrany w sprawie dyscyplinarnej materiał dowodowy nie dawał podstaw do przyjęcia istnienia przesłanki, o której mowa w art. 135 § 5 Prawa o prokuraturze w postaci dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez M. M.”

Uzasadniając swoje zażalenie skarżący wskazał na to, że: „zgodnie z art. 424 § 1 k.p.k. w zw. z art. 135 § 14 oraz art. 171 pkt 1 Prawa o prokuraturze zaskarżona uchwała winna zawierać zwięźle: wskazanie, jakie fakty sąd uznał za udowodnione lub nieudowodnione, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych; wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały wbrew dyspozycji cytowanego wyżej przepisu nie zawiera podstawowych elementów wymaganych przepisami prawa, a w szczególności nie zawiera opisu stanu faktycznego, jak również nie wskazuje na jakich dowodach tenże stan faktyczny. Wskazany wyżej brak uniemożliwia prawidłową kontrolę instancyjną. Zgodnie z art. 135 § 5 zd. 1 Prawa o prokuraturze, sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie

prokuratora do odpowiedzialności karnej oraz uchwałę zezwalającą na tymczasowe aresztowanie prokuratora, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa. Obiektywna ocena zebranych w postępowaniu dowodów przez Sąd Dyscyplinarny uzasadniała w świetle art. 135 § 5 Prawa o prokuraturze, podjęcie uchwały zezwalającej na pociągnięcie M. M. prokuratora Prokuratury Okręgowej w C. do odpowiedzialności karnej. W pierwszej kolejności należy zwrócić na całkowicie błędną wykładnię art. 330 k.p.k. oraz niezgodną ze stanem faktycznym ocenę skutków postanowienia Sądu Rejonowego w G. z 7 września 2016 r., sygn. akt IX Kp [...]. Zgodnie z art. 330 § 1 k.p.k., uchylając postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego lub odmowie jego wszczęcia, sąd wskazuje powody uchylenia, a w miarę potrzeby także okoliczności, które należy wyjaśnić, lub czynności, które należy przeprowadzić. Wskazania te są dla organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze wiążące. Przytoczony przepis jest jasny i nie zawiera uprawnienia dla prokuratora do ustalenia, w jakim wskazania sądu są dla niego wiążące. Nie ulega wątpliwości, iż sąd rozpoznając zażalenie na odmowę wszczęcia śledztwa jest uprawniony w ramach kontroli prawidłowości nakazać przeprowadzenie określonych dowodów”.

W dalszej części uzasadnienia, wywiedzionego przez siebie środka odwoławczego skarżący podniósł, że: „wbrew stanowisku zawartemu w uchwale, Sąd Rejonowy w G. nie nakazał wszczęcia śledztwa, ale zobowiązał Prokuraturę Okręgową w C., do przeprowadzenia dowodów zawnioskowanych przez pokrzywdzonego (wnioskodawcę). Wnioski dowodowe (wskazanie źródeł dowodowych oraz tezy dowodowe), zostały przekazane prokuratorowi M. M. w trakcie przesłuchania przez wnioskodawcę. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż pełnomocnik pokrzywdzonego w piśmie z 8 września 2016 r., podtrzymał złożone wnioski dowodowe w zawiadomieniu (przesłał jeszcze raz samo zawiadomienie), a w szczególności wniósł o przesłuchanie wskazanych w zawiadomieniu świadków. Sąd Rejonowy miał prawo oceny prawidłowości i rzetelności czynności dowodowych prokuratora M. M.. Miał również prawo nakazać temuż prokuratorowi przeprowadzenie określonych czynności dowodowych”, z czego na koniec wywiódł wniosek, że: „wnioskodawca wykazał, że nieprzeprowadzenie dowodów nakazanych przez Sąd Rejonowy w G. w postanowieniu z 7 września 2016 r., stanowiło czyn wypełniający znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 i 2 k.k. Jest oczywistym, że prokurator Prokuratury Okręgowej w C. - M. M. nie dopełnił nałożonych nań przez przepisy prawa obowiązków związanych z realizacją wytycznych Sądu Rejonowego w G., a w konsekwencji działał na szkodę interesu publicznego i prywatnego (niewyjaśnienie okoliczności związanych z możliwością popełnienia przestępstwa przez funkcjonariuszy publicznych)”.

W dniu 26 lutego 2019 r., prokurator M. M. wystosował odpowiedź na zażalenie złożone przez wnioskodawcę i jego pełnomocnika, w którym odniósł się do ww. zażaleń oraz wniósł o ich nieuwzględnienie i utrzymanie w mocy uchwały Sądu Dyscyplinarnego z dnia 23 kwietnia 2018 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zażalenie jest zasadne i zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności przypomnieć należy, że immunitet prokuratorski jest immunitetem formalnym. Nie powoduje on wyłączenia odpowiedzialności, czy też karalności popełnionych czynów, a jedynie wprowadza zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej prokuratora, o ile wnioskodawca nie uzyska na to zgody uprawnionego organu. Ochronne oddziaływanie immunitetu powoduje, że dopóki nie zostanie on uchylony prawomocną uchwałą sądu dyscyplinarnego, niedopuszczalne jest wszczęcie i dalsze prowadzenie postępowania przeciwko osobie, którą ów immunitet chroni (por. uchwała SN z 18 lipca 2016 r., sygn. SNO 28/16). W ramach postępowania zainicjowanego wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokuratora, zadaniem sądu dyscyplinarnego **jest weryfikacja przedstawionego przez wnioskodawcę materiału dowodowego**, w celu sprawdzenia czy istotnie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 135 § 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r., Prawo o prokuraturze (Dz.U.2017.1767 t.j., ze zm.). Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego, który Sąd w niniejszym składzie w pełni aprobuje: „Zadaniem Sądu Dyscyplinarnego jest rozważenie czy zgromadzone dowody wskazują na dostatecznie uzasadnione podejrzenie, że sędzia (w realiach niniejszej sprawy – prokurator, uwaga składu orzekającego w niniejszej sprawie), którego dotyczy wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, swoim zachowaniem zrealizował znamiona przestępstwa opisane we wniosku (uchwała SN z dnia 18 lipca 2016 r., sygn. SNO 28/16).

Z treści wniosku pełnomocnika wnioskodawcy wynika, że czyn zabroniony jakiego miał dopuścić się funkcjonariusz publiczny, prokurator Prokuratury Okręgowej w C. – M. M., polegał na „przekroczeniu uprawnień i niedopełnieniu obowiązków polegających na nieprzeprowadzeniu czynności śledczych wskazanych w wytycznych zawartych w postanowieniu Sądu Rejonowego w G. z dnia 7 września 2016 r., sygn. IX Kp [...], czym M. M. „działał na szkodę interesu publicznego i prywatnego, co według wnioskodawcy wyczerpało znamiona czynu zabronionego z art. 231 § 1 i 2 k.k”.

Na poparcie przedmiotowego wniosku, skarżący wniósł o przeprowadzenie przez Sąd Dyscyplinarny dowodów z zeznań M. M., A. O. i przeprowadzenie dowodów z akt

postępowania Prokuratury Okręgowej w C., sygn. akt V Ds [...] i Prokuratury Okręgowej w K., sygn. akt PO I Ds [...]. Jak wynika z protokołu posiedzenia Sądu Dyscyplinarnego (tom I akt PK I SD [...], k. 75), akta obu tych spraw zostały ujawnione na posiedzeniu Sądu Dyscyplinarnego w dniu 23 kwietnia 2018 r.

Sąd Najwyższy odmiennie od skarżących kwalifikuje wskazane przez nich naruszenia postępowania, jako obrazę art. 7 i 8 k.p.k. Z uzasadnienia uchwały Sądu Dyscyplinarnego z dnia 23 kwietnia 2018 r., sygn. akt PK I SD [...] wynika, że sąd nie odniósł się do wskazanych we wniosku akt i nie przeprowadził wnioskowanych dowodów z przesłuchania wskazanych przez pełnomocnika świadków. Sąd Dyscyplinarny ograniczył się do lakonicznego odwołania do wyników „kontroli instancyjnej” (k.89), która to nie potwierdziła zarzutów, co do prawidłowości postępowania sprawdzającego w sprawie sygn. PO I Ds [...] Prokuratury Okręgowej w K. – szerzej tego w żaden sposób nie omawiając i nie wyjaśniając nawet, czego to postępowanie (sygn. PO I [...]) dotyczyło. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 8 § 1 k.p.k. „Sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciami innego sądu lub organu”. Przepis ten nakłada zatem na sąd obowiązek przeprowadzenia **samodzielnej oceny** materiału dowodowego i wyklucza możliwość poprzestania jedynie, a tak w niniejszej sprawie zrobił Sąd Dyscyplinarny na odwołaniu się do wyników ustaleń innych organów bez poddania ich analizie czyniącej zadość wymogom określonym m.in. w art. 7 k.p.k. Wyniki „kontroli instancyjnej” zrealizowanej przez prokuraturę i ustalenia w niej poczynione, winny zostać poddane **samodzielnej** ocenie przez Sąd Dyscyplinarny na zasadach ogólnych (por. Wyrok Sądu Najwyższego z 7 listopada 1972, sygn. V KRN 408/72; Lex nr 1855). Sąd Dyscyplinarny rozpoznając wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie prokuratora M. M., poprzestał jedynie na zasadnym zresztą stwierdzeniu (wynika to wprost z art. 330 § 2 k.p.k.), że orzeczenie sądu wydane w trybie art. 330 § 1 k.p.k., nie obliguje prokuratora, pod rygorem odpowiedzialności karnej, do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego.

Sąd Dyscyplinarny w zaskarżonej uchwale nie przeprowadził jednak, do czego był wszak zobowiązany, **samodzielnej**, opartej na przedłożonych przez wnioskodawcę dowodach, **merytorycznej, a nie tylko formalnej oceny** prawidłowości ponownego orzeczenia prokuratorskiego o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie sygn. akt V Ds [...], Prokuratury Okręgowej w C., wydanego przez M. M., w dniu 19 października 2016 r, co w realiach nin. sprawy oznaczało obowiązek ustalenia czy materiał jakim dysponował prokurator faktycznie nie dawał podstaw do wydania postanowienia o wszczęciu śledztwa.

Sąd Dyscyplinarny w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały w ogóle nie odniósł się do treści ujawnionych przez siebie akt śledztw PO I Ds [...] i V Ds [...].

Powyższe uchybienia należy zakwalifikować, jako rażące naruszenie przepisów postępowania – art. 7 i 8 k.p.k., mogące mieć wpływ na treść uchwały. Te uchybienia musiały skutkować uchyleniem przez Sąd Najwyższy zaskarżonej uchwały i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Dyscyplinarny, który to sąd winien przeprowadzić na nowo w całości, w sposób czyniący zadość zasadom procesowym wynikającym m.in. z art. 7 i 8 k.p.k., postępowanie w sprawie rozpoznania wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokuratora M. M., a swoje kolejne rozstrzygnięcie oprzeć na **samodzielnej**, obejmującej **wszystkie** przeprowadzone dowody ocenie, która to ocena winna znaleźć właściwe odzwierciedlenie w uzasadnieniu uchwały.

Z tych też powodów należało postanowić jak powyżej.