

POSTANOWIENIE

Dnia 11 stycznia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Konrad Wytrykowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jarosław Duś

SSN Paweł Zubert

Protokolant Anna Rusak

przy udziale Pierwszego Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego prokurator Małgorzaty Nowak

po rozpoznaniu w Izbie Dyscyplinarnej na rozprawie w dniu 11 stycznia 2022 roku w przedmiocie kasacji wniesionej przez Prokuratora Generalnego od postanowienia Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 27 maja 2020 roku, sygn. akt PK I SD [...] utrzymującego w mocy postanowienie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego z dnia 31 marca 2020 roku, sygn. akt RP III RD [...] o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego,

na podstawie art. 531 § 1 k.p.k. w zw. z art. 171 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 740 ze zm.),

postanawia:

I. pozostawić kasację bez rozpoznania;

II. kosztami postępowania kasacyjnego obciążyć Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 31 marca 2020 roku, o sygn. RP III RD [...], Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego umorzył postępowanie dyscyplinarne wobec M. P. - prokuratora Prokuratury Rejonowej w J., pełniącego funkcję Zastępcy Prokuratora Rejonowego w J.,

w sprawie uchybiającego godności urzędu zachowania, polegającego na odstąpieniu od żądania pisemnego uzasadnienia niesłusznego wyroku Sądu Rejonowego w J. zapadłego wobec T. L., oskarżonego o przestępstwo z art. 177 § 2 k.k. w sprawie o sygn. II K [...] oraz od wywiedzenia apelacji od tego orzeczenia, mimo, iż wymierzona temu oskarżonemu kara była rażąco łagodna i nieadekwatna do wagi i stopnia społecznej szkodliwości czynu jakiego ten oskarżony się dopuścił, to jest o przewinienie dyscyplinarne określone w art. 137 § 1 ustawy - Prawo o prokuraturze - wobec stwierdzenia, że czyn ten nie zawiera znamion deliktu dyscyplinarnego.

Odwołanie od powyższego postanowienia wniósł Prokurator Generalny, który zarzucił rzecznikowi dyscyplinarnemu dopuszczenie się błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę postanowienia i mającego wpływ na jego treść, a polegającego na niezasadnym uznaniu, że zgromadzony w postępowaniu dyscyplinarnym materiał dowodowy nie daje podstaw do przyjęcia, że prokurator M. P. swoim zachowaniem zrealizował znamiona i tym samym dopuścił się opisanego w postanowieniu przewinienia dyscyplinarnego, podczas gdy prawidłowa ocena wszystkich dowodów zgromadzonych w postępowaniu dyscyplinarnym i poprzedzającym je postępowaniu wyjaśniającym daje podstawę do uznania, że wymieniony prokurator swoim zachowaniem zrealizował znamiona przewinienia dyscyplinarnego.

W konkluzji Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania rzecznikowi dyscyplinarnemu w postępowaniu dyscyplinarnym.

Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym, po rozpoznaniu odwołania, postanowieniem z 27 maja 2020 roku, nie uwzględnił go i utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Następnie, pismem z dnia 20 maja 2021 roku Prokurator Generalny złożył kasację zaskarżając w całości postanowienie Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 27 maja 2020 roku (PK I SD [...]), utrzymujące w mocy postanowienie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego z dnia 31 mara 2020 roku (RP III RD [...]) o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucił rażące i mające istotny wpływ na treść postanowienia naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 137 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, polegające na tym, że mimo prawidłowego ustalenia, że obwiniony, jako Zastępca Prokuratora Rejonowego w J., niewłaściwie ocenił stanowisko referenta sprawy co do trafności wyroku w sprawie o sygn. akt II K [...] Sądu Rejonowego w J., sąd dyscyplinarny błędnie uznał, że zachowanie to nie stanowiło uchybienia przez niego godności urzędu prokuratora i w efekcie błędnie podzielił ocenę Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego o braku wyczerpania tym zachowaniem znamion przewinienia dyscyplinarnego z art. 137 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, co spowodowało niezasadne utrzymanie w mocy postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Dyscyplinarnemu przy Prokuratorze Generalnym do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy rozważył zagadnienie dopuszczalności kasacji wniesionej przez Prokuratora Generalnego od postanowienia Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 27 maja 2020 roku i uznał, że kasacja w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna z mocy prawa.

Kasacja w niniejszej sprawie została oparta o przepis art. 521 § 1 k.p.k. Wedle treści tego przepisu Prokurator Generalny, a także Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie.

Sąd Najwyższy uwzględnił w pierwszej kolejności, że w każdym postępowaniu dyscyplinarnym musi być zapewniona sądowa kontrola orzeczeń kończących postępowanie, co jest gwarantowane zapisami Konstytucji (art. 176 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP; zob. także zapatrywania zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2012 r., K 9/10). Ponieważ w sprawach prokuratorskich wymiar sprawiedliwości działa na odrębnych

zasadach, gdzie szczególna rola przypada organom składającym się z prokuratorów, status sądu dyscyplinarnego znacznie różni się od sądu powszechnego. Przybiera on postać organu tworzonego na podstawie przepisów rozdziału 3 Prawa o prokuraturze (art. 135-171). Członkowie sądów korporacyjnych nie mają statusu sędziów w konstytucyjnym tego słowa znaczeniu, pomimo iż powołuje się ich spośród prawników profesjonalistów. Jednak tylko Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, administracyjnym i wojskowym przysługuje prawo do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 175 Konstytucji). Tym samym nie sposób uznać, że rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym spełnia konstytucyjny standard, ustanowiony w art. 45 ust. 1 Konstytucji (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II DK 100/21).

Podkreślić także należy, że ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym z dniem 3 kwietnia 2018 r. wprowadziła do ustawy Prawo o prokuraturze art. 163a (art. 110 pkt 27 ustawy o SN). Zgodnie z § 1 tego przepisu od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji kasacja nie przysługuje. Natomiast w myśl art. 163a § 2 Prawa o prokuraturze „od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji służy odwołanie do innego składu tego sądu, jeżeli orzeczeniem sądu dyscyplinarnego drugiej instancji obwinionemu wymierzono karę dyscyplinarną, pomimo wydania w tej sprawie przez sąd dyscyplinarny pierwszej instancji orzeczenia uniewinniającego lub umarzającego postępowanie dyscyplinarne”. Pojęcie „sądu dyscyplinarnego drugiej instancji” użyte w art. 163a § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze należy rozumieć na tle zmienionego tą samą ustawą art. 145 § 1 Prawa o prokuraturze. Wykładnia tych przepisów pozwala uznać, że kasacja nie przysługuje tylko od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji – Sądu Najwyższego w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego, działającego w sprawach określonych w rozdziale 3 działu IV prawa o prokuraturze.

Za taką wykładnią przemawia również art. 171 pkt 1 prawa o prokuraturze., który stanowi, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie: 1) do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny oraz przepisy ustawy z dnia

6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, z wyłączeniem art. 344a i art. 396a, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego”.

Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy od postanowienia Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 27 maja 2020 r., w sprawie o sygn. akt PK I SD [...] przysługuje kasacja, powinno być zatem oparte także na przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.; dalej: k.p.k.), z wyłączeniem art. 344a i art. 396a, i zarazem z uwzględnieniem odrębności dzielących postępowania karne oraz dyscyplinarne.

Omawiany kierunek interpretacyjny wspierają także art. 27 § 1 pkt 1 lit. b ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z treścią którego do właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego należą sprawy dyscyplinarne rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustawy Prawo o prokuraturze, a także art. 27 § 4 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, w myśl którego Wydział Drugi Izby Dyscyplinarnej rozpatruje w szczególności kasacje od orzeczeń dyscyplinarnych (zob. postanowienie TK z dnia 25 marca 2021 r., P 4/19).

W niniejszej sprawie dopuszczalność kasacji musiała być zbadana również z punktu widzenia treści art. 521 § 1 k.p.k. Stosownie do dyspozycji art. 521 § 1 k.p.k., podmioty wymienione w tym przepisie mogą wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie.

Nie ulega zatem wątpliwości, że dopuszczalność wystąpienia z wymienionym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia jest uzależniona od łącznego spełnienia wszystkich kryteriów wymienionych w powołanym przepisie. Należy dokonać analizy tych przesłanek, jakie ustawodawca - z punktu widzenia dopuszczalności kasacji - sformułował w art. 521 k.p.k. oraz rozważyć, czy i ewentualnie w jakim stopniu, kryteria te są spełnione w wypadku postanowienia Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym o utrzymaniu w mocy postanowienia zastępcy rzecznika dyscyplinarnego, którym to rozstrzygnięciem umorzono postępowanie dyscyplinarne w fazie in rem, tzn. bez przedstawiania zarzutu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego konkretnej osobie.

Nie budzi wątpliwości, że *mutatis mutandis* należy uznać wspomniane orzeczenie za orzeczenie sądu w rozumieniu art. 521 § 1 k.p.k., skoro rozstrzygnięcie Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego ma postać postanowienia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II DK 100/21).

Rozważenia wymaga równocześnie, czy orzeczenie to ma przymiot prawomocności rozumianej jako niezaskarżalność orzeczenia w drodze zwykłego środka odwoławczego i brak możliwości jego potencjalnego odwołania. Tylko postanowienia nieodwołalne (choć też z ograniczeniami) mają zdolność do uzyskania prawomocności w rozumieniu relewantnym z punktu widzenia przepisów o nadzwyczajnych środkach zaskarżenia. Trzeba podkreślić, że samo porównanie regulacji zawartej w stosowanych odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów przepisach art. 327 § 1 i 2 k.p.k. zwraca uwagę, że jest wyraźnie zróżnicowana możliwość podjęcia postępowań wcześniej umorzonych w fazie *in rem* i *ad personam*. Co w realiach ocenianej sprawy szczególnie istotne, zgodnie ze stosowanym odpowiednio przepisem art. 327 § 1 k.p.k. umorzone w fazie *in rem* postępowanie dyscyplinarne, może być w każdym czasie podjęte, na mocy postanowienia rzecznika dyscyplinarnego.

Tymczasem, tylko w stosunku do postanowień o umorzeniu postępowania prowadzonego przeciwko osobie ustawodawca nadał procesowe znaczenie orzeczeniu sądu o utrzymaniu w mocy rozstrzygnięcia organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, formułując zastrzeżenie zawarte w art. 328 zd. 2 k.p.k. Ograniczone zostały w ten sposób uprawnienia Prokuratora Generalnego do uchylenia postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego prowadzonego przeciwko osobie, nawet gdy okaże się, że umorzenie to było niezasadne. Prowadzi to do wniosku, że prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego prowadzonego przeciwko osobie stwarza stan powagi rzeczy osądzonej. Dlatego dopuszcza się możliwość zaskarżenia kasacją nadzwyczajną orzeczenia sądu utrzymującego w mocy postanowienie o umorzeniu postępowania prowadzonego już przeciwko osobie. (zob. uchwała Sądu

Najwyższego 7 sędziów z dnia 29 listopada 2016 r., I KZP 6/16, OSNKW 2017/1/1, OSP 2017/6/61).

W postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów ta reguła wynikająca ze wspomnianej uchwały Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. I KZP 6/16, znajduje zresztą jedynie częściowe zastosowanie. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że inny jest status Prokuratora Generalnego w postępowaniu karnym i postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów. O ile w tym pierwszym zarówno przepisy procedury karnej i ustawy prawo o prokuraturze przewidują hierarchiczne podporządkowanie prokuratorów i zasadę jednolitości działania prokuratury, to zasady te nie dotyczą postępowania dyscyplinarnego, gdzie rzecznik dyscyplinarny nie jest hierarchicznie podporządkowany Prokuratorowi Generalnemu, który w postępowaniu dyscyplinarnym ma status zbliżony do strony. W postępowaniu dyscyplinarnym Prokurator Generalny ma uprawnienia ograniczone wyłącznie do żądania przeprowadzenia postępowania, złożenia odwołania czy złożenia sprzeciwu. Prokurator Generalny nie ma możliwości wpływania na decyzje merytoryczne podejmowane przez rzeczników dyscyplinarnych, dysponuje jedynie uprawnieniem do zaskarżania tych decyzji. Zdaniem Sądu Najwyższego wykluczone jest stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym przepisu art. 328 k.p.k., który – pod pewnymi warunkami – umożliwia Prokuratorowi Generalnemu uchylenie prawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego w stosunku do osoby, która występowała w charakterze podejrzanego, jeżeli stwierdzi, że umorzenie postępowania było niezasadne. Przepisy ustawy Prawo o prokuraturze w sposób wyczerpujący opisują bowiem zagadnienie uprawnień organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne na poszczególnych etapach, jak i uprawnień, jakimi dysponuje w ramach postępowania dyscyplinarnego Prokurator Generalny. Wreszcie przepisy ustawy Prawo o prokuraturze zawierają kompletną regulację dotyczącą zagadnienia wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Wedle treści art. 164 tej ustawy Prokurator Generalny, rzecznik dyscyplinarny oraz ukarany prokurator mogą wystąpić do organu, który wydał decyzję kończącą postępowanie, o wznowienie postępowania dyscyplinarnego. Art. 165 tej ustawy z kolei stanowi, że wznowienie postępowania dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego może

nastąpić, jeżeli umorzenie postępowania lub wydanie orzeczenia nastąpiło wskutek przestępstwa albo jeżeli w ciągu 5 lat od umorzenia lub od wydania orzeczenia wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogły uzasadniać skazanie lub wymierzenie kary surowszej (§ 1). Wznowienie postępowania na korzyść ukaranego może nastąpić także po jego śmierci, jeżeli wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogłyby uzasadniać uniewinnienie lub wymierzenie kary łagodniejszej (§ 2). W razie śmierci ukaranego wniosek o wznowienie postępowania mogą złożyć jego małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo, przysposabiający lub przysposobiony oraz rzecznik dyscyplinarny lub Prokurator Generalny (§ 3). Tym samym przepisy ustawy Prawo o prokuraturze jasno wskazują, że w zakresie wznawiania postępowania dyscyplinarnego Prokurator Generalny dysponuje wyłącznie uprawnieniem do złożenia wniosku.

Podobnie kształtują się uprawnienia Prokuratora Generalnego w zakresie możliwości wzruszenia postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego w fazie in rem. Prokurator Generalny może złożyć wyłącznie wniosek w tym zakresie do właściwego rzecznika dyscyplinarnego, który może zostać uwzględniony i doprowadzić do podjęcia umorzonego wcześniej postępowania.

Ponadto należy mieć na uwadze treść art. 153a ustawy Prawo o prokuraturze, wedle którego Minister Sprawiedliwości (w szczególności działając z urzędu lub na wniosek Prokuratora Generalnego) może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej prokuratora. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego.

Oznacza, że w takim układzie procesowym, jak w niniejszej sprawie, Prokurator Generalny dysponuje inną drogą do „odwołania” zakończenia postępowania dyscyplinarnego – inaczej niż przy postępowaniu dyscyplinarnym

umorzonym w fazie ad personam (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II DK 100/21).

Reasumując, Sąd Najwyższy uznał kasację Prokuratora Generalnego za niedopuszczalną w takim układzie procesowym, jaki zachodzi w badanej sprawie, gdyż postanowieniem Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt PK I SD [...], utrzymane zostało w mocy postanowienie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego z dnia 31 marca 2020 roku (sygn. akt RP III RD [...]) o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego w fazie in rem. Podkreślić w tym miejscu należy, że w toku postępowania nie przedstawiono prokuratorowi M. P. zarzutu a jego rola sprowadzała się do jednorazowego przesłuchania w charakterze świadka, co oznacza, że postępowanie dyscyplinarne nie znajdowało się w fazie in personam, a w fazie in rem – toczyło się w sprawie przypisywanego prokuratorowi M. P. zachowania. Jak słusznie zauważył prokurator M. P. w swojej odpowiedzi na kasację, określenie fazy in rem, w jakiej znajdowało się postępowanie w chwili jego umorzenia, wynikało wprost z sentencji postanowienia Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego.

Kasacja nadzwyczajna przysługuje od postanowienia sądu wydanego w postępowaniu przygotowawczym utrzymującego w mocy postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania in personam (art. 306 § 1 k.p.k., art. 329 § 1 k.p.k.), gdyż jest to prawomocne postanowienie sądu kończące postępowanie. Wydane w niniejszej sprawie postanowienie umarzające postępowanie w fazie in rem nie stanowi prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie, zatem nie przysługuje od niego kasacja nadzwyczajna.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy pozostawił kasację bez rozpoznania, zaś o kosztach sądowych postępowania kasacyjnego orzekł w punkcie drugim na podstawie art. 166 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r.- Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66 ze zm.).