

UCHWAŁA

Dnia 6 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ryszard Witkowski (przewodniczący)

SSN Adam Tomczyński (sprawozdawca)

SSN Konrad Wytrykowski

Protokolant Anna Rusak

przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla (...) okręgu regionalnego prokuratora Macieja Jaskulskiego o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokurator M.T. za popełnienie przestępstwa z art. 231 § 1 k.k i art. 239 § 1 k.k w zw. z art. 11 § 2 k.k po rozpoznaniu w Izbie Dyscyplinarnej na posiedzeniu w dniu 6 października 2020 r., zażaleń wniesionych przez wnioskodawcę P.D. i jego pełnomocnika radcę prawnego J. D. na uchwałę Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt PK I SD (...),

- 1. zaskarżoną uchwałę utrzymuje w mocy,**
- 2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

II DO 36/20

1. Wniosek o wydanie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokurator M. T.

Wnioskiem z 1 lipca 2019 r. do Sądu Dyscyplinarnego dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym pełnomocnik pokrzywdzonego P. D. wystąpił o wydanie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej M.T., prokuratora Prokuratury Rejonowej w P. za czyn zabroniony polegający na

podjęciu przedwczesnej i błędnej decyzji o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie o sygn. PR 4 Ds. (...), co spowodowało udaremnienie postępowania karnego (dotyczącego *prezesa Sądu Okręgowego w R. w związku z odmową udzielenia przez niego informacji publicznej P. D.*) oraz udzielenie pomocy sprawcy przestępstwa w celu uniknięcia odpowiedzialności karnej, przez co działała na szkodę interesu publicznego i prywatnego pokrzywdzonego P. D.,

tj. o przestępstwo z art. 231 § 1 kk i art. 239 § 1 kk w zw. z art. 11 § 2 kk.

Podstawą faktyczną złożonego wniosku były:

1. odmienna ocena materiału dowodowego i rozstrzygnięcia w postępowaniu zażaleniowym w Prokuraturze Rejonowej w P. o sygn. PR 4 Ds. (...) zakończonym wydaniem przez prokurator M. T. postanowienia z 30 marca 2018 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia śledztwa;
2. odmienna ocena prawidłowości rozstrzygnięcia wniosku o wszczęcie postępowania wobec prok. M. T., wobec której:
 1. 25 czerwca 2018 r., sygn. PR Ds. (...) Prokuratura Rejonowa w L. odmówiła wszczęcia śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień przez prok. M. T.;
 2. 8 października 2018 r., sygn. II Kp (...) Sąd Rejonowy w L. uchylił zaskarżone postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa i przekazał sprawę do ponownego prowadzenia;
 3. 29 listopada 2018 r., sygn. PR Ds. (...) Prokurator Rejonowy w L. umorzył śledztwo w sprawie o przestępstwo z art. 231 § 1 i art. 239 § 1 kk w zw. z art. 11 § 2 kk dotyczącego przekroczenia uprawnień przez prok. M. T., stwierdzając że czynu nie popełniono.

4. Uchwała Sądu Dyscyplinarnego dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym

Powyższy wniosek rozpatrywał Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, który podjął w sprawie 28 października 2019 r. uchwałę i postanowił na podstawie art. 135 §§ 1 i 5 Prawa o prokuraturze nie wyrazić zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prok. M. T., a kosztami postępowania obciążyć Skarb Państwa na podstawie art. 166 powołanej ustawy.

Podstawą tego rozstrzygnięcia sądu było ustalenie, iż wnioskodawca dostatecznie nie uzasadnił podejrzenia popełnienia przestępstwa, a prokurator którego dotyczył wniosek działał w warunkach dopuszczalnej swobody, o której mowa w art. 7 kpk.

5. Zażalenia na uchwałę sądu dyscyplinarnego

Na powyższą uchwałę zażalenia złożyli: 25 lutego 2020 r. pełnomocnik pokrzywdzonego r.pr. J. D. i 6 marca 2020 r. sam pokrzywdzony P. D..

W zażaleniu pełnomocnik pokrzywdzonego nie przywołał ani podstawy prawnej zaskarżenia, ani nie sformułował zarzutu zażaleniowego, ograniczając się do zaskarżenia uchwały sądu dyscyplinarnego w całości oraz zgłoszenia wniosku o jej zmianę poprzez orzeczenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prok. M.T. za dopuszczenie się czynu zabronionego polegającego na podjęciu przedwczesnej i błędnej decyzji o odmowie wszczęcia śledztwa. Uzasadniając to żądanie r.pr. JD. wskazał, że nie przesłuchanie zawiadamiającego P.D. w charakterze świadka i ocena postanowienia prok. M. T. przez Sąd Rejonowy w P. świadczą o przedwczesności odmowy wszczęcia i nie podjęcia standardowych czynności przez prokuratora. W przeciwieństwie do konkluzji sądu dyscyplinarnego, twierdzącego że podstawą wyznaczenia granic odpowiedzialności karnej powinna być ocena społecznej szkodliwości czynu dokonana w ramach swobodnej oceny, skarżący stwierdził, że w sprawie nie mamy do czynienia z kwestią swobodnej

oceny dowodów, ale raczej sprawą nie dopuszczenia lub nie przeprowadzenia dowodu.

W zażaleniu pokrzywdzonego sformułowany został zarzut błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę „zarządzenia, mający wpływ na jej treść polegający na błędnym przyjęciu, iż zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa” przez prok. M. T. Na jego podstawie autor zażalenia wniósł o uchylenie uchwały w całości i wydanie uchwały zezwalającej na pociągnięcie prok. M. T. do odpowiedzialności karnej za czyn wskazany we wniosku pełnomocnika oskarżyciela subsydiarnego. W uzasadnieniu podkreślił on, że sąd dyscyplinarny dokonał już merytorycznego rozpoznania sprawy karnej, a przysługujące wnioskodawcy prawo do sądu i dyspozycja art. 80 § 2c Prawa o ustroju sądów powszechnych powodują, iż sprawę powinien rozpoznać sąd karny, gdyż w ocenie pokrzywdzonego istnieją dowody potwierdzające, że doszło do nadużycia władzy i stanowiska oraz niedopełnienie obowiązków przez prok. M. T..

6. Stanowisko Rzecznika Dyscyplinarnego

Do zażalenia r.pr. J. D. odniósł się pismem z 5 października 2020 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego dla (...) okręgu regionalnego. W oparciu o szczegółową wykładnię art. 231 § 1 kk (popartą bogatym orzecznictwem Sądu Najwyższego) uznał słuszność uchwały Sądu Dyscyplinarnego dla Prokuratorów o odmowie uchylenia immunitetu prok. M.T.. Z kolei w wywodach skarżącego dopatrywał się jedynie polemiki ze stanowiskiem tego sądu, opartej wyłącznie na subiektywnych zapatrywaniach autora tego zażalenia. Kierując się powyższym rzecznik wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonej uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenia wnioskodawcy i jego pełnomocnika z urzędu nie zasługują na uwzględnienie, gdyż zarzuty zażaleniowe zgłoszone do uchwały Sądu Dyscyplinarnego dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym są w oczywisty sposób niezasadne, a zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie uzasadnia

w dostatecznym stopniu podejrzenia, że prok. M. T. dopuściła się zarzucanych jej przez wnioskodawcę czynów.

1. Rozważania ogólne

Sąd Najwyższy podkreśla, że odpowiednio jak w postępowaniu o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego, również postępowanie w przedmiocie uchylenia immunitetu prokuratorskiego „nie jest postępowaniem dyscyplinarnym, ale specyficznym (incydentalnym) rodzajem postępowania, w którym zadaniem sądu dyscyplinarnego jest tylko rozważenie tego, czy powołany we wniosku o zezwolenie na pociągnięcie (...) do odpowiedzialności karnej za konkretne wskazane przestępstwo zgromadzony dotąd w sprawie materiał dowodowy, dostatecznie uzasadnia podejrzenie popełnienia (...) przestępstwa”. Uwzględniając tę uchwałę Sądu Najwyższego z 9 października 2009 r. (SNO 68/09, LEX nr 1288971) należy pamiętać, że zadaniem takiego postępowania w żadnym stopniu nie jest kontrolowanie innych postępowań, w szczególności określonych wyników postępowania przygotowawczego. W żadnym stopniu nie jest też ono typem kontroli w przedmiocie kwestii rozpoznanych już merytorycznie, z których rozstrzygnięciem nie zgadza się wnioskujący. Postępowanie immunitetowe podlega także ogólnej zasadzie ukierunkowania swych działań na przedmiot tego postępowania, którym jest wyłącznie ustalenie w stosunku do konkretnej osoby korzystającej z przywileju immunitetowego (w tym prokuratora) czy istnieje lub nie istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa:

1. immunitet prokuratorski nie wyłącza odpowiedzialności czy też karalności za czyny popełnione przez prokuratorów, ale wyłącznie wprowadza zakaz pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej, bez uprzedniego uzyskania przez oskarżyciela stosownej zgody sądu dyscyplinarnego;
2. najważniejszym elementem takiego orzeczenia musi być ustalenie czy zgromadzony przez wnioskodawcę materiał dowodowy wskazuje na dostateczne podejrzenie, że prokurator wobec którego skierowano do sądu dyscyplinarnego wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, swoim zachowaniem zrealizował znamiona przestępstwa opisanego we wniosku;

3. z formalnego punktu widzenia natura samego przestępstwa nie jest przesłanką różnicującą, niemniej Sąd Najwyższy widzi potrzebę dokonania rozgraniczenia pomiędzy immunitetem chroniącym prokuratora popełniającego pospolite przestępstwo karne w postaci np. kradzieży, zgwałcenia, dokonanego bez jakiegokolwiek związku z wykonywanymi przez prokuratora czynnościami, a rolą immunitetu w sytuacjach, gdy prokurator jest obwiniany o czyn, który pozostaje w związku faktycznym z jego rozstrzygnięciami prokuratorskimi;
4. w pierwszym wypadku wystarczy upewnić się, że postępowanie nie jest wynikiem szyskany w stosunku do osoby prokuratora za jego dotychczasową działalność zawodową, natomiast w drugim funkcja ochronna immunitetu rośnie. Ma on bowiem chronić prokuratora i jego decyzje przed nieuprawnioną ingerencją ze strony organów państwa lub osób trzecich. Tym samym system prawny chroni nie tylko samego prokuratora przed niesłusznymi oskarżeniami, ale również jego niezależność, w ramach której jego decyzje mogą być zmieniane wyłącznie w trybie określonych procedur i przez uprawnione do tego podmioty (np. przełożonych, sąd), nigdy w wyniku działań ze strony podmiotów nieuprawnionych. W takich wypadkach potrzeba immunitetu prokuratorskiego jest nie tylko klarowna, ale wymaga także szczególnej ostrożności w odniesieniu do rozpoznawania wniosków o jego uchylenie. Dokonywać tego należy zatem po dokładnym przeanalizowaniu faktów i pozbyciu się niepewności co do możliwej próby wpływu na prokuratora objętego takim wnioskiem;
5. w sytuacji, gdy sprawa dotyczy kwestii ostatecznej istnieją trzy ścieżki wykazywania nieprawidłowości w orzecznictwie:
 1. zaskarżania ich w trybie instancyjnym (w prokuraturze w oparciu o tryb hierarchicznego podporządkowania albo w ramach kontroli sądowej), gdzie prawidłowość czynności prokuratora podlega kontroli ze strony innego uprawnionego organu prokuratorskiego lub sądowego, dysponującego formalnymi środkami do ich modyfikacji lub uchylenia;

2. podjęcie postępowania dyscyplinarnego w przypadku pojawienia się okoliczności uzasadniających podejrzenie popełnienia przez prokuratora deliktu dyscyplinarnego w sprawach, o których mowa w art. 137 § 1 pkt 1) - 5) Prawa o prokuraturze, ale z zastrzeżeniem wynikającym z § 2 tego przepisu, że nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym;
3. zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności dyscyplinarnej w sytuacji, gdy inne środki nie zostały wykorzystane na czas lub szkodliwość jego przewinienia jest na tyle wysoka, że wymaga wszczęcia postępowania karnego, przy czym taką sytuację należy traktować jako ostateczność gdy inne środki nie są wystarczające;
4. w opisanych wyżej kategoriach spraw immunitetowych przywilej ten ma służyć tylko temu, żeby wobec prokuratora nie stosowano żadnych nacisków, nie utrudniano mu pracy ze względów politycznych czy osobistej niechęci, w tym niechęci ze strony podmiotu, którego wnioski zostały negatywnie zweryfikowane przez prokuratora. Dlatego zadaniem sądu dyscyplinarnego w takiej sytuacji jest *de facto* sprawdzenie podstaw oskarżenia (wniosku o uchylenie immunitetu) pod kątem czy złożony wniosek nie ma charakteru retorsji wobec prokuratora bądź nie ma na celu przymuszenie go do podjęcia określonych działań lub ich zaniechania. W tym celu sąd dyscyplinarny musi zbadać faktyczną podstawę wniosku;
5. istotnym aspektem rozpoznawania wniosków o uchylenie immunitetu jest uchronienie prokuratorów przed obawą podejmowania przez nich samodzielnych, aktywnych czynności, w pewnym zakresie nawet dopuszczalnego prawem ryzyka w celu aktywnego prowadzenia przez nich czynności i osiągania celów postępowania karnego. Wymaga to pewnego zakresu swobody decyzyjnej, w szczególności w zakresie oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Jej normatywną gwarancją jest zasada, o której mowa w art. 7 kpk. Dlatego czynności prokuratora w przedmiocie oceny materiału dowodowego nie mogą być pochopnie traktowane jako przekroczenie lub niedopełnienie jego obowiązków. Rozważania takie wymagają zatem szczególnej wnikliwości i ostrożności.

6. Rozważania szczegółowe

W sprawie II DO 36/20 wniosek pełnomocnika pokrzywdzonego o wydanie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prok. M.T. dotyczy bezpośrednio czynności decyzyjnych prokuratora w konkretnym postępowaniu, w którym wydała ona postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa. Świadczy o tym również charakter zarzucanego jej przestępstwa z art. 231 § 1 i art. 239 § 1 kk w zw. z art. 11 § 2 kk, jak i argumentacja przytoczona za wnioskiem.

W tej sprawie należy wyróżnić dwa wątki, Pierwszy wątek dotyczy czynności dokonanych przez prok. M. T., a drugi przebiegu postępowania przygotowawczego w związku z czynnościami prok. M. T. podjętymi w ramach pierwszego opisanego wyżej wątku.

Przyczyną rozpoznawania niniejszej sprawy jest decyzja prok. M. T. z 30 marca 2018 r. o odmowie wszczęcia śledztwa wobec prezesa Sądu Okręgowego w R. z tytułu udzielenia przez niego odmowy dostępu do informacji publicznej P. D.. Mimo, że Sąd Rejonowy w M. w dniu 28 września 2018 r. w sprawie II Kp (...) utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie prok. M. T., wnioskodawca uznał, że wydając postanowienie w dniu 30 marca prok. M. T. naruszyła art. 231 w zw. z art. 239 w zw. z art. 11 § 2 kk i w konsekwencji złożył wniosek o ściganie prok. M. T.. W tej sprawie:

1. 25 czerwca 2018 r., sygn. PR Ds. (...) Prokuratura Rejonowa w L. odmówiła wszczęcia śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień przez prok. M. T.;
2. 8 października 2018 r., sygn. II Kp (...) Sąd Rejonowy w L. uchylił zaskarżone postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa i przekazał sprawę do ponownego prowadzenia;
3. 29 listopada 2018 r., sygn. PR Ds. (...) Prokurator Rejonowy w L. umorzył śledztwo w sprawie o przestępstwo z art. 231 § 1 i art. 239 § 1 kk w zw. z art.

11 § 2 kk dotyczącego przekroczenia uprawnień przez prok. M. T., stwierdzając że czynu nie popełniono.

W trakcie wszystkich tych czynności dokonano szczegółowej analizy materiału dowodowego zgromadzonego na danym etapie sprawy i poddano czynności prok. M.T. ocenie pod względem ich zgodności z prawem. W żadnym z rozstrzygnięć organ rozpoznający sprawę nie sformułował żadnych zarzutów, które uzasadniałyby podejrzenie, iż w trakcie wydawania postanowienia z 30 marca 2018 r. prokurator dopuściła się popełnienia przestępstwa nadużycia funkcji i poplecznictwa. W kluczowym dla oceny zachowania prokuratora, którego dotyczy wnioszek, orzeczeniu Sądu Rejonowego w M.: „sąd podzielił stanowisko zawarte w zaskarżonym postanowieniu, iż (...) należało odmówić wszczęcia śledztwa w sprawie o czyn z art. 231 § 1 kk wobec braku znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 kpk)”. Ponadto przypomniał, że kpk nie nakłada na prokuratora obowiązku przesłuchania zawiadamiającego w charakterze świadka.

Przechodząc do analizy ustaleń sądu dyscyplinarnego należy podkreślić, że prawidłowo ocenił on zgromadzony materiał dowodowy i sprostą zasadom, które opisano w pierwszej części niniejszego uzasadnienia. W swoim rozstrzygnięciu powołał się w szczególności na uchybienia samego wniosku w postaci niewskazania czasu, miejsca popełnienia przestępstwa oraz braku wykazania na czym miało polegać działanie prokuratora na szkodę interesu publicznego i prywatnego pokrzywdzonego. Ponadto przywołał dyspozycję art. 135 § 5 Prawa o prokuraturze, określającą przesłanki podjęcia uchwały zezwalającej na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej: dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, podkreślając że wykazanie okoliczności usprawiedliwiających uchylenie immunitetu nie jest formalnie postępowaniem dyscyplinarnym, ale wymaga zawsze odpowiedniego stosowania przepisów kpk, w tym obowiązku zachowania obiektywizmu, analizy zebranych dowodów i ich oceny zgodnej z wymaganiami przewidzianymi w art. 7 kpk. W przypadku tej ostatniej zasady sąd dyscyplinarny podkreślił – na tle przytoczonego obszernie orzecznictwa – znaczenie jej zachowania ze względu na zapewnienie właściwego

postępowania prokuratorskiego, dla którego prawo do dokonania swobodnej oceny dowodów jest zasadniczą gwarancją zachowania przez prokuratora niezależności.

Zgodzić się przy tym wypada z dokonaną przez sąd oceną przepisów, a w tym zakresie wymogami zakreślonymi w art. 135 § 5 kpk Prawa o prokuraturze, które w przeciwieństwie do tezy z zażalenia pokrzywdzonego, ukierunkowały sąd dyscyplinarny na wyłączone ustalenie prawdopodobieństwa (możliwości) popełnienia przestępstwa, i nie oznaczały merytorycznego rozpoznania sprawy. Sąd szczegółowo przeanalizował konsekwencje przypisywania prok. M. T. przestępstwa nadużycia funkcji i poplecznictwa w ramach czynności podejmowanych w sprawie pokrzywdzonego. W oparciu o znamiona tych przestępstw wykazał ich brak w zachowaniu prokuratora, głównie w zakresie świadomości, zamiaru, umyślności.

Podkreślić trzeba, że decyzja procesowa o odmowie wszczęcia śledztwa wydana przez prok. M. T. w dniu 30 marca 2018 r. (PR 4 Ds. (...)) została utrzymana przez Sąd Rejonowy w M.. Już ta okoliczność *per se* wskazuje na prawidłowość działania prokuratora, a Sąd Najwyższy w pełni podziela argumentację zarówno prok. M. T., jak i Sądu Rejonowego w M..

Nawet gdyby Sąd Rejonowy w M. uchylił postanowienie, dalej nie świadczyłoby to o popełnieniu przez prokuratora przestępstwa. Ideałem postępowania, szczególnie postępowania karnego, jest bezbłędne realizowanie procedur, niemniej system prawny nie czyni z każdego pojawiającego się uchybienia przestępstwa, gdyż często jest ono tylko wynikiem odmiennej oceny stanu faktycznego lub prawnego danej sprawy. Prawo procesowe przewiduje w takim wypadku określone środki korygujące (np. w ramach kontroli instancyjnej), o czym szczegółowo Sąd Najwyższy wypowiedział się w części pierwszej. Stąd tylko świadome działanie ze strony funkcjonariusza publicznego ukierunkowane na przekroczenie obowiązków lub niedopełnienie uprawnień może być przedmiotem kwalifikacji prawnokarnej.

Obok faktycznej podstawy uchylenia immunitetu w postaci stwierdzenia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa w konkretnej sprawie niebagatelną rolę z punktu widzenia postępowania ma także interes wymiaru

sprawiedliwości jako całości, dla którego zdolność do nieskrępowanego w granicach prawa podejmowania czynności przez prokuratorów ma fundamentalne znaczenie. Patrząc z tej perspektywy na niniejszą sprawę trzeba zauważyć, że skorzystanie przez prok. M.T. z przysługującego jej zakresu swobody z art. 7 kpk zasługuje na ochronę także w swym immunitetowym wymiarze. Nie mają w tej sprawie – wbrew stanowisku pokrzywdzonego – zastosowania przepisy ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, gdyż sprawa dotyczy prokuratora. Sama decyzja o odmowie wyrażenia zgody na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej w oparciu o niezasadne zarzuty nie stanowi naruszenia prawa do sądu pokrzywdzonego. Jednym z celów postępowania karnego jest bowiem w świetle art. 2 § 1 pkt 1) kpk takie jego ukształtowanie, aby osoba niewinna nie ponosiła odpowiedzialności karnej.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak na wstępie.