



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Wiesław Kozielowicz (przewodniczący)

SSN Barbara Skoczowska (sprawozdawca)

Ławnik SN Marek Molczyk

Protokolant Marta Brzezińska

przy udziale prokuratora A. S. - Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego dla [...] okręgu regionalnego oraz prokuratora K. S. i adw. D. G. - obrońców obwinionego X.Y.

w sprawie **X.Y.** – prokuratora Prokuratury Rejonowej [...] w W.

obwinionego o popełnienie przewinień dyscyplinarnych z art. 137 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze

na rozprawie w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej w dniu 25 września 2024 r.,

po rozpoznaniu odwołania Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego wniesionego na niekorzyść obwinionego

w części dotyczącej rozstrzygnięć w pkt I-XIV, odwołania obrońców obwinionego oraz odwołania obwinionego

od orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. akt [...]

### **orzeka:**

I. na mocy art. 141 § 2 zd. pierwsze ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w związku z art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. w zw. z art. 171 pkt. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze uchyla zaskarżone orzeczenie i umarza postępowanie dyscyplinarne

wobec obwinionego X.Y. o wszystkie zarzucane mu przewinienia dyscyplinarne;

II. kosztami postępowania odwoławczego obciąża Skarb Państwa.

Marek Molczyk    Wiesław Kozielowicz    Barbara Skoczowska

## UZASADNIENIE

Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego wniosła w dnia 21 października 2022 r. o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej X.Y. Prokuratora Prokuratury Rejonowej [...] w W. obwiniając o popełnienie 17. deliktów dyscyplinarnych określonych w 137 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1360), powoływana dalej jako „ustawa o prokuraturze”. Czyn z punktu I składał się z 13 wyodrębnionych zachowań.

Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym orzeczeniem z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. akt [...] przypisał obwinionemu popełnienie jednostkowo dwudziestu dziewięciu deliktów dyscyplinarnych określonych w 137 § 1 pkt 1 ustawy o prokuraturze w postaci i zakresie przyjętym we wniosku z dnia 21 października 2022 r. Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego, zmieniając kwalifikację czynu opisanego w pkt I lit. a-n wniosku w ten sposób, że przypisał obwinionemu sprawstwo odrębnych czynów dyscyplinarnych określonych w 137 § 1 pkt 1 ustawy o prokuraturze, tym samym nie dzieląc koncepcji Zastępcy Rzecznika wskazanej we wniosku jakoby obwiniony działał w ramach czynu ciągłego i wymierzył X.Y. jednostkowe kary dyscyplinarne za czyny opisane w punktach I-IV, VI-XXX w postaci nagany. Za czyn opisany w punkcie VII wymierzył karę dyscyplinarną w postaci upomnienia. Jako karę łączną w miejsce orzeczonych jednostkowych kar dyscyplinarnych w punktach I – IV oraz VI – XXX orzekł karę łączną nagany. Jednocześnie, na podstawie art. 68 ust 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze Sąd Dyscyplinarny umorzył postępowanie dyscyplinarne w zakresie pkt V wniosku polegającego na tym, że w okresie od dnia 19 sierpnia 2015 r. do dnia 7 stycznia 2016 r. będąc referentem postępowania o sygn. [...] dopuścił się

oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa: art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k., art. 463 § 1 k.p.k. w zw. z art. 465 § 1 k.p.k. oraz § 117 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury obowiązującego w okresie od dnia 14 stycznia 2015 r. do dnia 15 kwietnia 2016 r. i § 252 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, polegającej na zaniechaniu nadania dalszego biegu zażaleniu pełnomocnika pokrzywdzonego na postanowienie z dnia 30 lipca 2015 r. o odmowie wszczęcia śledztwa w tym postępowaniu doprowadzając do znacznej, nieuzasadnionej przewlekłości w rozpoznaniu środka odwoławczego, to jest przewinienia dyscyplinarnego określonego w art. 137 § 1 pkt 1 ustawy o prokuraturze wobec przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego.

Kosztami postępowania dyscyplinarnego Sąd Dyscyplinarny obciążył Skarb Państwa.

Odwołanie od orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z dnia 12 grudnia 2023 r., wniósł Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego zaskarżając je w części dotyczącej rozstrzygnięć zawartych w punktach I do XIV na niekorzyść obwinionego, jak również obrońca obwinionego i obwiniony zaskarżając je w całości.

Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego, zaskarżając orzeczenie podniósł przede wszystkim błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, mający wpływ na jego treść, *polegający na błędnym ustaleniu, w ramach czynu zarzuczonego obwinionemu w punkcie 1 wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, że zachowania obwinionego, jakie zarzucano mu w punkcie 1 wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej stanowiło odrębne czyny, z których każdy podlegał odrębnej ocenie, pod kątem realizacji znamion deliktu dyscyplinarnego, w skutek czego Sąd odrębnie ocenił w punktach I do XIV orzeczenia zaniechania obwinionego w poszczególnych postępowaniach oraz ustalił, że uległa przedawnieniu karalność*

*zachowania, jakie Sąd opisał w punkcie V orzeczenia. Zarzut ten oraz pozostałe zarzuty zostały szczegółowo opisane w odwołaniu.*

Na podstawie tak skonstruowanych zarzutów skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonej części, przez uznanie obwinionego za winnego popełnienia deliktu dyscyplinarnego w formie opisanej we wniosku o rozpoznawanie sprawy dyscyplinarnej z dnia 21 października 2022 r. uznając, że zachowania obwinionego opisane w pkt I lit. a-n stanowiły jeden czyn zabroniony z art. 137 § 1 pkt 1 ustawy o prokuraturze i wymierzenie mu za ten czyn kary nagany.

Obrońca obwinionego zaskarżając orzeczenie w całości podniósł błąd w ustaleniach faktycznych szczegółowo opisane w odwołaniu z dnia 13 lutego 2024 r. i w oparciu o przedstawione zarzuty wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez uniewinnienie obwinionego od przypisywanych mu przewinień dyscyplinarnych, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie do rozpoznania przez Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym.

Obwiniony X.Y. zaskarżając orzeczenie w całości, podniósł obrazę szeregu przepisów postępowania i błąd w ustaleniach faktycznych mających wpływ na treść orzeczenia, szczegółowo opisane w odwołaniu z dnia 12 lutego 2024 r., wnosząc o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez uznanie, że nie dopuścił się żadnego z zarzucanych mu deliktów dyscyplinarnych i uniewinnienie go od popełnienia każdego z nich, oraz podanie orzeczenia uniewinniającego do publicznej wiadomości, mając na uwadze, że wobec obwinionego bezzasadnie i przewlekłe prowadzone było postępowanie wyjaśniające i dyscyplinarne przez okres prawie 8 lat, ewentualnie w przypadku stwierdzenia przez Sąd Najwyższy potrzeby dalszego wyjaśniania okoliczności wskazanych w zarzutach niniejszej apelacji o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy Sądowi Dyscyplinarnemu do ponownego rozpoznania.

**Sąd Najwyższy zważył co następuje.**

Zarzuty podniesione w odwołaniach obwinionego oraz obrońcy co do zasady zasługiwały na uwzględnienie, co skutkowało uchyleniem zaskarżonego orzeczenia, jednakże potrzeba argumentacji okazała się zbędna, gdyż w sprawie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa z art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k., czyli przedawnienie orzekania. Odwołanie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego dla [...] okręgu regionalnego z kolei nie zasługiwało na uwzględnienie.

Przedawnienie jest instytucją prawa materialnego, które polega na tym, że po upływie określonego w ustawie czasu nie można zrealizować odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwo, a więc, w zależności od rodzaju przedawnienia, nie można wszcząć postępowania, wydać wyroku skazującego lub wykonać już orzeczonej kary. Okoliczność ta powoduje, że ustaje karalność czynu zabronionego i choć nie zmienia się jego ocena prawna, postępowanie w sprawie nie może być już prowadzone. (zob. L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2007, s. 209). Jak już wspomniano, przedawnienie jest instytucją prawa karnego materialnego (o którym decyduje ustawodawca) jednak procesowe konsekwencje upływu biegu przedawnienia, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań, w ustawie o prokuraturze nie są oczywiste (zob. art. 141 § 2 ustawy o prokuraturze). W doktrynie przedawnienie zaliczane jest do tzw. mieszanych przesłanek procesowych, czyli takich, które choć źródło mają w sferze prawa karnego materialnego, to bezpośredni skutek wywołują w prawie procesowym. W przypadku zbiegu przesłanki materialnoprawnej i procesowej pierwszeństwo przynależy ocenie procesowej i co do zasady konsekwencją powinno być zawsze wydanie decyzji umarzającej postępowanie.

Od powyższej zasady istnieją wyjątki, jednak trafnie przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 13 maja 2009 r., II KK 78/09, w sytuacji zbiegu przesłanek procesowych opisanych w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.k. z przesłanką opisaną w punkcie 6, gdy zbieg tych przesłanek został uprawdopodobniony, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i wyjaśnieniu okoliczności faktycznych sąd powinien wydać wyrok uniewinniający, a nie umarzający postępowanie (P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, op. cit., s. 137). Uniewinnienie

ma „większą wartość społeczną” niż umorzenie postępowania (M. Cieślak, Polska procedura karna, wyd. III, Warszawa 1984, s. 452. Tak też S. Waltoś, Proces karny, wyd. III, Warszawa 1996, s. 418; J. Grajewski, L. Paprzycki, Kodeks postępowania karnego z komentarzem, Sopot 2000, s. 431). Zatem na etapie postępowania sądowego przedawnienie karalności powoduje umorzenie postępowania tylko wtedy, gdy „nie ma od razu podstaw do uniewinnienia oskarżonego z braku czynu lub braku znamion czynu jako wykroczenia albo braku winy. Umorzenie z racji przedawnienia zachodzi także wtedy, gdy kwestie istnienia czynu, jego znamion i odpowiedzialności wymagały dalszego dowodzenia, gdyż postępowaniu w tej materii stoi już na przeszkodzie przedawnienie karalności (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2002 r., IV KKN 264/99, LEX, nr 54407.)

Stanowisko to pozostaje w pełni aktualne także w odniesieniu do sfery przedawnienia dyscyplinarnego (zob. W. Kozielowicz: Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, Warszawa 2016, s. 59). Oczywiście literalne brzmienie art. 141 § 2 ustawy o prokuraturze stanowi, że „w razie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed upływem terminu, o którym mowa w § 1, przedawnienie dyscyplinarne następuje z upływem 8 lat od chwili czynu. Pomimo przedawnienia, o którym mowa w zdaniu poprzednim, sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej, albo uniewinnia obwinionego prokuratora”. Kwestia zbiegu przesłanek z art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.k. z przesłanką opisaną w punkcie 6 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 maja 2009 r., II KK 78/09) została opisana wyżej i nie potrzeby jej szerszego omawiania, natomiast kwestię sporną stanowi zdanie 2. art. 141 § 2 ustawy o prokuraturze nakazujące sądowi dyscyplinarnemu orzekać o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej. Nie można tracić z pola widzenia, że przedawnienie stanowi również przeszkodę procesową, skutkującą odmową wszczęcia lub umorzeniem postępowania dyscyplinarnego. Przeszkoda ta nie ma jednak charakteru pierwotnego, lecz cechuje ją wtórność w stosunku do tego, co jest istotą instytucji przedawnienia. Jest nią zaś uchylenie karalności przewinienia dyscyplinarnego.

Ustawodawca w zakresie kształtowania biegu przedawnienia ma swobodę, lecz ta swoboda nie powinna być nieograniczona, musi ona spełniać wymagania konstytucyjne. (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, OTK ZU 7A/2008, poz. 120.) Formuła wprowadzona w zd. 2 art. 141 § 2 prawo o prokuraturze tych wymagań nie spełnia, naruszając nie tylko zasadę demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji RP, która to zasada zobowiązuje wszystkie władze w Polsce, także władzę ustawodawczą do stosowania określonych reguł przy tworzeniu prawa. Prawo nie może być tak tworzone, aby stawało się „pułapką” dla obwinionych i by określone czynności, które we wszystkich postępowaniach skutkują umorzeniem postępowania, w przypadku losowo wybranego postępowania (jak w niniejszej sprawie - w sprawie prokuratorów) skutkowało nie tylko wydłużeniem okresu przedawnienia na czas nieokreślony, ale *de facto* w niektórych wypadkach całkowicie go likwidując. Poparciem powyższej tezy jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2008 r., o sygn. P 32/06, wskazujący, że „ustawa wprowadzająca ponowną karalność czynu zabronionego, pomimo upływu terminu przedawnienia, jest więc z tego powodu niedopuszczalna i narusza zasadę ochrony zaufania oraz wynikający z niej zakaz retroaktywności”. Problematyka ta była przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego także w innych sprawach, w których aktualizowała się konieczność rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności z ustawą zasadniczą norm związanych ze zmianami dokonywanymi w obszarze przedawnień. W oparciu o ich analizę, za ugruntowany należy przyjąć pogląd, zgodnie z którym przepisy, które wprowadzają ponowną karalność czynów zabronionych, mimo upływu terminu przedawnienia, naruszają zasadę ochrony zaufania obywateli i wynikający z niej zakaz retroaktywności”.

Powyższe stanowi naruszenie zasady do sprawiedliwego sądu, które także ma zastosowanie w postępowaniach dyscyplinarnych. Obwiniony ma określone prawa i nie może stać pod prężeniem zarzutów nieokreśloną liczbę lat. Przy takiej konstrukcji, jak określona w zdaniu 2. art. 141 § 2 ustawy o prokuraturze postępowanie dyscyplinarne wobec obwinionego prokuratora może trwać wiele lat. Prokurator z kolei, stając pod zarzutem popełnienia nawet najmniejszego przewinienia dyscyplinarnego byłby traktowany przez ustawodawcę gorzej niż

sprawca przestępstwa, w tym sprawca zbrodni, gdyż żaden przepis kodeksu postępowania karnego nie przewiduje możliwości stwierdzenia popełnienia przestępstwa po upływie okresu jego przedawnienia.

Tego rodzaju regulacja jest sprzeczna z wiążącymi standardami międzynarodowymi. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której delikt dyscyplinarny nie podlegałby przedawnieniu (wyrok Oleksandr Volkov p. Ukrainie z 9.01.2013 r.).

Podsumowując, nie ma racjonalnego bytu, aby wyłączać w niniejszej sprawie odmienne zastosowanie instytucji przedawnienia z uwagi na "odrębności wynikające z charakteru postępowania dyscyplinarnego" (zob. art. 171 pkt 1 ustawy o prokuraturze). Jak już wcześniej wspomniano, odpowiedzialność dyscyplinarna i tym samym przepisy do niej się odnoszące, lokować należy w sferze prawa represyjnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz procedowanie w jej przedmiocie różni się od odpowiedzialności stricte karnej oraz postępowania karnego jedynie naturą czynów nagannych kwalifikowanych jako delikty dyscyplinarne oraz tym, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wobec tego, odpowiednio stosować należy w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej te gwarancje (konstytucyjne, ustawowe), które charakterystyczne są dla prawa i postępowania karnego. Trafnie więc ustawodawca w art. 171 pkt 1 ustawy o prokuraturze przewidział odpowiednie stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym nie tylko regulacji k.p.k., ale także części ogólnej Kodeksu karnego (zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 2 listopada 2016 r., SDI 57/16, OSNKW 2017, nr 3, poz. 16). Skoro więc prawo karne nakazuje umorzenie postępowania w przypadku zaistnienia negatywnej przesłanki procesowej w postaci przedawnienia postępowania, to zastosowane w ustawie o prokuraturze unormowanie pozwalające na prowadzenie postępowania (art. 141 § 2 zd. 2), tylko po to, by ustalić, że sprawca zrealizował znamiona deliktu, by w konsekwencji umorzyć postępowanie w zakresie kary, jest sprzeczne z wyraźną ogólną wolą ustawodawcy co do dopuszczalności karania. W konsekwencji Sąd Najwyższy orzekając w

niniejszej sprawie pominął ten przepis, stosując zdanie 1. art. 141 § 2 ustawy o prokuraturze, przewidujący klasyczny okres przedawnienia.

W takiej sytuacji, skoro kontrola zaskarżonego orzeczenia nie była możliwa, zaszła konieczność jego uchylenia, jednakże Sąd Najwyższy nie mógł przekazać tej sprawy do ponownego rozpoznania, albowiem nastąpiło w sprawie przedawnienie karalności. Zgodnie z art. 141 § 2 zd. 1 ustawy o prokuraturze karalności przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło 8 lat. Jak wynika z treści zarzutu obwiniony miał się dopuścić tych przewinień do dnia 12 sierpnia 2016 r. i dlatego też Sąd Najwyższy na mocy art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. w zw. z art. 171 pkt 1 powołanej ustawy, postępowanie w sprawie umorzył. O kosztach orzeczono stosowanie do treści art. 166 ustawy o prokuraturze.

[M. T.]

Marek Molczyk      Wiesław Kozielowicz      Barbara Skoczowska