

---

Warszawa, 31 lipca 2025 r.  
Opinia nr: JUD-POL/545/2025 [NS]

---

# NOTA DOTYCZĄCA NIEKTÓRYCH ASPEKTÓW ZWIĄZANYCH Z ZAWIESZENIEM BIEGU PRZEDAWNIEŃ W PRZYPADKU PRZEWINIĘĆ DYSCYPLINARNYCH I PRZESTĘPSTW POPEŁNIONYCH PRZEZ SĘDZIÓW ORAZ PROKURATORÓW

---

## POLSKA

---

Niniejsza Nota powstała dzięki wkładowi **Slavicy Banić** – byłej sędzi Trybunału Konstytucyjnego w Chorwacji, **Gar Yein Ng** – niezależnej ekspertki ds. niezależności sądów, starszej wykładowczyni prawa na wydziale prawnym Uniwersytetu Buckingham w Zjednoczonym Królestwie oraz **Tamary Takács** – ekspertki ds. sprawiedliwości i praworządności.



---

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

---

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa  
+48 22 520 06 00  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## **STRESZCZENIE**

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) z zadowoleniem przyjmuje wniosek o przedstawienie międzynarodowej wiedzy fachowej w odniesieniu do zawieszenia biegu przedawnienia w przypadku przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych, w szczególności sędziów i prokuratorów, lub na ich zlecenie, w związku z którymi nie wdrożono dochodzeń z „przyczyn politycznych”.

Celem niniejszej Noty nie jest wyczerpująca analiza zagadnienia przedawnienia, jest nim natomiast przedstawienie przeglądu stosownych standardów międzynarodowych i regionalnych, zobowiązań OBWE oraz praktyk krajowych. Niniejsza Nota ma na celu dostarczenie ogólnych wskazówek w tej kwestii, przy jednoczesnym uwzględnieniu złożoności tematu i różnorodności praktyk poszczególnych państw. Celem niniejszej Noty nie jest też ocena polskiego ustawodawstwa regulującego kwestie przedawnienia, w tym art. 44 Konstytucji RP.

Chociaż nie zostało to wyraźnie wspomniane we wniosku o ocenę prawną, niniejsza Nota odnosi się również do kwestii przedawnienia w postępowaniu karnym, ponieważ umożliwia to bardziej kompleksową analizę zagadnienia. W związku z tym w niniejszej Nocie przeanalizowano zawieszenie biegu przedawnienia zarówno w przypadku przestępstw, jak i przewinień dyscyplinarnych, a także stosowne obowiązujące normy prawne.

Zgodnie z międzynarodowymi standardami w przypadkach, gdy sędziowie i prokuratorzy podlegają kontroli pod kątem niewłaściwego postępowania lub przestępstw, w postępowaniu takim trzeba zachować ściśle gwarancje procesowe, aby zapewnić poszanowanie ich niezawisłości lub niezależności. Władze muszą uważnie nadzorować bieg postępowania, gdyż każda nieuzasadniona zwłoka może skutkować upływem okresu przedawnienia, a oskarżony może podnieść w swojej obronie zarzut upływu tego okresu.

Przedawnienie, stanowiące powszechny element krajowych systemów prawnych w regionie OBWE, służy kilku celom, takim jak zapewnienie pewności prawnej i ostateczności wyroku sądowego, a także ochrona praw oskarżonych, które mogłyby zostać naruszone, gdyby sądy były zmuszone do orzekania na podstawie dowodów potencjalnie niepełnych wskutek upływu czasu.

W kontekście postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom przedawnienie skutkuje ograniczeniem czasu na podjęcie działań prawnych, pomagając w ten sposób zachować równowagę między ochroną niezawisłości sędziów lub niezależności prokuratorów, rzetelnością procedur oraz zapewnieniem odpowiedzialności. Mechanizm przedawnienia pozwala na przeprowadzenie dochodzenia w sprawie niewłaściwego postępowania i jego

ukaranie przy jednoczesnym poszanowaniu pewności prawnej oraz praw oskarżonych podczas postępowania.

Przepisy dotyczące okresów przedawnienia są często uważane za mające charakter formalny, gdyż nie określają one przestępstw ani kar i można je interpretować jako prosty warunek wstępny umożliwiający ocenę sprawy. Mogą one być również postrzegane jako materialne, gdy upływ terminu przedawnienia nie tylko wyklucza możliwość procesową ścigania, ale także oznacza, że czyn przestał być przestępstwem. Tak więc nawet jeżeli termin przedawnienia jest uznawany za element prawa formalnego, jego upływ może skutkować powstaniem prawa materialnego.

Ustawodawca dysponuje co do zasady pewną swobodą przy określaniu terminów przedawnienia dla przestępstw pospolitych i przewinień dyscyplinarnych. W przypadku tych drugich okresy przedawnienia są zazwyczaj krótsze ze względu na mniejszą wagę naruszeń dyscyplinarnych, administracyjny charakter postępowania oraz znaczenie sprawnego rozstrzygnięcia w celu zapewnienia pewności prawnej, sprawiedliwości proceduralnej i skuteczności instytucjonalnej.

W należycie uzasadnionych przypadkach okres przedawnienia może podlegać ponownemu rozpatrzeniu/wydłużeniu w interesie sprawiedliwości. Jednocześnie wznowianie postępowania w przedawnionych sprawach przez przedłużenie z mocą wsteczną okresu przedawnienia wymaga ostrożnego i zniuansowanego podejścia z wyważeniem konkurencyjnych interesów: z jednej strony uzasadnionego dążenia do wymierzenia sprawiedliwości, zwłaszcza w sprawach dotyczących poważnych przestępstw i wykroczeń, z drugiej strony zaś podstawowych zasad pewności prawa, prawa do rzetelnego procesu oraz niezawisłości sędziów i niezależności prokuratorów.

Co do zasady po upływie okresu przedawnienia nikogo nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej, gdyż zostałoby to uznane za niezgodne z nadrzędnymi zasadami legalności (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) i przewidywalności. Wyjątkiem mogą być przestępstwa podlegające karze na mocy prawa międzynarodowego, w przypadku których obowiązujący okres przedawnienia należy ustalić w świetle stosownych norm międzynarodowych obowiązujących w danym czasie, niezależnie od ewentualnego upływu okresu przedawnienia zgodnie z prawem krajowym. W tym zakresie przepisy o przedawnieniu nie mają zastosowania do zbrodni przeciwko ludzkości i innych poważnych naruszeń prawa międzynarodowego, w tym zbrodni wojennych oraz zbrodni tortur.

W orzecznictwie i prawie międzynarodowym nie zawarto wyczerpującej listy podstaw umożliwiających wydłużenie terminów przedawnienia po ich upływie. Można jednak wnioskować, że w **wyjątkowych, szczególnych, wyraźnie i ściśle określonych okolicznościach** – w szczególności w **przypadku poważnych przestępstw i drastycznych naruszeń praw człowieka**, gdy **postępowanie karne było celowo opóźniane lub utrudniane**, zawieszenie biegu przedawnienia może być również

uzasadnione w interesie sprawiedliwości, w celu zapewnienia odpowiedzialności i zapobieżenia bezkarności.

**Ściganie z pobudek politycznych lub zaniechanie ścigania z przyczyn politycznych można uznać za jedną z takich wyjątkowych okoliczności, jednak aby zachować zgodność z zasadami pewności prawa i sprawiedliwości proceduralnej, w przepisach muszą być określone jasne i konkretne ramy umożliwiające ustalenie – na podstawie obiektywnych kryteriów – czy w danym czasie działanie wymiaru sprawiedliwości było upośledzone w stopniu, który w praktyce uniemożliwiał ściganie przestępstw, lub też był on sterowany politycznie, np. za rządów reżimów komunistycznych bądź innych reżimów autorytarnych, z lekceważeniem zasad praworządności i praw człowieka.**

Aby wykluczyć możliwość arbitralnego, niewłaściwego lub błędnego stosowania prawa, te **wyjątkowe podstawy nie mogą być interpretowane szeroko i powinny umożliwiać ściganie jedynie poważnych przestępstw oraz drastycznych naruszeń praw człowieka.** W przeciwnym razie istnieje zagrożenie, że umożliwią one manipulację polityczną, czyli spowodują dokładnie ten problem, któremu mają zapobiegać.

Jeżeli przepisy prawne regulujące przedawnienie, w tym zawieszenie jego biegu, nie są jasne ani przewidywalne, lub nie ma dostępnej i przewidywalnej w racjonalny sposób interpretacji sądowej tych przepisów, stwarza to ryzyko potencjalnego arbitralnego ścigania, skazywania lub karania, co jest sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi instrumentami praw człowieka, a w szczególności z zasadą *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

**Działanie organów ścigania nie powinno być uzależnione od poglądów, przynależności ani statusu danej osoby, gdyż ściganie osób nie ze względu na obiektywne elementy ich postępowania, lecz ze względu na ich tożsamość lub skutek dokonywanych interpretacji prawnych podważałoby zasady równości wobec prawa i bezstronności wymiaru sprawiedliwości.** Równie ważne jest zarazem zbadanie, czy do zaniechania ścigania doszło w okolicznościach, w których niezawisłość oraz bezstronność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych była znacząco i systemowo upośledzona. Chociaż uzasadnione może być zajęcie się zagadnieniem bezkarności popełnionych w przeszłości poważnych przestępstw, zwłaszcza w przypadkach, gdy ściganie było wcześniej blokowane wskutek ingerencji politycznej, **wznowienie ścigania musi w każdym przypadku mieć podstawy prawne i nie powinno mieć związku z przynależnością polityczną ani zmianą polityki i priorytetów.**

Ponadto **należy zastosować odmienne podejście w przypadku przestępstw i przewinień dyscyplinarnych.** Orzecznictwo i prawo międzynarodowe nie zawierają wyraźnych wytycznych dotyczących przedłużenia z mocą wsteczną okresu przedawnienia w sprawach dyscyplinarnych, natomiast **kluczową kwestią do rozważenia pozostaje proporcjonalność.**

W przeciwieństwie do postępowań karnych – zwłaszcza w przypadkach zaniechania dochodzenia w sprawie poważnych przestępstw lub drastycznych naruszeń praw człowieka, gdzie wyłączenie stosowania przedawnienia może wyjątkowo znaleźć uzasadnienie, **proporcjonalność stosowania z mocą wsteczną wydłużonych okresów przedawnienia w postępowaniach dyscyplinarnych ze względu na przeszkody polityczne, które utrudniały przeprowadzenie dochodzenia, może wydawać się mniej przekonująca.**

Jako że najczęściej uznaje się, że postępowanie dyscyplinarne jest objęte art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie, w jakim dotyczy on **spraw cywilnych**, w takim postępowaniu mogą być dopuszczalne pewne środki działające z mocą wsteczną, muszą one jednak być zgodne z zasadami legalności, prawowitości, proporcjonalności, pewności prawnej i sprawiedliwości proceduralnej. W tym kontekście, chociaż wydłużenia okresów przedawnienia lub zawieszenia ich biegu z mocą wsteczną nie można kategorycznie wykluczyć, takie środki mogą podważać zasadę równości broni (równości stron procesowych), potencjalnie ograniczając zdolność oskarżonego do skutecznej obrony wskutek pogorszenia stanu dowodów, a w ostatecznym rozrachunku zagrażając niezawisłości sędziów i niezależności prokuratorów. Ponadto rozstrzyganie takich spraw we właściwym czasie pomaga ograniczyć rzeczywiste lub postrzegane ryzyko wywierania nacisków bądź niewłaściwego wpływu na sędziów i prokuratorów podczas wykonywania ich obowiązków, które podważa zaufanie publiczne do niezależności oraz uczciwości sądownictwa i prokuratury. Wreszcie, możliwość przedłużenia okresu przedawnienia z mocą wsteczną może być ograniczona, jeżeli zgodnie z prawem krajowym upływ okresu przedawnienia skutkuje powstaniem praw materialnych, a nie jedynie formalnych. W przypadku, gdy **odpowiedzialność za przewinienie dyscyplinarne jest bardziej zbliżona do odpowiedzialności karnej**, zastosowanie ma bardziej rygorystyczna norma niedziałania prawa wstecz.

Ogólnie rzecz biorąc, osoby fizyczne nie powinny być chronione przed odpowiedzialnością tylko dlatego, że podjęcie działań prawnych było utrudniane przez oparty na ucisku ustrój polityczny. Upływ czasu pod rządami takiego reżimu nie powinien wykluczać odpowiedzialności za przestępstwa o podłożu politycznym lub ściśle związane ze strukturą i funkcją tego reżimu. Jednak **interes publiczny we wszczynaniu dochodzeń w sprawie przewinień dyscyplinarnych mimo ich przedawnienia – ze względu na zarzuty politycznie umotywowanego zaniechania ich wcześniejszego ścigania – należy należycie wyważyć w stosunku do względnie umiarkowanej wagi takich przewinień i potencjalnego ryzyka, jakie dochodzenia takie stanowią dla niezawisłości sędziów i niezależności prokuratorów, a także gwarancji rzetelnego procesu.**

Chociaż wydłużenie z mocą wsteczną okresów przedawnienia w sprawach dyscyplinarnych o podłożu politycznym może być postrzegane jako służące uzasadnionemu celowi – takiemu jak przywrócenie sprawiedliwości i poprawa wiarygodności wymiaru sprawiedliwości – to zastosowanie takiego środka w odniesieniu do przestępstw, które nie stanowią poważnych czynów zabronionych, może nie spełniać wymogów

**proporcjonalności.** Zastosowanie z mocą wsteczną wydłużonego okresu przedawnienia **nie zawsze musi być bezwzględnie konieczne lub proporcjonalne ze względu na umiarkowaną wagę czynu** (właśnie ze względu na swoją umiarkowaną wagę został on zakwalifikowany jako przewinienie dyscyplinarne, a nie przestępstwo) **oraz prawa danej osoby, która mogła zasadnie polegać na upływie okresu przedawnienia i gwarancjach rzetelnego procesu, w tym możliwości zebrania dowodów w swojej obronie oraz odpowiedniej możliwości udzielenia odpowiedzi na zarzuty.**

**W świetle powyższego, o ile wydłużenie okresu przedawnienia z mocą wsteczną – ze względu na zawieszenie jego biegu spowodowane przeszkodami politycznymi – może być w wyjątkowych przypadkach uzasadnione w interesie sprawiedliwości, aby zapobiec bezkarności i zapewnić przeprowadzenie dochodzenia w sprawie drastycznych naruszeń praw człowieka i poważnych przestępstw zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego oraz na podstawie jasno określonych kryteriów i procedur, o tyle powoływanie się na ten mechanizm w postępowaniu dyscyplinarnym może budzić większe obawy, zwłaszcza pod nieobecność jasno określonej procedury i podstaw prawnych.**

***W tekście Noty wyróżniono bardziej szczegółowe i rozwinięte rozważania oraz konkretne zalecenia, które należy wziąć pod uwagę w odniesieniu do zawieszenia biegu przedawnienia przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, nie ściganych z przyczyn politycznych.***

***W ramach swojego mandatu polegającego na udzielaniu państwom uczestniczącym w OBWE pomocy w realizacji ich zobowiązań OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru, ODIHR dokonuje na złożony wniosek oceny projektowanych i istniejących aktów prawnych pod kątem ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia dotyczące poprawy sytuacji.***

## **SPIS TREŚCI**

|                              |          |
|------------------------------|----------|
| <b>I. WPROWADZENIE .....</b> | <b>7</b> |
| <b>II. ZAKRES NOTY .....</b> | <b>8</b> |

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>III. INFORMACJE OGÓLNE .....</b>                                                                               | <b>9</b>  |
| <b>IV. STOSOWNE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE LUDZKIEGO WYMIARU ....</b> | <b>12</b> |
| 1. <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege</i> .....                                                              | 12        |
| 2. PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO I PUBLICZNEGO ROZPATRZENIA SPRAWY PRZEZ NIEZAWISŁY I BEZSTRONNY SĄD .....              | 13        |
| 3. Zasada pewności prawa a przedawnienie.....                                                                     | 15        |
| 4. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA ORAZ AUTONOMIA I NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATURY ...                                         | 17        |
| <b>V. ANALIZY PRAWNE I KLUCZOWE ZASADY.....</b>                                                                   | <b>20</b> |
| 1. Zagadnienia ogólne.....                                                                                        | 20        |
| 2. Przykłady praktyk stosowanych w poszczególnych państwach .....                                                 | 21        |
| 2.1. <i>Przedawnienie w postępowaniu karnym</i> .....                                                             | 21        |
| 2.1.1. Modyfikacja okresów przedawnienia w postępowaniu karnym.....                                               | 22        |
| 2.2. <i>Przedawnienie w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom</i> .....                 | 23        |
| 2.2.1. Przedawnienie postępowania dyscyplinarnego w przypadku odpowiedzialności karnej                            | 24        |
| 2.2.2. Modyfikacja okresów przedawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym .....                                      | 24        |
| 3. Zakres przedmiotowy zawieszenia biegu przedawnienia .....                                                      | 25        |
| 3.1. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów.....                                | 26        |
| 3.2. Immunitet sędziowski i prokuratorowski.....                                                                  | 28        |
| 4. „Przyczyny polityczne” .....                                                                                   | 30        |
| 5. Podsumowanie kluczowych zasad .....                                                                            | 33        |

## **I. WPROWADZENIE**

---

1. W dniu 14 maja 2025 r. minister sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej przesłał do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) wniosek o ekspertyzę prawną w sprawie zawieszenia biegu przedawnienia przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych, w szczególności sędziów i prokuratorów, które nie były ścigane z przyczyn politycznych.
2. W dniu 16 maja 2025 r. ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia analizy przedstawiającej odpowiednie międzynarodowe i

regionalne standardy oraz zobowiązania OBWE, a także, w stosownych przypadkach, zawierającej przegląd porównawczy praktyk legislacyjnych dotyczących tej kwestii w innych krajach.

3. Niniejszą Notę należy odczytywać w świetle szeregu opinii w sprawie reformy sądownictwa w Polsce opublikowanych przez ODIHR w latach 2017–2024<sup>1</sup>.
4. ODIHR jest gotowe do dalszego rozwinięcia niektórych zagadnień poruszonych w niniejszej Nocie, aby zapewnić bardziej szczegółową analizę zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE, dostarczając także stosownych przykładów dobrych praktyk z państw uczestniczących w OBWE w odniesieniu do konkretnych wyborów legislacyjnych i przepisów prawnych.
5. Niniejszą Notę sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek. ODIHR przeprowadziło tę ocenę w ramach swojego mandatu do udzielania państwom uczestniczącym w OBWE pomocy w realizacji ich kluczowych zobowiązań OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru<sup>2</sup>.

## II. ZAKRES NOTY

6. Niniejsza Nota dotyczy przede wszystkim kwestii zawieszenia biegu przedawnienia w odniesieniu do przestępstw i przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez sędziów i prokuratorów – lub popełnionych na ich polecenie – które mogły nie być ścigane z „przyczyn politycznych”. Chociaż we wniosku odniesiono się ogólnie do zawieszenia biegu przedawnienia w przypadku przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych, ODIHR przyjmuje – uwzględniając szczególny kontekst reform związanych z praworządnością w Polsce, o którym również wspomniano we wniosku – że niniejsza analiza powinna koncentrować się przede wszystkim na przedawnieniu w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom, których prowadzenia zaniechano z przyczyn politycznych. Ponadto, chociaż niniejsza Nota nie zawiera bezpośredniej analizy art. 44 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to ogólny kontekst, jaki

1 ODIHR *Final Opinion on Draft Amendments to the Act of the National Council of the Judiciary and Certain other Acts of Poland* [„Opinia końcowa ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw”] (z dnia 5 maja 2017 r., również w języku polskim); ODIHR *Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland* [„Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym”] (z dnia 30 sierpnia 2017 r., w językach angielskim i polskim); ODIHR *Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland* [„Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym”] (zgłoszonego przez Prezydenta RP, w brzmieniu na dzień 26 września 2017 r.), z dnia 13 listopada 2017 r., w językach angielskim i polskim; *Urgent Interim Opinion on the Bill amending the Act on the Organization of Common Courts, the Act on the Supreme Court and Certain Other Acts of Poland* [„Pilna wstępna opinia ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw”] (w brzmieniu na dzień 20 grudnia 2019 r.) z dnia 14 stycznia 2020 r., w językach angielskim i polskim; ODIHR *Urgent Interim Opinion on the Bill Amending the Act on the Supreme Court and Certain other Acts of Poland* [„Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw”] (w brzmieniu na dzień 16 stycznia 2023 r.), z dnia 25 stycznia 2023 r., w językach angielskim i polskim; ODIHR *Urgent Interim Opinion on the Bill Amending the Act on the National Council of the Judiciary of Poland*, [„Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa”] z dnia 8 kwietnia 2024 r.

2 ODIHR przeprowadziło tę ocenę w ramach swojego mandatu do udzielania państwom uczestniczącym w OBWE pomocy w realizacji ich zobowiązań OBWE, zwłaszcza dokumentu *OSCE Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja OBWE nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”] (2008), pkt 4, w którym Rada Ministerialna „[z]achęca uczestniczące państwa, w stosownych przypadkach przy wsparciu odpowiednich struktur wykonawczych OBWE zgodnie z ich mandatem i w ramach posiadanych zasobów, do kontynuowania oraz intensyfikacji wysiłków na rzecz wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wzmacniania praworządności [w obszarze] niezależności sądownictwa, skutecznego wymiaru sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu, dostępu do sądu, odpowiedzialności instytucji państwowych i urzędników, poszanowania praworządności w administracji publicznej, prawa do pomocy prawnej i poszanowania praw człowieka osób zatrzymanych [...]”.

on stanowi, zostanie uwzględniony w dalszej analizie, zwłaszcza że wniosek został złożony w odniesieniu do tego przepisu. W związku z tym, jako że art. 44 Konstytucji RP odnosi się do zawieszenia biegu przedawnienia w stosunku do „przestępstw” popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, których nie ścigano z tak zwanych „przyczyn politycznych”, w niniejszej Nocie przeanalizowane zostanie również zawieszenie biegu przedawnienia w kontekście prawa karnego. To szersze podejście ma na celu zapewnienie kompleksowej analizy zagadnienia, nawet jeżeli wniosek o wydanie opinii prawnej nie odnosi się wyraźnie do tego aspektu.

7. Głównym celem Noty jest przedstawienie przeglądu stosownych międzynarodowych standardów i zaleceń w zakresie praw człowieka oraz zobowiązań OBWE, a także porównanie praktyk związanych z tą kwestią w regionie OBWE.
8. Nota ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie *in abstracto*, a zatem nie zawarto w niej kompleksowej analizy ogólniejszych ram prawnych i instytucjonalnych regulujących odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziów i prokuratorów, ani zabezpieczeń proceduralnych mających zastosowanie w kontekście postępowania dyscyplinarnego lub karnego. Te zabezpieczenia proceduralne obejmują między innymi prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu oraz prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie – obydwie te prawa są niezbędne do zapewnienia, aby nie doszło do naruszenia niezawisłości i bezstronności sędziów oraz autonomii i niezależności prokuratorów. Jednak w razie potrzeby i w stosownych przypadkach Nota może również odnosić się do polskich ram prawnych w celu dostosowania niniejszej analizy prawnej do kontekstu krajowego, w tym w odniesieniu do sytuacji sędziów oraz prokuratorów. W niniejszej Nocie poruszono kluczowe kwestie i ma ona na celu przedstawienie ogólnych zasad przewodnich mających posłużyć dalszej realizacji reformy sądownictwa oraz innych reform w celu przywrócenia praworządności w Polsce<sup>3</sup>.
9. Odnosząc się do przykładów krajowych, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem, koncentrując się natomiast na dostarczeniu informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, a zarazem ilustrując sposób ich uwzględnienia lub wdrożenia w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze możliwe jest przeniesienie ich na grunt innego kraju i należy je zawsze rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
10. Niniejsza Nota nie wyklucza wydania w przyszłości przez ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na omawiany temat oraz na temat powiązanego ustawodawstwa obowiązującego w Polsce. Jeżeli niniejsza Nota zostanie przetłumaczona na język polski, w przypadku rozbieżności pierwszeństwo będzie mieć wersja angielska.

### III. INFORMACJE OGÓLNE

---

<sup>3</sup> W celu uzyskania dodatkowych informacji dotyczących reform sądownictwa od 2016 r. oraz trwających dyskusji na temat przywrócenia praworządności w Polsce, ODIHR odsyła niniejszym do swoich opinii prawnych publikowanych od 2016 r.

11. Zgodnie z art. 44 Konstytucji RP „[b]ieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn”. Ten przepis konstytucyjny oznacza, że jeżeli okoliczności określane mianem „politycznych” uniemożliwiają ściganie niektórych przestępstw – w szczególności popełnionych z udziałem funkcjonariuszy publicznych – wówczas bieg przedawnienia ulega zawieszeniu na czas trwania tych okoliczności. W praktyce okres przedawnienia przestaje biec, dopóki występują takie przeszkody polityczne. Po usunięciu tych przeszkód, gdy ściganie staje się możliwe, okres przedawnienia zaczyna biec ponownie. Całkowity okres przedawnienia jest zatem obliczany ponownie przez wyłączenie z niego okresu, w którym ściganie było utrudnione z tak zwanych „przyczyn politycznych”.
12. Z perspektywy porównawczej Polska wyróżnia się jako jeden z nielicznych krajów<sup>4</sup>, gdzie w ustawie zasadniczej wyraźnie odniesiono się do zawieszenia biegu przedawnienia lub potencjalnego przedłużenia okresu przedawnienia w sprawach karnych; kwestię tę reguluje się zwykle w kodeksach karnych lub kodeksach postępowania karnego. Stanowi to odzwierciedlenie celowego wysiłku, aby zapobiec bezkarności funkcjonariuszy publicznych, których przestępstwa mogłyby pozostać bezkarne wskutek motywowanych politycznie opóźnień w ich ściganie.
13. Chociaż nie zostało to wyraźnie wskazane, celem wprowadzenia takiego przepisu do polskiej konstytucji mogło być ściganie przestępstw popełnionych pod rządami reżimu komunistycznego w Polsce przez zawieszenie biegu przedawnienia takich przestępstw na okres, w którym utrzymywały się wspomniane przeszkody polityczne. Systemowe represje polityczne lub przeszkody instytucjonalne stwarzane w okresie rządów komunistycznych mogły uniemożliwiać realne i sprawiedliwe ściganie przestępstw popełnionych przez podmioty państwowe. Warto zauważyć, że polski kodeks karny z 1997 r. zawierał początkowo art. 105 § 2, w którym stwierdzono, że odpowiedzialność karna funkcjonariuszy publicznych za przestępstwa popełnione w latach 1939–1989 nie podlega przedawnieniu, jeżeli ściganie tych przestępstw było niemożliwe z przyczyn politycznych. Przepis ten został jednak później uchylony.

---

4 W Konstytucji Węgier stanowi się, że poważne przestępstwa popełnione w okresie dyktatury komunistycznej, które nie były ścigane z przyczyn politycznych, nie podlegają przedawnieniu, a okres przedawnienia jest przedłużany z mocą wsteczną. W 2013 r. węgierski parlament przyjął poprawkę do ustawy zasadniczej (konstytucji) – do rozdziału dotyczącego narodowego wyznania wiary dodano artykuł U, w którym stanowi się, co następuje: „Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza i jej prawni poprzednicy, jak również inne organizacje polityczne utworzone w duchu ideologii komunistycznej i wobec niej służebne, były organizacjami zbrodniczymi, na przywódcach których ciąży niepodlegająca przedawnieniu odpowiedzialność za: [...] (i) wszystkie przestępstwa pospolite, które popełniono z motywów politycznych, i które z motywów politycznych nie były ścigane przez wymiar sprawiedliwości” [Ustawa zasadnicza Węgier, tłum. J. Snopek, wyd. II, Warszawa 2015 – tłum.]. Zmiana ustawy zasadniczej spowodowała konieczność nowelizacji ustawy CCX z 2011 r. o karaniu i wyłączeniu przedawnienia zbrodni przeciwko ludzkości oraz ściganiu niektórych zbrodni popełnionych w okresie dyktatury komunistycznej. W art. 7 tej ustawy stanowi się obecnie, że bieg przedawnienia zbrodni komunistycznych określony w art. U ust. 7 i 8 ustawy zasadniczej zostaje przerwany wskutek podjęcia każdej czynności w ramach postępowania karnego przeciwko sprawcy przestępstwa po dniu 31 grudnia 2011 r. W dniu takiego przerwania bieg przedawnienia określony w art. U ust. 7 i 8 ustawy zasadniczej rozpoczyna się na nowo. W Konstytucji Federalnej Szwajcarii stanowi się, że przestępstwa o charakterze seksualnym lub pornograficznym popełnione przeciwko dzieciom przed okresem dojrзewania oraz kary orzeczone za te przestępstwa nie podlegają przedawnieniu. W Chorwacji na mocy poprawek wprowadzonych do konstytucji w 2010 r. zawarto w niej normę o następującej treści: „Przedawnienie nie ma zastosowania do przestępstw polegających na czerpaniu korzyści z wojny oraz przestępstw popełnionych w trakcie transformacji gospodarczej i prywatyzacji, a także popełnionych w okresie wojny domowej i pokojowej reintegracji, w czasie wojny oraz w czasie występowania wyraźnego zagrożenia dla niepodległości i integralności terytorialnej państwa, zgodnie z określeniem zawartym w ustawie, lub niepodlegających przedawnieniu na mocy prawa międzynarodowego. Wszelkie korzyści uzyskane w wyniku tych czynów lub w związku z nimi podlegają konfiskacie”. Wprowadzenie powyższej normy do porządku konstytucyjnego Chorwacji było raczej kompromisem parlamentarnym mającym na celu wymuszenie zmian konstytucji niezbędnych w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej niż samodzielną decyzją parlamentu. Tę normę konstytucyjną zastosowano w sprawie karnej premiera Chorwacji, który został oskarżony o czerpanie jako funkcjonariusz publiczny korzyści z wojny domowej.

14. W praktyce powyższy przepis mógłby umożliwić wszczynanie dochodzeń nawet po formalnym upływie ustawowego okresu przedawnienia, jeżeli okres, podczas którego występowały przeszkody polityczne, przekroczył czas trwania samego okresu przedawnienia. W takich przypadkach ramy prawne skutecznie „wstrzymują” bieg przedawnienia, umożliwiając ściganie po usunięciu takich barier politycznych.
15. Wspomniany przepis konstytucyjny może być także postrzegany jako środek zapobiegawczy, który pozwalałby na zawieszenie biegu przedawnienia w przyszłości – w przypadkach, gdy ściganie przestępstw stałoby się niemożliwe ze względu na panujące warunki polityczne. Ten mechanizm prawny można uznać za ogólne zabezpieczenie przed bezkarnością w przypadku niesprawiedliwości popełnianej w okresach przejściowych – ma ono zapewnić, aby przestępstwa popełniane pod rządami niektórych ustrojów politycznych mogły zostać osądzone nawet wiele lat po popełnieniu.
16. Ogólnie rzecz biorąc, osoby fizyczne nie powinny być chronione przed odpowiedzialnością karną tylko dlatego, że podjęcie działań prawnych było utrudniane przez oparty na ucisku ustrój polityczny. Upływ czasu pod rządami takiego reżimu nie powinien wykluczać odpowiedzialności za przestępstwa o podłożu politycznym lub ściśle związane ze strukturą i funkcją tego reżimu.
17. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 43 Konstytucji RP zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu, co jest zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski dotyczącymi przestępstw niepodlegających przedawnieniu<sup>5</sup>. Ten przepis konstytucyjny został wyraźnie włączony do polskiego ustawodawstwa karnego. Zgodnie z art. 105 pkt 1 kodeksu karnego przepisów dotyczących przedawnienia nie stosuje się m.in. do zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości i przestępstw wojennych; umyślnego przestępstwa: zabójstwa, ciężkiego uszkodzenia ciała, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności łączonego ze szczególnym udręczeniem, popełnionego przez funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, a także niektórych innych ciężkich przestępstw, gdy zachodzą okoliczności obciążające<sup>6</sup>.
18. W polskim kodeksie karnym brakuje jednak obecnie przepisu, który stanowiłby wystarczającą podstawę prawną do zastosowania art. 44 Konstytucji RP – chyba że przyjąć, iż przestępstwa, o których mowa w tym przepisie konstytucyjnym, wchodzi już w zakres art. 105 pkt 1 kodeksu karnego, do którego terminy przedawnienia nie mają zastosowania w żadnym wypadku. Jak wspomniano wcześniej, w pierwotnej wersji kodeksu karnego z 1997 r. znalazł się art. 105 § 2, zgodnie z którym funkcjonariuszy publicznych można było bez ograniczeń pociągnąć do odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione w latach 1939–1989, jeżeli ich ściganie w tym okresie było niemożliwe z przyczyn politycznych. Ten przepis został później usunięty. Obecnie brak możliwości zastosowania przedawnienia do

<sup>5</sup> Zob. [UN Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations](#) [„Konwencję ONZ o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości”] (1968). Polska podpisała tę konwencję 16 grudnia 1968 r. i ratyfikowała ją 14 lutego 1969 r. [polski tekst konwencji znajduje się pod adresem: [https://www.inforlex.pl/download/akty\\_pdf,DZU,1970,26,208.pdf](https://www.inforlex.pl/download/akty_pdf,DZU,1970,26,208.pdf) – tłum.].

<sup>6</sup> W art. 105 pkt 1 wskazuje się: „Przepisów art. 101–103 nie stosuje się do: 1) zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości i przestępstw wojennych; 2) umyślnego przestępstwa: zabójstwa, ciężkiego uszkodzenia ciała, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności łączonego ze szczególnym udręczeniem, popełnionego przez funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem obowiązków służbowych; 3) przestępstw określonych w art. 197 § 4 lub 5, popełnionych na szkodę małoletniego poniżej 15 lat; 4) przestępstw określonych w art. 148 § 2 pkt 2 lub § 3, popełnionych w związku ze zgwałceniem małoletniego poniżej 15 lat lub w związku ze zgwałceniem ze szczególnym okrucieństwem; 5) przestępstw określonych w art. 197 § 4 lub 5, jeżeli sprawca działał ze szczególnym okrucieństwem; 6) przestępstwa określonego w art. 156 § 1 i art. 197 § 4 w związku z art. 11 § 2”.

zbrodni popełnionych w czasach komunizmu wynika natomiast z innych ram prawnych, takich jak przepisy dotyczące wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym (np. ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej), stosowne przepisy konstytucyjne (w szczególności art. 43) oraz zobowiązania Polski na mocy prawa międzynarodowego (np. dotyczące zbrodni przeciwko ludzkości).

19. Niniejsza Nota nie ma na celu analizy art. 44 Konstytucji ani jego oceny w świetle standardów międzynarodowych. Należy jednak zauważyć, że w celu skutecznego wdrożenia tego przepisu, a także zapobieżenia możliwości jego nadużycia, wybiórczego lub błędnego stosowania, niezbędne byłoby wprowadzenie odpowiadających mu przepisów do ustawodawstwa karnego. Obejmuje to określenie kategorii przestępstw podlegających ściganiu mimo upływu czasu, a także ustanowienie jasnych kryteriów określających, kiedy „przyczyna polityczna”, o której mowa jest w przepisie konstytucyjnym, może rzeczywiście uniemożliwiać ściganie (zob. więcej szczegółów w podsekcji V.5 poniżej).

## **IV. STOSOWNE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE LUDZKIEGO WYMIARU**

---

20. Dla kwestii zawieszenia biegu przedawnienia w odniesieniu do postępowań karnych i dyscyplinarnych przeciwko sędziom oraz prokuratorom, w tym w odniesieniu do niezawisłości sądów oraz niezależności i autonomii prokuratorów, gwarancji sprawiedliwego procesu, zasady *nullum crimen sine lege* i zasady pewności prawa, które są niezbędne do zachowania ostateczności postępowania, gwarantując, że żadna osoba nie będzie przedmiotem postępowania w nieskończoność ani po upływie rozsądnego terminu, znaczenie ma pewna liczba międzynarodowych instrumentów praw człowieka i zobowiązań OBWE.

### **1. *Nullum crimen, nulla poena sine lege***

21. Chociaż jak wskazano poniżej (zob. pkt 25), postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom lub prokuratorom są uznawane za cywilne, a nie karne z natury, wniosek odnosi się również do ścigania domniemanych przypadków niewłaściwego postępowania sędziów lub prokuratorów, sugerując zaistnienie pewnych przestępstw i zawieszenie biegu przedawnienia w tym kontekście.
22. W tym względzie istotna jest fundamentalna zasada prawa karnego i praw człowieka, która chroni jednostki przed arbitralnym ściganiem lub karaniem. W związku z tym istotna jest również gwarancja, że osoba nie może zostać ukarana za dany czyn, chyba że stanowił on na mocy prawa przestępstwo w chwili jego popełnienia (zasada zgodności przestępstwa i kary z obowiązującym prawem), którą to gwarancję zapisano w art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) oraz art. 7 Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), zakazując tym samym wstecznego stosowania prawa karnego. Zakaz ten jest konieczny z punktu widzenia

pewności prawa – dana osoba może być ścigana tylko za czyny, których karalność jako przestępstw można było przewidzieć w chwili ich popełnienia.

23. Co do zasady, gwarancja niedziałania prawa karnego wstecz ma zastosowanie w odniesieniu do norm materialnoprawnych, w przeciwieństwie do przepisów formalnych, które zgodnie z zasadą *tempus regit actum* mają natychmiastowe zastosowanie do toczących się postępowań. Istnieją rozbieżne opinie co do tego, czy przedawnienie należy uznać za kwestię materialną, czy też czy formalną<sup>7</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wyjaśnił, że art. 7 EKPC nie stoi na przeszkodzie natychmiastowemu zastosowaniu do toczących się postępowań przepisów wydłużających okresy przedawnienia w przypadku, gdy zarzucane przestępstwa nie uległy wcześniej przedawnieniu<sup>8</sup>. Stwierdził natomiast, że art. 7 wyklucza wznowienie ścigania po upływie okresu przedawnienia<sup>9</sup>, z wyjątkiem przypadków przestępstw podlegających karze na mocy prawa międzynarodowego, gdzie kwestia mającego zastosowanie okresu przedawnienia musi zostać rozstrzygnięta w świetle obowiązujących w danym czasie stosownych przepisów prawa międzynarodowego<sup>10</sup>.
24. Należy również podkreślić, że brak dostępnej i racjonalnie przewidywalnej sądowej wykładni przepisów prawa karnego może także skutkować stwierdzeniem naruszenia art. 7 EKPC, gdyż może on potencjalnie prowadzić do arbitralnego ścigania, skazywania lub karania wbrew gwarancjom zawartym w art. 7 EKPC<sup>11</sup>.

## 2. PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO I PUBLICZNEGO ROZPATRZENIA SPRAWY PRZEZ NIEZAWISŁY I BEZSTRONNY SĄD

25. Gdy sędziowie lub prokuratorzy podlegają postępowaniu dyscyplinarnemu bądź karnemu, w tym wynikającemu z wykonywania przez nich obowiązków służbowych w sytuacji, gdy nie są objęci immunitetem funkcjonalnym, zastosowanie mają różne gwarancje rzetelnego procesu. W tym względzie ETPC orzekł, że zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych

7 Zob. np., Venice Commission [Komisja Wenecka], *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Georgia on the Retroactivity of Statutes of Limitation and the Retroactive Prevention of the Application of a conditional sentence* [„List amicus curiae do Trybunału Konstytucyjnego Gruzji w sprawie zastosowania z mocą wsteczną przepisów o przedawnieniu i zapobiegania z mocą wsteczną zastosowaniu warunkowego zawieszenia kary”], nr CDL-AD(2009)012-e, pkt 7–15.

8 Zob. np. ECtHR [ETPC], *Coëme and Others v. Belgium* [Coëme i inni przeciwko Belgii], skargi nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, 22 czerwca 2000 r., pkt 149. Zob. też np. ECtHR [ETPC], *Glässner v. Germany* [Glässner przeciwko Niemcom], w której to sprawie ETPC odrzucił twierdzenie skarżącego, jakoby jego skazanie przez niemiecki sąd po zjednoczeniu było skutkiem zastosowania prawa karnego z mocą wsteczną z naruszeniem art. 7 ust. 1 EKPC (zakazu karania bez ustawy); Trybunał stwierdził, że stosowne przepisy kodeksu karnego NRD, zinterpretowane i zastosowane przez sąd w Berlinie, nie naruszały zasady, iż przestępstwo musi być w chwili popełnienia zdefiniowane jako takie w wystarczająco dostępnym i przewidywalnym sposób (*nullum crimen sine lege*). Wskazując mające zastosowanie ogólne zasady prawa, ETPC uznał, że: „[P]aństwo praworządne ma prawo wszczynać postępowania karne przeciwko osobom, które popełniły przestępstwa w okresie poprzedniego ustroju; podobnie sądów takiego państwa, które zajęły miejsce poprzednich, nie można krytykować za stosowanie i interpretowanie przepisów prawnych obowiązujących w danym czasie w świetle zasad rządzących państwem praworządnym”.

9 Zob. też ECtHR [ETPC], *Antia and Khupenia v. Georgia* [Antia i Khupenia przeciwko Gruzji], skarga nr 7523/10, 18 czerwca 2020 r., pkt 38–43; zob. również ECtHR [ETPC], *Advisory opinion on the applicability of statutes of limitation to prosecution, conviction and punishment in respect of an offence constituting, in substance, an act of torture* [„Opinia doradcza w sprawie zastosowania przedawnienia do ścigania, skazania i ukarania w odniesieniu do przestępstwa stanowiącego w istocie akt tortur”] [Wielka Izba], wniosek nr P16-2021-001, 26 kwietnia 2022 r., pkt 77.

10 Zob. np. ECtHR [ETPC], *Kononov v. Latvia* [Kononow przeciwko Łotwie] [Wielka Izba], skarga nr 36376/04, 17 maja 2010 r., pkt 229–233 (zbrodnie wojenne); *Kolk and Kislyiy v. Estonia* [Kolk i Kislyiy przeciwko Estonii] (postanowienie), skarga nr 23052/04, 17 stycznia 2006 r. (zbrodnia przeciwko ludzkości).

11 Zob. ECtHR [ETPC], *Del Río Prada v. Spain* [Del Río Prada przeciwko Hiszpanii] [Wielka Izba], skarga nr 42750/09, 21 października 2013 r., pkt 93.

- wobec sędziów i prokuratorów mają cywilne (a nie karne)<sup>12</sup> gwarancje rzetelnego procesu zapisane w art. 6 ust. 1 EKPC, w tym prawo do „rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie”<sup>13</sup>.
26. W międzynarodowych i regionalnych standardach oraz zaleceniach podkreśla się, że postępowanie dyscyplinarne, definicja przewinień dyscyplinarnych i stosowne sankcje powinny być ustanowione przez prawo, które powinno być jasne, precyzyjne i przewidywalne, a postępowanie takie powinno być prowadzone przez niezależny i bezstronny organ lub sąd oraz powinno być wolne od jakiejkolwiek ingerencji politycznej, sankcje powinny być proporcjonalne i należy zagwarantować prawo sędziego/prokuratora do sprawiedliwego procesu wraz z prawem do odwołania się od środka dyscyplinarnego<sup>14</sup>.
27. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł podobnie w kontekście zagwarantowania właściwego administrowania prawem UE i jego stosowania: zgodnie ze stosownymi postanowieniami art. 2 i 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej postępowanie dyscyplinarne przeciwko krajowym sędziom musi być prowadzone przed niezawisłym i bezstronnym sądem<sup>15</sup>, gdyż w przeciwnym razie niezawisłość i bezstronność takich sędziów w stosowaniu prawa UE (w tym przestrzeganiu obowiązku kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE w kwestiach związanych z prawem UE) może być zagrożona.
28. Zastosowanie cywilnych gwarancji rzetelnego procesu – w tym prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie – ma dwojakie znaczenie w kontekście postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom. Po pierwsze,

12 Zob. np. ECtHR [ETPC], [Ramos Nunes de Carvalho v. Portugal](#) [Ramos Nunes de Carvalho przeciwko Portugalii] [Wielka Izba], skargi nr 55391/13, 57728/13, 74041/13, 6 listopada 2018 r., pkt 122–123 (w sprawie tej odwołano się do ważnego orzecznictwa Trybunału, w tym przełomowej sprawy *Engel and Others v. the Netherlands* [Engel i inni przeciwko Holandii] (skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, 8 czerwca 1976 r.): „od dawna stwierdza się, że postępowania dyscyplinarnego jako takiego nie można określać mianem »karnego«”).

13 Zob. np. ECtHR [ETPC], [Olujčić v. Croatia](#) [Olujčić przeciwko Chorwacji], skarga nr 22330/05, 5 maja 2009 r., pkt 31–43, w którym stwierdza się, że „[...] art. 6 [EKPC] ma zastosowanie zarówno do postępowania dyscyplinarnego przeciwko skarżącemu przed Krajową Radą Sądownictwa, jak i do postępowania wynikającego ze skargi konstytucyjnej skarżącego”, w tym w szczególności do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie; ECtHR [ETPC], [Baka v. Hungary](#) [Baka przeciwko Węgrom] [Wielka Izba], skarga nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt. 100–106 (odniesienie do stosownego orzecznictwa Trybunału w sprawie stosowania zapisanych w art. 6 ust. 1 gwarancji rzetelnego procesu cywilnego do „wszystkich rodzajów sporów dotyczących urzędników służby cywilnej i sędziów”, w tym postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom); zob. także ECtHR [ETPC], [Ramos Nunes de Carvalho v. Portugal](#) [Ramos Nunes de Carvalho przeciwko Portugalii] [Wielka Izba], skargi nr 55391/13, 57728/13, 74041/13, 6 listopada 2018 r., pkt 120.

14 Zob. np. [UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#) [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r.; UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP”]; ECtHR [ETPC], [Guide on Article 6 of the ECHR](#) [„Przewodnik po art. 6 EKPC”] sporządzony przez sekretarza (stan na dzień 28 lutego 2025 r.); [Universal Charter of the Judge](#) [„Powszechna karta sędziego”] (1999 r., ostatnio zaktualizowana w 2017 r.), przyjęta przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów, sekcja 5; [European Charter on the Statute for Judges](#) [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (Strasburg, 8–10 lipca 1998 r.), przyjęta przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, nr DAI/DOC (98)23, pkt 2.1 i 2.2; Venice Commission [Komisja Wenecka] [Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges](#) [„Sprawozdanie dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezależność sędziów”] z 2010 r., dokument nr CDL-AD(2010)004, sekcja III.5; CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], [Opinion No. 27 \(2024\) concerning the disciplinary liability of judges](#) [„Opinia nr 27 (2024) dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”]; [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia](#) [„Zalecenia ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) opracowane przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence [Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezawisłości Sądów], zwłaszcza pkt 5, 9 i 25–26, w których podkreśla się w szczególności, że nie może być „żadnych wpływów politycznych w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych [wobec sędziów]”. Zob. też np. ECtHR [ETPC], [Guja v. Moldova](#) [Guja przeciwko Mołdawii], skarga nr 14277/04, 12 lutego 2008 r., pkt 86, gdzie stwierdza się: “[W] demokratycznym społeczeństwie zarówno sądy, jak i organy śledcze muszą pozostać wolne od nacisków politycznych”.

15 Zob. np. TSUE, [A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu](#) [Wielka Izba], C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 19 listopada 2019 r., w szczególności pkt 137–154 w odniesieniu do elementów, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie niezależności rady sądownictwa od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

jego celem jest ochrona osobistych praw sędziego lub prokuratora do rzetelnego procesu cywilnego jako jednostki – jak każdej innej osoby – zgodnie z prawem. Po drugie, biorąc pod uwagę podstawową i znaczącą rolę sędziów oraz prokuratorów w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i szerszego systemu prawnego, sprawne postępowanie dyscyplinarne sprzyja integralności, bezstronności i niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz zaufaniu publicznemu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i szerszego systemu prawnego jako całości. Opinia publiczna powinna mieć pewność, że zarzuty dotyczące niewłaściwego postępowania sędziego lub prokuratora zostaną szybko rozstrzygnięte – na korzyść lub niekorzyść tego sędziego lub prokuratora; terminowe rozstrzyganie takich spraw pomaga ograniczyć rzeczywiste lub postrzegane ryzyko wywierania nacisków lub niewłaściwego wpływu na sędziów i prokuratorów podczas wykonywania ich obowiązków.

### **3. ZASADA PEWNOŚCI PRAWA A PRZEDAWNIE**

29. Pewność prawa jest jedną z podstawowych zasad państwa prawa i odgrywa ona istotną rolę w kształtowaniu oraz uzasadnianiu mechanizmu przedawnienia zarówno w postępowaniu karnym, jak i dyscyplinarnym. Zasada ta jest silnie zakorzeniona w międzynarodowym prawie praw człowieka, w szczególności w MPPOiP<sup>16</sup>, EKPC i orzecznictwie ETPC, jak też znajduje odzwierciedlenie w innych instrumentach ONZ i systemach prawnych opartych na praworządności. Zasada pewności prawa wymaga formułowania prawa z wystarczającą precyzją, aby umożliwić jednostkom – w razie potrzeby, za odpowiednią poradą – przewidzenie w rozsądnym stopniu w danych okolicznościach konsekwencji, jakie może pociągnąć za sobą dane działanie<sup>17</sup>. W kontekście dyscyplinarnym (np. w przypadku osób wykonujących wolne zawody lub urzędników państwowych) zapobiega to również bezterminowemu negatywnemu wpływowi nierozstrzygniętych zarzutów na możliwości zatrudnienia i reputację. Postępowania dyscyplinarne wpływające na źródła dochodów i reputację, czyli elementy chronione na mocy art. 8 EKPC, muszą nadal być zgodne w

<sup>16</sup> Zob. art. 15 ust. 1 MPPOiP: Zakaz skazywania za czyn niestanowiący przestępstwa w chwili jego popełnienia: „Nikt nie może być skazany za czyn lub zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowiły przestępstwa w chwili ich popełnienia [...]”. W przepisie tym zapisano zasadę pewności prawa, wymagając, aby przepisy były przewidywalne i nie działały wstecz, zwłaszcza w sprawach karnych. Artykuł 9 ust. 1: Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego: „Nikt nie może być samowolnie aresztowany lub zatrzymany [...]”. Termin „samowolnie” jest tutaj rozumiany jako wymaganie, aby przepisy oraz procedury były jasne i przewidywalne. W orzecznictwie Komitetu Praw Człowieka ONZ (HRC) podkreśla się, że normy prawne muszą być formułowane wystarczająco precyzyjnie, aby umożliwić jednostkom dostosowanie swojego postępowania. Niejasne lub zbyt szerokie przepisy naruszają pewność prawa (np. sprawa Toonen przeciwko Australii, dokument „General Comment No. 29 on States of Emergency” [„Uwaga ogólna nr 29 w sprawie stanów wyjątkowych”). W EKPC nie użyto wprost terminu „pewność prawa”, lecz zasada ta jest głęboko zakorzeniona w strukturze konwencji i dotyczącym jej orzecznictwie: Artykuł 7 ust. 1: Zakaz karania bez podstawy prawnej „Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu [...] który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia”. Przepis ten odzwierciedla wymóg przewidywalności i jasności prawa, który jest kluczowy dla pewności prawa. Artykuł 6 ust. 1: Prawo do rzetelnego procesu sądowego. Pewność prawa wynika z wymogów dotyczących zastosowania właściwych procedur, niezależności sądownictwa i równego traktowania. Artykuł 5: Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Ponownie, pozbawienie wolności „zgodne z prawem” musi się opierać na jasnych i dostępnych podstawach prawnych.

<sup>17</sup> Zob. np. ECtHR [ETPC], *The Sunday Times v. the United Kingdom* [The Sunday Times przeciwko Zjednoczonemu Królestwu] (nr 1), skarga nr 6538/74, gdzie Trybunał orzekł, że „prawo musi być sformułowane wystarczająco precyzyjnie, aby umożliwić obywatelowi dostosowanie swojego postępowania” poprzez możliwość przewidzenia, co jest racjonalne i jakie konsekwencje może powodować dane działanie”. Zob. też np. ODIHR, *ODIHR Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* [„Wytyczne ODIHR w sprawie demokratycznego stanowienia prawa na rzecz lepszego prawa”] (2024), pkt 12; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”], nr CDL-AD(2016)007, pkt 58. Ponadto zob.

- stosownych przypadkach z zasadami pewności prawa i rzetelnego procesu sądowego zgodnie z art. 6 EKPC<sup>18</sup>.
30. Jak podkreślił ETPC w wydanej niedawno opinii doradczej: „*Będące wspólną cechą krajowych systemów prawnych Umawiających się Państw terminy przedawnienia służą kilku celom, w tym zapewnieniu pewności prawnej i ostateczności, a także zapobieganiu naruszeniom praw oskarżonych, które mogłyby wystąpić w przypadku, gdyby sądy były zmuszone do orzekania na podstawie dowodów potencjalnie niepełnych wskutek upływu czasu*”<sup>19</sup>. W związku z tym przedawnienie wynika z potrzeby zapewnienia ostateczności i przewidywalności, które są cechami charakterystycznymi pewności prawa. W sprawie *Stubbings and Others v. the United Kingdom* [Stubbings i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu] ETPC uznał zasadność terminów przedawnienia jako środka służącego zapewnieniu pewności prawnej i uniknięciu niesprawiedliwości związanej z rozpatrywaniem dawnych zarzutów<sup>20</sup>.
  31. Pewność prawna jest powiązana z gwarancjami sprawiedliwego procesu. Okresy przedawnienia wymagają wszczęcia postępowania i przeprowadzenia procesu w rozsądnym terminie, zapewniając w ten sposób wiarygodność dowodów i zeznań świadków oraz rzetelność procesu, co bezpośrednio służy zapewnieniu prawa do rzetelnego procesu na mocy art. 6 EKPC i art. 14 MPPOiP. Nadmierne opóźnienia szkodzą sprawiedliwości proceduralnej i mogą prowadzić do nadużyć procesowych. W miarę upływu czasu jakość dowodów ulega pogorszeniu, świadków zawodzi pamięć, a dokumentacja może zostać utracona, co zmniejsza prawdopodobieństwo wydania sprawiedliwego i rzetelnego orzeczenia<sup>21</sup>.
  32. Ogólnie rzecz biorąc, okresy przedawnienia są proporcjonalne do wagi domniemanego przestępstwa. W instrumentach prawa międzynarodowego wymaga się również, aby przedawnienie nie miało zastosowania do niektórych przestępstw karanych na mocy prawa międzynarodowego, w tym zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, a ponadto niektóre dokumenty prawa międzynarodowego, na przykład Konwencję ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (UNCAT)<sup>22</sup> zinterpretowano jako zawierające taki wymóg, uznając tym samym

18 ETPC uznaje, że cywilna część art. 6 ma zastosowanie do środków dyscyplinarnych o poważnych konsekwencjach (np. pozbawienie prawa do wykonywania zawodu, odwołanie ze stanowiska). W sprawie *Albert and Le Compte v. Belgium* [Albert i Le Compte przeciwko Belgii] (1983) Trybunał stwierdził, że postępowanie dyscyplinarne mające wpływ na prawo do wykonywania zawodu wchodzi w zakres art. 6 ust. 1, a więc wymaga sprawiedliwych procedur i pewności prawnej.

19 Zob. np. ECtHR [ETPC], [Advisory opinion on the applicability of statutes of limitation to prosecution, conviction and punishment in respect of an offence constituting, in substance, an act of torture](#) [„Opinia doradcza w sprawie zastosowania przedawnienia do ścigania, skazania i ukarania w odniesieniu do przestępstwa stanowiącego w istocie akt tortur”] [Wielka Izba], wniosek nr P16-2021-001, 26 kwietnia 2022 r., pkt 72.

20 Zob. ECtHR [ETPC], [Stubbings and Others v. the United Kingdom](#) [Stubbings i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu], skarga nr 22083/93, 1996, pkt 51.

21 Zob. np. ECtHR [ETPC], [Mocie v. France](#) [Mocie przeciwko Francji], skarga nr 46096/99, 8 kwietnia 2003 r., pkt 22, gdzie Trybunał podkreślił znaczenie rozsądnych terminów w postępowaniach dyscyplinarnych i karnych jako części prawa do rzetelnego procesu.

22 Chociaż w UNCAT nie odniesiono się wyraźnie do okresów przedawnienia, Komitet Przeciwko Torturom stwierdził, że postanowienia UNCAT wymagają od państw zapewnienia, aby „czyny dowolnej osoby, które stanowią współudział lub uczestnictwo w torturach, mogły być badane, ścigane i karane bez ograniczeń czasowych”, opierając się na art. 1, 2, 4 i 14 Konwencji, a także potwierdził, że nie powinno być okresów przedawnienia w ściganiu tortur; podkreślił również, że tortury nie powinny ulegać przedawnieniu, nawet jeżeli nie stanowią zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości; zob. np. CAT [Komitet Przeciwko Torturom], [Concluding Observations on Denmark](#) [„Uwagi końcowe dotyczące Danii”], dokument ONZ nr CAT/C/DNK/CO/5, 2007, pkt 11; oraz [Concluding Observations of the UNCAT Committee on Japan](#) [„Uwagi końcowe Komitetu UNCAT dotyczące Japonii”], dokument nr CAT/C/JPN/CO/2, 28 czerwca 2013 r., pkt 8.

pierwszeństwo sprawiedliwości dla ofiar w takich przypadkach<sup>23</sup>. Jednak w przypadku przestępstw pospolitych pewność prawa wymagałaby co do zasady przestrzegania okresów przedawnienia, nie zaś ich arbitralnych zmian.

#### 4. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA ORAZ AUTONOMIA I NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATURY

33. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa opartego na rządach prawa<sup>24</sup>. Zasada ta ma też podstawowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka<sup>25</sup>. Ta niezależność oznacza, że sądownictwo jako instytucja, jak również poszczególni sędziowie muszą mieć możliwość wykonywania swoich obowiązków zawodowych bez nacisków ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź pochodzących z innych źródeł<sup>26</sup>.
34. Tam, gdzie stawką jest odpowiedzialność sędziego lub prokuratora, należy zwrócić szczególną uwagę na zachowanie ich niezawisłości, niezależności i autonomii. Perspektywa pociągnięcia do odpowiedzialności w nieokreślonym czasie może powodować nieproporcjonalne konsekwencje, w tym rzeczywiste lub postrzegane ryzyko, że sędzia lub prokurator może podlegać niewłaściwym naciskom lub wpływom zewnętrznym podczas wykonywania swoich obowiązków, co podważa zaufanie publiczne do niezależności i uczciwości sądów bądź prokuratury.
35. Na poziomie międzynarodowym uznaje się od dawna, że strony w sprawach zarówno karnych, jak i cywilnych mają prawo do rzetelnego procesu przed „niezawisłym i bezstronnym sądem”, co zagwarantowano w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)<sup>27</sup>, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)<sup>28</sup> oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się również dopilnować, aby niezależność sądownictwa była prawnie zagwarantowana i przestrzegana w praktyce,

23 Zob. [UN Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity](#) [Konwencję ONZ o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości] (1968) oraz [Rome Statute of the ICC](#) [Rzymski Statut MTK], art. 29 (zbrodnie podlegające jurysdykcji MTK nie podlegają przedawnieniu); Polska ratyfikowała Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) 12 listopada 2001 r. i wszedł on w życie 1 lipca 2002 r.

24 Zob. UN Human Rights Council [Rada Praw Człowieka ONZ], [Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers](#) [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], nr [A/HRC/29/L.11](#) z 30 czerwca 2015 r., w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, gdy jest ona realizowana w zgodzie z podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”. Jak stwierdza się w [Dokumencie Kopenhaskim OBWE z 1990 r.](#): „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości” (pkt 2).

25 Zob. [OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems](#) [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 12/05 w sprawie przestrzegania praw człowieka i praworządności w systemach sądownictwa karnego”] z 6 grudnia 2005 r.

26 Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP”]; zob. również przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do art. 6 ust. 1 EKPC w dokumencie [Guide on Article 6 of the ECHR – Right to a Fair Trial \(civil limb\)](#) [„Przewodnik po art. 6 EKPC – Prawo do rzetelnego procesu sądowego (postępowanie cywilne)”] (sierpień 2023 r.) (w szczególności ECtHR [ETPC], [Ástráðsson v. Iceland](#) [Ástráðsson przeciwko Islandii] [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 207 i następne). Zob. również Venice Commission [Komisja Wenecka], [Rule of Law Checklist](#) [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”], 2016, pkt 74.

27 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r. Zob. też UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., który to dokument zawiera wytyczne w sprawie interpretacji art. 1 MPPOiP.

28 Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „EKPC”), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.

uznając niezawisłość sędziów oraz bezstronne funkcjonowanie publicznego wymiaru sprawiedliwości za elementy sprawiedliwości niezbędne dla pełnej ekspresji przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich ludzi<sup>29</sup>.

36. Międzynarodowa interpretacja praktycznych wymogów dotyczących niezależności sądownictwa jest nadal kształtowana przez prace międzynarodowych organów, w tym Komitetu Praw Człowieka ONZ<sup>30</sup>, orzecznictwo ETPC<sup>31</sup> oraz TSUE<sup>32</sup>, jak również przez opracowywane akty tzw. prawa miękkiego i inne niewiążące prawnie wytyczne<sup>33</sup>.
37. Podobnie ramy standardów i zaleceń związanych z pracą, statusem oraz rolą prokuratury zostały określone w serii międzynarodowych dokumentów. Są wśród nich Wytyczne ONZ w sprawie roli prokuratorów z 1990 r., których celem jest wspieranie państw członkowskich ONZ w zapewnieniu i promowaniu skuteczności, bezstronności oraz uczciwości prokuratorów w postępowaniach karnych<sup>34</sup>. Inne ważne zasady zawarto w dokumencie Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów „Standardy odpowiedzialności zawodowej oraz określenie podstawowych obowiązków i praw prokuratorów” z

- 
- 29 Zob. [1990 OSCE Copenhagen Document](#) [„Dokument kopenhaski OBWE z 1990 r.”], pkt 5 i 5.12; [Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE](#) [„Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Moskwa, 10 września–4 października 1991 r.); [Ministerial Council Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area](#) [„Decyzja Rady Ministerialnej nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”], Helsinki, 4–5 grudnia 2008 r. Zob. też dokument [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia](#) [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) opracowany przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence [Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezawisłości Sądów]; oraz dokument [ODIHR Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(2023, Warsaw Recommendations\)](#) [„Zalecenia ODIHR dotyczące niezawisłości i odpowiedzialności sędziów (zalecenia warszawskie z 2023 r.)”], którego celem jest uzupełnienie dokumentu [ODIHR Kyiv Recommendations](#) [„Zalecenia ODIHR z Kijowa”] przez rozwiniecie pewnych, nieomówionych uprzednio zagadnień oraz reakcję na wydarzenia zaszłe od 2010 r.; obydwa dokumenty należy czytać łącznie. Zob. też ODIHR, [Legal Digest of International Fair Trial Rights](#) [„Streszczenie prawne dotyczące międzynarodowego prawa do rzetelnego procesu”] (2012).
- 30 Zob. CCPR [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP”]; „Państwa powinny podjąć konkretne środki gwarantujące niezależność władzy sądowniczej [...] za pośrednictwem zapisów konstytucyjnych lub przyjęcia ustaw ustanawiających jasne procedury i obiektywne kryteria [...] odwoływania sędziów oraz nakładanych na nich sankcji dyscyplinarnych”.
- 31 Zob. przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) odnoszącego się do art. 6 ust. 1 EKPC w dokumencie [Guide on Article 6 of the ECHR – Right to a Fair Trial \(civil limb\)](#) [„Przewodnik po art. 6 EKPC – Prawo do rzetelnego procesu sądowego (postępowanie cywilne)”] (sierpień 2023 r.) (w szczególności ECtHR [ETPC], [Ástráðsson v. Iceland](#) [Ástráðsson przeciwko Islandii] [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 207 i następne).
- 32 Zob. np. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), [Postępowanie karne przeciwko WB i in.](#), sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, 16 listopada 2021 r., pkt 67; W.Ż., [C-487/19](#), wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (dotyczący Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego), 6 października 2021 r., pkt 109; [Komisja przeciwko Polsce](#), C-791/19, 15 lipca 2021 r., pkt 59; [A.B.](#) [Wielka Izba], C-824/18, 2 marca 2021 r., pkt 117; TSUE, [A.K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu](#) [Wielka Izba], C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 19 listopada 2019 r., pkt 121 i 122; [Komisja przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 73 i 74; [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#), C-64/16, 27 lutego 2018 r., pkt 44.
- 33 Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], [General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR](#) [„Uwaga ogólna nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP”]; zob. także [UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#) [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r.; a także [Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”] zatwierdzone przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23 z dnia 27 lipca 2006 r.; oraz [Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [„Środki służące skutecznemu wdrożeniu zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (2010) przyjęte przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa]. Zob. też [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia](#) [„Zalecenia ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) oraz [ODIHR Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(2023, Warsaw Recommendations\)](#) [„Zalecenia ODIHR dotyczące niezawisłości i odpowiedzialności sędziów (zalecenia warszawskie z 2023 r.)”].
- 34 Dokument [1990 UN Guidelines on the Role of Prosecutors](#) [„Wytyczne ONZ w sprawie roli prokuratorów z 1990 r.”] przyjęty w Hawanie na Kubie przez VIII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (27 sierpnia–7 września 1990 r.).

- 1999 r.<sup>35</sup>. Dalsze standardy określono w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, w której wzywa się Państwa Strony do podjęcia środków w celu wzmocnienia uczciwości prokuratury i zapobiegania okazjom do korupcji, mając na uwadze jej kluczową rolę w walce z korupcją<sup>36</sup>.
38. Komitet Ministrów Rady Europy również sformułował podstawowe zasady dotyczące roli prokuratury<sup>37</sup>. W przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE) w 2014 r. Karcie Rzymskiej proklamuje się zasadę niezależności i autonomii prokuratorów, a CCPE zaleca: „podobnie jak [w przypadku] sędziów, niezależność prokuratorów powinna być zagwarantowana w ustawie możliwie najwyższego rzędu”<sup>38</sup>. Niektóre zasady związane z prokuraturą zawarto również w zobowiązaniach OBWE, takich jak Dokument kopenhaski z 1990 r., w którym stanowi się, że „zasady odnoszące się do postępowania karnego będą zawierać jasną definicję uprawnień w odniesieniu do ścigania oraz środków poprzedzających ściganie i mu towarzyszących”<sup>39</sup>. Dodatkowo w Deklaracji brukselskiej w sprawie systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych z 2006 r. stanowi się, że „prokuratorzy powinni być osobami uczciwymi i zdolnymi, posiadającymi odpowiednie wykształcenie oraz kwalifikacje; prokuratorzy powinni w każdej sytuacji dbać o honor i godność swojego zawodu oraz szanować praworządność”, a także „urząd prokuratora powinien być ściśle oddzielony od funkcji sądowych, a prokuratorzy powinni szanować niezawisłość i bezstronność sędziów”<sup>40</sup>.
39. Co do zasady ochrona sędziów przed odpowiedzialnością za wydawane przez nich decyzje stanowi niezbędne następstwo niezawisłości sędziowskiej i wyraża się funkcjonalnym immunitetem w odniesieniu do czynności wykonywanych w ramach sprawowania urzędu sędziego. Ma ona zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, aby sędziowie mogli należycie wykonywać swoje funkcje bez stwarzania zagrożenia dla ich niezawisłości wynikającego z obawy przed postępowaniem karnym, cywilnym lub dyscyplinarnym, w tym ze strony organów państwowych<sup>41</sup>. ODIHR i Komisja Wenecka zauważyły już wcześniej, że „[t]rzeba

35 Zob. dokument International Association of Prosecutors [Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów], [Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors](#) [„Standardy odpowiedzialności zawodowej oraz określenie podstawowych obowiązków i praw prokuratorów”] przyjęty przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów 23 kwietnia 1999 r. Standardy te zostały załączone do rezolucji nr 2008/5 Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ w sprawie wzmocnienia praworządności przez poprawę integralności i zdolności prokuratury, w której zwrócono się również do państw o uwzględnienie tych standardów podczas przeglądu lub opracowywania własnych standardów dotyczących prokuratury.

36 Zob. art. 11 [UNCAC](#) [Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji].

37 Zob. [Recommendation Rec\(2000\)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System](#) [„Rekomendacja nr CM/Rec(2000)19 Komitetu Ministrów w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych”] z 6 października 2000 r.; oraz [Recommendation CM/Rec\(2012\)11 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecutors outside the Criminal Justice System](#) [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów w sprawie roli prokuratorów poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych”] z 19 września 2012 r. Zob. także Parliamentary Assembly of the Council of Europe [Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy], [Recommendation 1604 \(2003\) on the Role of the Public Prosecutor's Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law](#) [„Rekomendacja 1604 (2003) w sprawie roli prokuratury w demokratycznym społeczeństwie opartym na rządach prawa”] z 27 maja 2003 r.

38 Zob. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) [Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich Rady Europy], [Rome Charter – Opinion no. 9 \(2014\) on European Norms and Principles concerning Prosecutors](#) [„Karta Rzymska – Opinia nr 9 z 2014 r. dotycząca europejskich norm i zasad odnoszących się do prokuratorów”], pkt 33.

39 Zob. [OSCE Copenhagen Document 1990](#) [„Dokument kopenhaski OBWE z 1990 r.”], pkt 5.14.

40 Zob. OSCE [OBWE], [2006 Brussels Declaration on Criminal Justice Systems](#) [„Deklaracja brukselska z 2006 r. w sprawie systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”] z 5 grudnia 2006 r.

41 Zob. także ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], [Joint Opinion on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic](#) [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], (CDL-AD(2014)018), pkt 37. Zob. też np. ECtHR [ETPC], [Ernst v. Belgium](#) [Ernst przeciwko Belgii], skarga nr 33400/96, 15 października 2003 r., pkt 85, w którym Trybunał uznał, że zakaz pozywania sędziów w celu zapewnienia ich niezawisłości spełnia wymóg rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem.

*zachować równowagę między immunitetem jako środkiem ochrony sędziego przed naciskami i nadużyciami ze strony władz państwowych lub osób fizycznych (np. nadużywaniem mechanizmów ścigania, blahymi, złośliwymi bądź w oczywisty sposób bezpodstawnymi skargami) a tym, że sędziowie nie powinni stać ponad prawem. Co do zasady sędzia powinien korzystać z immunitetu jedynie w przypadku pełnienia funkcji zgodnych z prawem*<sup>42</sup>. Co do zasady sędzia powinien korzystać z immunitetu jedynie w przypadku pełnienia funkcji zgodnych z prawem, co oznacza, że jeżeli podczas sprawowania swojego urzędu popełni przestępstwo (np. przyjmowanie łapówek, korupcja, handel wpływami lub inne podobne przestępstwa), nie powinien dysponować immunitetem chroniącym go przed odpowiedzialnością karną<sup>43</sup>. Sędziowie powinni natomiast być chronieni przed odpowiedzialnością karną i cywilną za błędy popełnione podczas wykonywania funkcji sądowniczej, z wyjątkiem przypadków złej woli lub rażącego niedbalstwa; poza swoją funkcją sądowniczą sędziowie ponoszą odpowiedzialność jak zwykli obywatele<sup>44</sup>.

## V. ANALIZY PRAWNE I KLUCZOWE ZASADY

### 1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

40. Mechanizm przedawnienia ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwości, efektywności i pewności prawnej w systemach karnych oraz dyscyplinarnych. Zwiększa on również odpowiedzialność, wymagając wnoszenia skarg lub zarzutów przeciwko sędziom i prokuratorom w rozsądnym terminie. Zapobiega to pogorszeniu stanu dowodów i zapewnia rozpatrzenie zarzutów przy jednoczesnym zachowaniu wiarygodności dowodowej wspomnień świadków i zapisów, co przyczynia się do zastosowania właściwych procedur. Zwłaszcza w przypadku postępowań dyscyplinarnych upływ czasu może zmniejszyć znaczenie lub proporcjonalność sankcji dyscyplinarnych, osłabiając ich skutek naprawczy bądź odstrasżający. Pod nieobecność ograniczeń czasowych rośnie również ryzyko arbitralnego lub motywowanego politycznie ścigania, co podważa istotę niezawisłości sądów.
41. Istnieją jednak mechanizmy zawieszenia, które chronią przed bezkarnością i zapobiegają powoływaniu się na przedawnienie w złej wierze przez domniemyanych sprawców, a także

42 Zob. także ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], (CDL-AD(2014)018), pkt 37. Zob. także *ODIHR Opinion on the Law on the High Judicial Council of the Republic of Uzbekistan* [„Opinię ODIHR na temat ustawy o najwyższej radzie sądownictwa Republiki Uzbekistanu” z 1 października 2018 r., pkt 42 and 54; ECtHR [ETPC], *Ernst v. Belgium* [Ernst przeciwko Belgii], skarga nr 33400/96, 15 października 2003 r., pkt 85, w którym Trybunał uznał, że zakaz pozywania sędziów w celu zapewnienia ich niezawisłości spełnia wymóg rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem.

43 Zob. także ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], z 2014 r., pkt 41.

44 Zob. np. OSCE/ODIHR and the Venice Commission [OSCE/ODIHR i Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 99. posiedzeniu plenarnym (Wenecja, 13–14 czerwca 2014 r.).

utrudnianiu działania wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w okolicznościach, w których zgodne z prawem postępowanie mogły opóźniać pewne przeszkody.

42. W wielu systemach prawnych przewidziano, że pewne powody prawne lub faktyczne mogą opóźnić rozpoczęcie biegu lub skutkować zawieszeniem biegu przedawnienia dotyczącego dochodzenia w sprawie przestępstw i ich ścigania. Gdy przeszkoda taka przestaje istnieć, okres przedawnienia może zacząć biec lub pozostała część tego okresu nadal biegnie. Wydłuża to okres przedawnienia o czas zawieszenia jego biegu. Wynika to z założenia, że okres przedawnienia nie powinien upłynąć bez (prawnej lub faktycznej) możliwości ścigania.

## 2. PRZYKŁADY PRAKTYK STOSOWANYCH W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH

43. Na wstępie należy podkreślić, że ze względu na odmienne ramy instytucjonalne, tradycje prawne i historię, w poszczególnych krajowych systemach prawnych w regionie OBWE wypracowano różne podejścia do regulacji przedawnienia i zawieszenia jego biegu. Niemniej jednak wszelkie takie ramy regulacyjne muszą być zgodne z obowiązującymi międzynarodowymi standardami praw człowieka, w tym tymi dotyczącymi pewności prawnej, zastosowania właściwych procedur i gwarancji sprawiedliwego procesu. W tym względzie systemy prawne muszą zachowywać odpowiednią równowagę między zapewnieniem odpowiedzialności a ochroną praw oskarżonego lub obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym.
44. Porównanie praktyk stosowanych w państwach OBWE sugeruje, że przedawnienie ma zastosowanie w postępowaniu karnym jako nieodłączna część zasady *nullum crimen, nulla poena* (zob. podsekcję IV.1 powyżej). Przepisy dotyczące przedawnienia w postępowaniach dyscyplinarnych wykazują mniejszą spójność i okresy przedawnienia są w tym przypadku zazwyczaj krótsze. Jednak nawet w odniesieniu do prawa karnego zakres, okres i zastosowanie przedawnienia różnią się znacznie w zależności od charakteru oraz wagi przestępstwa. **Warto zauważyć, że poza przypadkami zawieszenia biegu przedawnienia z powodów czysto proceduralnych, zawieszenie biegu lub zniesienie stosowania przedawnienia w celu zapobieżenia bezkarności jest zwykle ograniczone do najpoważniejszych przestępstw.**

### 2.1. Przedawnienie w postępowaniu karnym

45. Okres przedawnienia w postępowaniu karnym różni się zazwyczaj w zależności od wagi lub powagi przestępstwa, zgodnie z wymiarem kary przewidzianym w kodeksie karnym. Niektóre kraje łączą długość okresu przedawnienia z maksymalnym wymiarem kary<sup>45</sup>,

45 Np. Niemcy, Włochy, Austria, Szwajcaria, Szwecja, Hiszpania i Węgry (zob. Gudrun Hochmayr, [A Comparative Analysis of Statutes of Limitation](#), s. 769). Na przykład we **Włoszech** w przypadku wykroczeń (*contravvenzioni*) obowiązuje minimalny okres przedawnienia wynoszący 4 lata; w przypadku przestępstw (*delitti*) górne przedziały wymiaru kary wyznaczające minimalny okres przedawnienia wynoszą 6; 7; 8; 10; 10,5; 12; 15; 20; 21 i 24 lata. Zasadniczo skutkuje to jedenastoma okresami przedawnienia. Należy przy tym zauważyć, że okresy przedawnienia mogą ulegać podwojeniu, na przykład w przypadku popełnienia poważnych przestępstw w ramach „przestępczości zorganizowanej”; granica 24 lat nie jest wiążąca w przypadku wyroków tymczasowego pozbawienia wolności, więc w odosobnionych przypadkach obowiązuje wyższa górna granica 30 lat (zob. np. art. 280 ust. 4 włoskiego kodeksu karnego).

podczas gdy inne z właściwym dla danego kraju podziałem czynów na przestępstwa, wykroczenia i tym podobne<sup>46</sup>.

46. Jeśli chodzi o obliczanie okresu przedawnienia, w niektórych krajach uważa się, że rozpoczyna się on w dniu zdarzenia, które uruchamia jego bieg, niektóre zaś zaczynają liczyć ten okres dzień później, podczas gdy kończy się on tego samego dnia<sup>47</sup> lub dzień wcześniej<sup>48</sup>.
47. Zgodnie z polskim kodeksem karnym (art. 101) „*Karalność przestępstwa ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło lat*”: 1) 40 – gdy czyn stanowi zbrodnię zabójstwa; 2) 20 – gdy czyn stanowi inną zbrodnię; 2a) 15 – gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat; 3) 10 – gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata; 4) 5 – gdy chodzi o pozostałe występkę; Karalność przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego ustaje z upływem roku od czasu, gdy pokrzywdzony dowiedział się o osobie sprawcy przestępstwa, nie później jednak niż z upływem 3 lat od czasu jego popełnienia (art. 101 § 2 k.k.). Jeżeli w okresie, o którym mowa w art. 101, wszczęto postępowanie, karalność przestępstw określonych w art. 101 § 1 ustaje z upływem 10 lat, a w pozostałych wypadkach – z upływem 5 lat od zakończenia tego okresu. (art. 102 k.k.). Zgodnie z art. 103 k.k. „*Nie można wykonać kary, jeżeli od uprawomocnienia się wyroku skazującego upłynęło lat*”: 1) 30 – w razie skazania na karę pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat albo karę surowszą; 2) 15 – w razie skazania na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat; 3) 10 – w razie skazania na inną karę<sup>49</sup>.

### 2.1.1. Modyfikacja okresów przedawnienia w postępowaniu karnym

48. Okresy przedawnienia mogą podlegać modyfikacjom, takim jak przerwanie<sup>50</sup> (tj. okres przedawnienia zaczyna biec od nowa) lub zawieszenie<sup>51</sup>, ze względu na pewne zmiany proceduralne lub okoliczności zewnętrzne<sup>52</sup>. Bieg przedawnienia ścigania może zostać

46 Np. Estonia, Francja, Grecja (gdzie w przypadku przestępstw istotny jest również maksymalny wymiar kary), Polska, Holandia.

47 Np. Estonia, Francja, Włochy, Austria, Polska, Szwajcaria i Szwecja.

48 Np. Niemcy i Grecja.

49 Zob. [polski kodeks karny](#).

50 Przerwanie biegu przedawnienia ma miejsce, gdy określone zdarzenie powoduje wyzerowanie tego okresu, tak że po zakończeniu zdarzenia skutkującego przerwaniem zaczyna biec nowy okres przedawnienia.

51 Zawieszenie tymczasowo wstrzymuje bieg terminu przedawnienia, który zostaje wznowiony po ustaniu przyczyny zawieszenia.

52 W literaturze porównawczej nacisk kładzie się na chwilę ponownego rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia. Zamiast mówić o zawieszeniu biegu, badacze posługują się terminami *inhibition* (wstrzymanie) lub *tolling* (modyfikacja) (niemiecki kodeks karny). Na przykład w Niemczech bieg przedawnienia może zostać wstrzymany z wielu przyczyn na podstawie art. 78b kodeksu karnego lub art. 153a(S) niemieckiego kodeksu postępowania karnego. Ważne powody wstrzymania biegu zawieszenia w Niemczech wskazano w art. 78b ust. 1 pkt 1 i 2 StGB (niemieckiego kodeksu karnego). W przypadku pkt 1 chodzi o sytuację, w której ofiara jest zależna od sprawcy i nie chce wnieść przeciwko niemu oskarżenia. W pkt 2 wskazano powody takie jak eksterytorialność (art. 18 i nast. ustawy o ustroju sądów – Gerichtsverfassungsgesetz, czyli „GVG”) lub immunitet karny (art. 46 ust. 2, art. 60 ust. IV ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec – Grundgesetz, czyli „GG”). W powiązaniu z pkt 2 należy zwrócić uwagę na art. 78b ust. 2 StGB. Podczas gdy w art. 78 ust. 4 StGB stwierdza się, że okres ten jest ustalany niezależnie od okoliczności obciążających lub łagodzących przewidzianych w przepisach części ogólnej bądź przypadków szczególnie poważnych lub mniej poważnych na mocy części szczególnej, czas zawieszenia biegu przedawnienia wynosi w szczególności poważnych przypadkach do pięciu lat. W art. 78b ust. 3 StGB zawarto przepisy mające zapobiegać przedawnieniu w przypadku opóźnienia ścigania wynikającego z zastosowania środków prawnych. Sprawca może próbować wyczerpać wszystkie środki odwoławcze, aby doprowadzić do przedawnienia, gdyż postępowanie w pierwszej instancji nie zostaje prawomocnie zakończone do chwili, gdy sprawca lub prokurator wniosą apelację. Jednak na mocy art. 78b ust. 3 StGB termin przedawnienia nie może upłynąć przed prawomocnym zakończeniem postępowania, czyli wykorzystaniem wszystkich środków prawnych. Natomiast w art. 78c niemieckiego kodeksu karnego dopuszcza się przerwanie biegu przedawnienia z następujących przyczyn: (1) Bieg przedawnienia zostaje przerywany przez: 1. pierwsze przesłuchanie oskarżonego, zawiadomienie o wszczęciu postępowania przygotowawczego przeciwko oskarżonemu lub zarządzenie takiego przesłuchania bądź zawiadomienie o takim przesłuchaniu; 2. każde sądowe przesłuchanie oskarżonego lub zarządzenie sądowego przesłuchania oskarżonego; 3. każde wyznaczenie biegłego przez sędziego lub oskarżyciela publicznego, jeżeli oskarżony został wcześniej przesłuchany lub otrzymał zawiadomienie o wszczęciu postępowania przygotowawczego; 4. każdy sądowy nakaz zajęcia lub przeszukania oraz decyzje sądowe utrzymujące takie nakazy w mocy; 5. nakaz aresztowania, postanowienie o zatrzymaniu, nakaz stawienia przed

zawieszony w sytuacjach, w których dalszy upływ jego okresu kolidowałby z działaniem wymiaru sprawiedliwości – na przykład zapewniając bezkarność lub uniemożliwiając sprawiedliwe i skuteczne ściganie.

49. W kontekście postępowania karnego bieg przedawnienia może zostać zawieszony, jeżeli ściganie jest niemożliwe z powodu okoliczności zewnętrznych, takich jak wojna lub immunitet prawny. Zawieszenie biegu przedawnienia może również nastąpić, gdy właściwy organ jest niezdolny do działania ze względów prawnych lub praktycznych (na przykład z powodu barier proceduralnych lub braku jurysdykcji)<sup>53</sup>.
50. Istnieją kraje, w których nie ma przepisów określających maksymalny okres przedawnienia, ale mimo to wymagane jest wykazanie pewnych uzasadnionych podstaw, które umożliwiałyby władzom ściganie po upływie dłuższego czasu<sup>54</sup>. Zarazem jednym z problemów w przypadku przestępstw popełnionych w odległej przeszłości jest fakt, że z biegiem czasu kluczowe dowody mogą zostać utracone, wspomnienia mogą stać się zawodne, a zdolność oskarżonego do skutecznej obrony może być poważnie zagrożona<sup>55</sup>.

## 2.2. Przedawnienie w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom

51. Praktyki w regionie OBWE w odniesieniu do przedawnienia mającego zastosowanie do przewinień dyscyplinarnych różnią się znacznie zarówno pod względem okresu tego przedawnienia, jak i chwili rozpoczęcia jego biegu<sup>56</sup>.

---

sędzią w celu przesłuchania oraz decyzje sądowe utrzymujące takie nakazy w mocy; 6. postawienie zarzutów; 7. otwarcie rozprawy głównej; 8. wyznaczenie każdego terminu rozprawy głównej; 9. wydanie postanowienia o wymiarze kary lub innego orzeczenia równoważnego wyrokowi; 10. tymczasowe umorzenie postępowania sądowego z powodu nieobecności oskarżonego, a także każde zarządzenie sędziego lub prokuratora wydane po takim umorzeniu postępowania lub w postępowaniu zaocznym w celu ustalenia miejsca pobytu oskarżonego bądź zabezpieczenia dowodów; 11. tymczasowe zakończenie postępowania sądowego z powodu niezdolności oskarżonego do występowania przed sądem oraz każde zarządzenie sędziego lub prokuratora wydane po takim zakończeniu postępowania w celu zbadania zdolności oskarżonego do występowania przed sądem lub 12. każdy sądowy wniosek o podjęcie czynności dochodzeniowych za granicą. W postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania i w samodzielnym postępowaniu dowodowym bieg przedawnienia przerywa się ze względu na czynności dokonywane w celu przeprowadzenia postępowania w przedmiocie tymczasowego aresztowania i w niezależnym postępowaniu dowodowym, które odpowiadają czynnościom wskazanym w zdaniu pierwszym. (2) W przypadku wydania pisemnego nakazu lub decyzji bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany w chwili podpisania nakazu lub decyzji. Jeżeli dokument ten nie podlega wykonaniu niezwłocznie po podpisaniu, rozstrzygający jest faktyczny czas, w którym podlega on wykonaniu. (3) Po każdym przerwaniu biegu przedawnienia rozpoczyna się na nowo. Ściganie ulega jednak przedawnieniu po upływie dwukrotnego ustawowego okresu przedawnienia od chwili wskazanej w art. 78a, lub po upływie co najmniej trzech lat, jeżeli okres przedawnienia jest krótszy od trzech lat na mocy przepisów szczególnych. Pozostaje to bez wpływu na przepisy art. 78b. (4) Przerwanie biegu przedawnienia ma skutek wyłączenia w stosunku do osoby, w stosunku do której nastąpiła czynność je przerywająca. (5) Jeżeli ustawa obowiązująca w chwili popełnienia przestępstwa ulega zmianie przed wydaniem decyzji, a zmiana ta skutkuje skróceniem okresu przedawnienia, wówczas działania skutkujące przerwaniem biegu przedawnienia, które zostały podjęte przed wejściem w życie nowej ustawy, zachowują swój skutek niezależnie od tego, że w chwili przerwania biegu ściganie uległoby przedawnieniu na mocy zmienionej ustawy.

<sup>53</sup> Zob. Gudrun Hochmayr, *a Comparative Analysis of Statutes of Limitation*, s. 769.

<sup>54</sup> W Anglii i Walii jedynym ograniczeniem jest podjęcie decyzji o wniesieniu oskarżenia w rozsądnym terminie. Zob. *Code for Crown Prosecutors* (Kodeks dla prokuratorów koronnych) (2018), a konkretnie pkt 5.10 – zawarto w nim ostatni z pięciu elementów podlegających ocenie w ramach „testu progowego” w celu określenia okoliczności, w których można odstąpić od „pełnego testu” przy podejmowaniu decyzji o postawieniu zarzutów i odmówić zwolnienia podejrzanego za kaucją. Zob. Kodeks dla prokuratorów koronnych <https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>. W Holandii prokuratorzy dysponują podobną swobodą decydowania o tym, czy wnieść oskarżenie.

<sup>55</sup> W Anglii i Walii decyzja o ściganiu przestępstwa historycznego podejmowana jest zwykle w sytuacji, gdy po dalszym dochodzeniu ujawniono nowe dowody.

<sup>56</sup> W Austrii okres przedawnienia w przypadku przewinień dyscyplinarnych wynosi pięć lat i zaczyna biec w chwili ustania naruszenia obowiązków lub – jeżeli naruszenie to jest już przedmiotem postępowania dyscyplinarnego – w chwili ostatecznego i prawomocnego zakończenia tego postępowania. Przedawnienie wyklucza ściganie sędziego za naruszenie obowiązków zawodowych lub służbowych, jeżeli postępowanie dyscyplinarne nie zostało wszczęte przeciwko sędziemu przed upływem okresu przedawnienia lub jeżeli postępowanie

### *2.2.1. Przedawnienie postępowania dyscyplinarnego w przypadku odpowiedzialności karnej*

52. W niektórych krajach w przypadku postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom nie funkcjonuje mechanizm przedawnienia<sup>57</sup>. Bywa tak w szczególności w przypadkach, gdy przewinienia dyscyplinarne są również uznawane za przestępstwa popełnione umyślnie i zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku<sup>58</sup>. Gdy przewinienie dyscyplinarne pociąga za sobą odpowiedzialność karną, postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte przed upływem okresu przedawnienia dotyczącego wszczęcia postępowania karnego pod warunkiem, że takie postępowanie (karne) zostało wszczęte<sup>59</sup>. W niektórych krajach postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte także przeciwko sędziemu, który został prawomocnie skazany<sup>60</sup>.
53. Na przykład w Polsce, zgodnie z art. 108 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 141 ustawy Prawo o prokuraturze, postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów i prokuratorów nie można wszcząć po upływie pięciu lat od popełnienia zarzucanego przewinienia. Jeżeli postępowanie rozpoczęło się w tym okresie, termin przedawnienia upływa po ośmiu latach od popełnienia czynu. Jeżeli przewinienie jest zarazem przestępstwem, okres jego przedawnienia nie może upłynąć przed okresem przedawnienia dla przestępstwa określonego zgodnie z kodeksem karnym. Bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od chwili postawienia zarzutów dyscyplinarnych do czasu prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego.
54. W związku z tym aspektem należy zadać pytanie, kiedy przewinienie dyscyplinarne może jednocześnie stanowić przestępstwo w świetle prawa krajowego lub międzynarodowego (zob. także podsekcję V.3.1 poniżej).

### *2.2.2. Modyfikacja okresów przedawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym*

55. Państwa uczestniczące w OBWE zasadniczo starają się przestrzegać zasady prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom w rozsądnym terminie,

---

dyscyplinarne, które zostało prawomocnie zakończone, nie zostało wznowione na jego niekorzyść. Zob. art. 102 austriackiej ustawy o służbie sędziów i prokuratorów. W **Chorwacji** postępowanie dyscyplinarne nie może zostać wszczęte po upływie roku od daty powzięcia wiedzy o popełnionym przewinieniu dyscyplinarnym i jego sprawcy lub po upływie trzech lat od daty popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Okres przedawnienia odnoszący się do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego upływa po sześciu latach od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, natomiast przedawnienie wykonania kary dyscyplinarnej następuje po upływie roku od dnia jej wejścia w życie. Zob. art. 65 chorwackiej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. W **Słowenii** postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu nie może zostać wszczęte po upływie dwóch lat od daty popełnienia przewinienia. Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się z chwilą ustania zachowania lub zaniechania stanowiącego przewinienie dyscyplinarne. Postępowanie dyscyplinarne ulega przedawnieniu w każdym przypadku po upływie czterech lat od popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Wykonanie nałożonej kary dyscyplinarnej ulega przedawnieniu w ciągu sześciu miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o tej karze.

- 57 Na przykład w **Macedonii Północnej** wustawie o sądach (Dziennik Urzędowy 58/2006) nie przewidziano przedawnienia w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom. Zob. <https://legislationline.org/taxonomy/term/15191>, dostęp w dniu 5.06.2025 r. Mimo tego zdarzały się przykłady sędziów, których ścigano za przestępstwa, zamiast wszczynać wobec nich procedury dyscyplinarne. W październiku 2014 r. w ramach operacji policyjnej „Justicija” (Sprawiedliwość) aresztowano 14 sędziów i 11 urzędników sądowych z Wydziału Wykroczeń Sądu Rejonowego Skopje 1. Byli oni podejrzeni o naruszenie obowiązków służbowych, które miało skutkować szkodą dla budżetu państwa przekraczającą 1,3 miliona euro. Zgodnie z aktem oskarżenia sędziowie celowo przetrzymywali wyroki w szufladach, co skutkowało przedawnieniem w około 8 tysiącach spraw dotyczących wykroczeń. W rezultacie państwo nie ścigało grzywnien i opłat sądowych z tytułu tych wykroczeń. W kwietniu 2015 r. dwóch z aresztowanych sędziów, którzy tymczasem przeszli na emeryturę, zawarło ugodę z prokuraturą i otrzymało wyrok jednego roku pozbawienia wolności w zawieszeniu. Wyrok ten nie zostanie wykonany, jeżeli nie popełnią oni kolejnego przestępstwa w ciągu trzech lat. W następstwie wspomnianej operacji Rada Sądownictwa usunęła z zawodu 14 sędziów – pięciu w stanie spoczynku, a dziewięciu nadal aktywnych zawodowo (zob. <https://faktor.mk/sudiite-uapseni-vo-aktsijata-justisija-dobija-uslovna-kazna>, dostęp w dniu 5.06.2025 r.).

- 58 Na przykład w Austrii nie ma ograniczeń czasowych w przypadku postępowań dyscyplinarnych, jeżeli przewinienia dyscyplinarne są uznawane zarazem za przestępstwo popełnione umyślnie i zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku. Zob. art. 102 austriackiej ustawy o służbie sędziów i prokuratorów.

- 59 Artykuł 65 ustawy o Chorwackiej Krajowej Radzie Sądownictwa.

- 60 Na przykład w **Słowenii** nie później niż trzy miesiące od daty uprawomocnienia się wyroku skazującego (art. 84 słoweńskiej ustawy o wymiarze sprawiedliwości).

ustanawiając w tym celu ustawowe terminy przedawnienia, z ograniczoną liczbą wyjątkowych sytuacji, w których dochodzi do modyfikacji takich terminów przez zawieszenie ich biegu lub ich przedłużenie<sup>61</sup>.

56. W szczególności, tam gdzie jest to dopuszczalne, modyfikacja terminu przedawnienia może opierać się albo na dosyć abstrakcyjnych „ważnych powodach” – pozostawionych do uznania sędziego lub śledczego przez ograniczony czas ściśle określony w przepisach prawa<sup>62</sup> – albo na innych, bardziej konkretnych podstawach prawnych, w tym wszczęciu równoległego postępowania karnego<sup>63</sup>, dopuszczeniu się nowego naruszenia prawa przez sędziego<sup>64</sup>, a także na innych względach proceduralnych<sup>65</sup>, takich jak potrzeba zgromadzenia dalszych informacji lub dodatkowych dowodów i/lub umożliwienia sędziemu skonsultowania się z adwokatem oraz przygotowania odpowiedniej obrony.

### **3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY ZAWIESZENIA BIEGU PRZEDAWNIENTA**

57. Zakres przedmiotowy przedawnienia odnosi się do rodzajów spraw lub przestępstw, do których ma zastosowanie okres przedawnienia – innymi słowy, do treści materialnej lub kategorii czynów objętych przepisami dotyczącymi przedawnienia. Chociaż przedawnienie

61 W przypadku sędziów zob. np. [2015 ENCJ Report](#) [Sprawozdanie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa z 2015 r.], s. 28–29, w którym zauważa się, że od 2015 r. przedstawiciele Albanii, Anglii i Walii, Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Danii, Francji, Hiszpanii, Litwy, Irlandii Północnej, Norwegii, Polski, Portugalii, Rumunii, Serbii, Słowacji, Słowenii, Szkocji, Turcji, Węgier i Włoch wskazywali bez wyjątku, że w ich krajach obowiązują określone limity czasowe na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom oraz że „[w] niektórych krajach, takich jak Anglia i Walia, Dania, Irlandia i Irlandia Północna [...] istnieje w wyjątkowych okolicznościach możliwość przedłużenia terminu w ograniczonym zakresie”.

62 Przykład **Moldawii**: w ramach zmian wprowadzonych w Mołdawii w 2018 r. w ustawie nr 136 z dnia 19.07.2018 r. nowelizującej ustawę nr 178/2014 o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w art. 23 wprowadzono następującą zmianę: „(12) Jeżeli sędzia-wizytator stwierdzi istnienie znamion przewinienia dyscyplinarnego, zarządza w drodze uchwały wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i rozpoczęcie dochodzenia dyscyplinarnego, które zostaje przeprowadzone w terminie 30 dni roboczych od daty jego zarządzenia, z możliwością przedłużenia terminu na wniosek sędziego-wizytatora przez głównego sędziego-wizytatora o nie więcej niż 15 dni, po weryfikacji, czy istnieją ważne powody uzasadniające przedłużenie terminu”. Nie wyjaśniono jednak, czym mogą być „ważne powody uzasadniające przedłużenie terminu”. Zob. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=105495&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105495&lang=ro), dostęp w dniu 4.06.2025 r.

63 **Francja, ustawa organiczna 58-1270/1958 (z późniejszymi zmianami)**, art. 47 (odsyłający do art. 50 ust. 1 w przypadku domniemanego wykroczenia popełnionego przez sędziego i do art. 63 w przypadku domniemanego wykroczenia popełnionego przez prokuratora). Zgodnie z francuskim ustawodawstwem przekazanie przez odpowiednie organy śledcze informacji o domniemanym przewinieniu dyscyplinarnym do celów wszczęcia formalnego postępowania dyscyplinarnego i nałożenie sankcji na sędziego lub prokuratora musi nastąpić w ciągu trzech lat od „powzięcia przez odpowiedni organ śledczy wiedzy o zaistnieniu, charakterze i zakresie faktów mogących uzasadniać taki środek”. Bieg tego terminu może zostać zmodyfikowany wyłącznie w okresie dochodzenia karnego, które zostało wszczęte w sprawie tych samych czynów, aż do ostatecznego zakończenia postępowania karnego. **Włochy**: we Włoszech w art. 15 [dekretu ustawodawczego nr 109 z dnia 23 lutego 2006 r. \(z późniejszymi zmianami\)](#) ustanowiono maksymalny okres 10 lat, w którym od chwili zaistnienia faktów leżących u podstaw sprawy (art. 15 ust. 1-bis) może zostać wszczęte postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu lub prokuratorowi (obydwa te zawody są określane jako „*magistrati*” w ramach jednolitej organizacji włoskiego sądownictwa); ponadto wszczęcie postępowania wymagane jest w ciągu roku od złożenia Prokuratorowi Generalnemu w Sądzie Kasacyjnym wystarczająco szczegółowego sprawozdania dotyczącego istotnych faktów sprawy (art. 15 ust. 1). Modyfikacja tych terminów jest możliwa tylko w ograniczonej liczbie przypadków, w tym w przypadku równoległego postępowania karnego przez prawomocne zakończenie takiego postępowania lub w przypadku odroczenia postępowania na wniosek oskarżonego sędziego/prokuratora bądź jego przedstawiciela prawnego lub też ze względu na obstrukcję (art. 15 ust. 8).

64 W **Austrii** bieg przedawnienia ulega przerwaniu, jeżeli sędzia dopuści się w okresie przedawnienia kolejnego naruszenia obowiązków, które podlega karze jako przewinienie dyscyplinarne. Zaczyna on biec na nowo w chwili ustania tego kolejnego naruszenia obowiązków. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia jest możliwe w postępowaniu karnym lub postępowaniu karno-administracyjnym, jeżeli przedmiotem takiego postępowania jest naruszenie obowiązków przez sędziego. **Słowenia**: w Słowenii bieg przedawnienia jest przerywany przez wszelkie działania proceduralne podjęte przez właściwy organ w celu ścigania sędziego za przewinienie dyscyplinarne. Bieg przedawnienia zostaje również przerywany, jeżeli sędzia popełni nowe przewinienie dyscyplinarne w okresie przedawnienia.

65 **Hiszpania**: w Hiszpanii bieg przedawnienia zostaje przerywany z dniem doręczenia decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego lub, w stosownych przypadkach, postępowania informacyjnego dotyczącego objętego dochodzeniem postępowania sędziego lub sędziogo pokoju.

może mieć zastosowanie zarówno do przestępstw<sup>66</sup>, jak i innych wykroczeń, w tym przewinień dyscyplinarnych, ODIHR poproszono przede wszystkim o zbadanie zawieszenia biegu okresów przedawnienia w odniesieniu do przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Niezbędna jest tutaj analiza rozróżnienia między odpowiedzialnością karną i dyscyplinarną, a także charakteru poszczególnych przestępstw.

### **3.1. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów**

58. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów i prokuratorów stanowi istotny aspekt odpowiedzialności sędziów i prokuratorów jako nieodłączny element zasady niezawisłości, niezależności oraz bezstronności, przyczynia się bowiem do należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wzmacniając tym samym zaufanie publiczne do sądownictwa. Zarazem mechanizmy zapewnienia odpowiedzialności powinny być zgodne z wymogami niezawisłości sędziowskiej i niezależności prokuratorów oraz zasadą podziału władzy, zapobiegając nadmiernym ingerencjom ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej na każdym etapie postępowania<sup>67</sup>.
59. Jeżeli ramy prawne odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów lub prokuratorów nie są jasno i odpowiednio uregulowane zgodnie z wyżej wymienionymi zasadami (zob. sekcję IV powyżej), może to naruszać niezawisłość sędziów i niezależność prokuratorów.
60. Zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej i regulacje jej dotyczące pozostawia się do uznania każdego zainteresowanego kraju, pod warunkiem przestrzegania podstawowych standardów międzynarodowych.
61. W ujęciu międzynarodowym lub regionalnym brakuje jednolitego podejścia do organizacji systemu dyscyplinarnego sędziów lub prokuratorów, a praktyki (rozumiane jako położenie na skali między określeniem podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów w dość ogólny sposób a przedstawieniem wyczerpującego katalogu przewinień dyscyplinarnych) znacznie się różnią w poszczególnych krajach. Jak wspomniała Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), w wielu krajach podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej zostały określone w ustawach i obejmują przewinienia popełnione w związku z pełnioną funkcją w wymiarze sprawiedliwości oraz poza nią. Ze względu na różnorodność kulturową i odmienne tradycje prawne w różnych krajach oczekiwania społeczne dotyczące postępowania sędziów lub prokuratorów mogą się różnić, szczególnie w odniesieniu do ich życia prywatnego. Na przykład, podczas gdy sędziowie w jednym kraju mogą wyrażać drażliwe z politycznego punktu widzenia opinie w mediach społecznościowych, takie zachowanie może stanowić przewinienie dyscyplinarne w innym kraju. W niektórych systemach prawnych podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej określono w postaci wyczerpującego katalogu, podczas gdy w innych są one sformułowane w ogólniejszy, otwarty sposób.
62. Ogólnie rzecz biorąc, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów i prokuratorów odnosi się do ich odpowiedzialności za zachowania lub zaniechania, które naruszają standardy

<sup>66</sup> Warto zauważyć, że w art. 44 Konstytucji RP mowa jest o zawieszeniu biegu przedawnienia w odniesieniu do „przestępstw” popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, które nie były ścigane z tak zwanych „przyczyn politycznych”.

<sup>67</sup> Zob. OSCE/ODIHR, [\*Urgent Interim Opinion on the Bill amending the Act on the Organization of Common Courts, the Act on the Supreme Court and Certain Other Acts of Poland\*](#) [„Pilna wstępna opinia ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw”](w brzmieniu na dzień 20 grudnia 2019 r.) z 14 stycznia 2020 r., pkt 38.

zawodowe mające zastosowanie do sądownictwa lub prokuratury<sup>68</sup>. Ta forma odpowiedzialności ma na celu zapewnienie uczciwości, bezstronności i kompetencji urzędów sędziego oraz prokuratora i ma zastosowanie w ramach wewnętrznych lub instytucjonalnych systemów dyscyplinarnych. Jej głównym celem jest ochrona wartości zawodu, norm postępowania i oczekiwań, które są specyficzne dla sędziów oraz prokuratorów jako odrębnej grupy i wiążą się z ich rolą, a także obowiązkami oraz standardami regulującymi zachowanie sędziów lub prokuratorów. Przewinienia dyscyplinarne są zazwyczaj uważane za kwestie mniej poważne, gdyż dotyczą one wewnętrznych zasad zawodowych i mogą mieć mniejszy wpływ na społeczeństwo. Ogólnie rzecz biorąc, ważne jest, aby postępowanie dyscyplinarne zakończyło się szybko – w okresie, gdy dowody, zapisy w aktach i zeznania świadków zachowują swoją wiarygodność.

63. Odpowiedzialność karna dotyczy natomiast przestępstw popełnianych przeciwko ogółowi społeczeństwa i wiąże się ze znacznie wyższymi karami, w tym możliwością pozbawienia wolności. W przeciwieństwie do odpowiedzialności dyscyplinarnej, która dotyczy naruszeń standardów zawodowych przez sędziów lub prokuratorów, odpowiedzialność karna ma na celu ochronę podstawowych interesów społecznych, takich jak porządek publiczny, sprawiedliwość i praworządność. Jest ona egzekwowana przez zwykły system sądownictwa karnego i ma charakter powszechny niezależnie od statusu zawodowego danej osoby. Ze względu na wagę przestępstw i interes publiczny w zapewnieniu odpowiedzialności za nie, ustawodawcy często ustalają dłuższe okresy przedawnienia (lub nie ustalają ich wcale w przypadku najpoważniejszych przestępstw), aby umożliwić ich ściganie bez względu na upływ czasu.
64. Jak wspomniano powyżej, ETPC orzekł, że sankcje wynikające z postępowań dyscyplinarnych związanych z wykonywaniem obowiązków publicznych przez urzędników państwowych, w tym sędziów, nie wchodziły zwykle w zakres części karnej art. 6 ust. 1 EKPC, lecz w zakres jego części cywilnej<sup>69</sup>. Zarazem, biorąc pod uwagę potencjalny wpływ postępowań dyscyplinarnych na niezawisłość lub niezależność i odpowiedzialność sędziów oraz prokuratorów, niektóre zabezpieczenia proceduralne wynikające z art. 6 EKPC można uznać za istotne z punktu widzenia wielu aspektów postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom, zwłaszcza jeżeli popełnione przestępstwa są na tyle poważne, że uzasadniają zastosowanie sankcji karnych. Jak opisano również powyżej (zob. podsekcję V.2.2), w niektórych krajach przepisy prawa karnego dotyczące okresów przedawnienia mają subsydiarne zastosowanie w postępowaniach dyscyplinarnych, co odzwierciedla powagę postępowania podlegającego ocenie i potrzebę zagwarantowania pewności prawnej.

<sup>68</sup> Zasady dyscyplinarne mające zastosowanie do sędziów różnią się od reguł etyki zawodowej, które mają dostarczyć ogólnych wytycznych, zaleceń lub norm właściwego postępowania kierujących działalnością sędziów i umożliwiających im ocenę, w jaki sposób rozwiązywać konkretne dylematy pojawiające się w ich codziennej pracy lub poza nią. W większości krajów kodeksy etyczne mają status nieoficjalny, a naruszenie zasad etycznych nie stanowi bezpośredniej podstawy do podjęcia działań dyscyplinarnych. Całkowicie odmienny cel ma osiągnąć procedura dyscyplinarna, służąca karaniu niewłaściwego postępowania i nieodpowiednich działań, które wymagają pewnej formy sankcji dyscyplinarnej. Według Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich „standardy etyczne należy wyraźnie odróżniać od niewłaściwego postępowania, które uzasadnia sankcje dyscyplinarne. Jako że cel kodeksu etyki różni się od celu procedury dyscyplinarnej, kodeks etyki nie powinien być wykorzystywany jako narzędzie dyscyplinowania sędziów. W przypadkach, gdzie standardy etyczne i zasady postępowania zawodowego są zbliżone w odniesieniu do zachowań podejmowanych bez związku z pełnioną funkcją, a potencjalnie podważających zaufanie publiczne do sądownictwa, to kryterium progowe pomaga odróżnić zachowanie nieetyczne od takiego, które powinno podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej”. Zob. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], [Opinion No. 27 \(2024\) on the disciplinary liability of judges](#) [„Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 27 z 2024 r. dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”], pkt 30.

<sup>69</sup> Zob. ECtHR [ETPC], [Vilho Eskalinen and Other v. Finland](#) [Vilho Eskalinen i inni przeciwko Finlandii] [Wielka Izba], skarga nr 63235/00, 19 lipca 2007 r., pkt 62–63.

65. Jednocześnie Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich podkreśla znaczenie kryterium progowego w celu rozgraniczenia niewłaściwego postępowania, które potencjalnie uzasadnia nałożenie sankcji dyscyplinarnych, od innych form niewłaściwego zachowania.
66. W każdym państwie należy wyraźnie i w miarę możliwości szczegółowo określić w przepisach prawa podstawy wszczynania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom oraz prokuratorom. Należy wykluczyć możliwość wprowadzenia doraźnych podstaw ku temu, które miałyby zastosowanie z mocą wsteczną. Niejasne przepisy (takie jak „niedotrzymanie przysięgi” lub „nieetyczne zachowanie”) umożliwiają zbyt szeroką interpretację i nadużycia, co może być groźne dla niezawisłości sędziów<sup>70</sup>.

### 3.2. Immunitet sędziowski i prokuratorski

67. Innym ważnym elementem odpowiedzialności sędziów i prokuratorów jest immunitet, który powinien ich chronić przed pociągnięciem do odpowiedzialności za czyny popełnione w związku ze sprawowaniem przez nich urzędu (immunitet funkcjonalny). Powinien on również służyć jako ochrona przed nieuzasadnionym wszczęciem postępowania dyscyplinarnego.
68. Na wstępie należy podkreślić, że co do zasady ochrona sędziów przed odpowiedzialnością za podejmowane w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości decyzje stanowi niezbędne następstwo niezawisłości sędziowskiej i wyraża się funkcjonalnym immunitetem w odniesieniu do czynności wykonywanych w ramach sprawowania urzędu sędziego. Ma ona zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, aby sędziowie mogli należycie wykonywać swoje funkcje bez stwarzania zagrożenia dla ich niezawisłości wynikającego z obawy przed postępowaniem karnym lub cywilnym wszczętym przez niezadowoloną z wyroku stronę, w tym organy państwowe. W odniesieniu do immunitetu sędziowskiego niezbędne jest oddzielenie kwestii materialnej związanej z zakresem przedmiotowym immunitetu funkcjonalnego, który powinien stanowić podstawę prawną do stwierdzenia niedopuszczalności skargi na sędziego, od zabezpieczeń proceduralnych ustanowionych celu ochrony takiego immunitetu funkcjonalnego<sup>71</sup>.
69. W międzynarodowych standardach konsekwentnie stwierdza się, że w związku ze swoją interpretacją prawa, ustaleniem stanu faktycznego lub oceną dowodów sędziowie nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji<sup>72</sup> pod względem odpowiedzialności cywilnej bądź karnej, z wyjątkiem przypadków złej woli. Oznacza to, że sędziom powinien przysługiwać immunitet funkcjonalny umożliwiający pociągnięcie ich do odpowiedzialności w przypadku popełnienia czynów zabronionych w związku ze sprawowaniem przez nich urzędu sędziowskiego<sup>73</sup>.

70 Zob. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 3 (2002) on the Principles and Rules Governing Judges' Professional Conduct, in particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality*, [„Opinia nr 3 (2002) dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów, w szczególności etyki, niewłaściwego postępowania i bezstronności”], pkt 77.

71 Zob. OSCE/ODIHR and the Venice Commission [OSCE/ODIHR i Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 99. posiedzeniu plenarnym (Wenecja, 13–14 czerwca 2014 r.).

72 CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities [„Rekomendacja CM/Rec (2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, efektywności odpowiedzialności”].

73 Austria nie posiada szczególnych przepisów dotyczących immunitetu sędziowskiego. W Republice Chorwacji sędziom przysługuje immunitet na mocy konstytucji. Sędziowie i ławnicy, którzy uczestniczą w postępowaniu sądowym, nie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za opinię wyrażoną lub głos oddany w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, chyba że ze strony sędziego

70. Jak podkreśla Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich: „decyzja sędziego, w tym interpretacja przepisów prawa, ustalenie stanu faktycznego lub ocena dowodów i/lub odejście od ustalonego orzecznictwa nie może powodować odpowiedzialności dyscyplinarnej, z wyjątkiem przypadków złej woli, umyślnego zaniedbania lub poważnego uchybienia”<sup>74</sup>. Choć kilka krajów wprowadziło odpowiedzialność karną za takie przestępstwa, jak świadome wydawanie niesprawiedliwych wyroków i decyzji czy niewłaściwe wykonywanie innych czynności sądowych przez sędziego<sup>75</sup>, to organy traktatowe ONZ ds. praw człowieka regularnie zgłaszają obawy dotyczące przepisów prawnych mających na celu pociąganie sędziów do odpowiedzialności karnej za wydawanie „niesprawiedliwych wyroków”, a tym samym zagrażających niezależności sądownictwa<sup>76</sup>. Co do zasady, sędzia powinien korzystać z immunitetu funkcjonalnego wyłącznie w ramach wykonywania swoich obowiązków i podejmowania działań zgodnych z prawem. Immunitet nie chroni jednak sędziów przed odpowiedzialnością karną w przypadku popełnienia przestępstwa lub „czynu niezgodnego z prawem”<sup>77</sup>.
71. Wreszcie, gdy sędziowie nie sprawują funkcji sądowniczych, powinni oni co do zasady ponosić odpowiedzialność na mocy prawa cywilnego, karnego i administracyjnego na takiej samej zasadzie, jak każda inna jednostka<sup>78</sup>, chociaż można zapewnić pewne zabezpieczenia

---

doszło do naruszenia prawa, które stanowi przestępstwo. Podobne rozwiązanie konstytucyjne przyjęto w **Serbii**, gdzie sędzia nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za opinię wydaną w związku ze sprawowaniem swojego urzędu oraz za głosowanie przy podejmowaniu decyzji sądowych, chyba że sędzia lub prokurator dopuści się przestępstwa. W **Słowenii** osoba uczestnicząca w procesie nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za opinię wyrażoną podczas podejmowania decyzji przez sąd. Hiszpańskie rozwiązania prawne koncentrują się na kwestii popełnienia przestępstwa. Sędziowie i sędziowie pokoju pełniący czynną służbę mogą mianowicie zostać aresztowani wyłącznie na polecenie właściwego sędziego lub w przypadku popełnienia przestępstwa. Każde aresztowanie jest zgłaszane w najkrótszym możliwym terminie prezesowi sądu lub sądowi, któremu podlega dany sędzia bądź sędzia pokoju. Właściwy organ sądowy podejmuje niezbędne kroki w celu zorganizowania zastępstwa za zatrzymanego sędziego. Ponadto władze cywilne oraz wojskowe powstrzymują się od wzywania sędziów i sędziów pokoju do stawienia przed nimi. Jednak w niektórych krajach, takich jak Serbia i Chorwacja, nawet opinia wydana przez sędziego korzystającego z immunitetu może skutkować odpowiedzialnością karną.

74. Zob. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], [Opinion No. 27 \(2024\) on the disciplinary liability of judges](#) [„Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 27 z 2024 r. dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”], pkt 28. Zob. też CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], [Opinion No. 3 \(2002\) on the Principles and Rules Governing Judges' Professional Conduct, in particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality](#) [„Opinia nr 3 (2002) dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów, w szczególności etyki, niewłaściwego postępowania i bezstronności”], pkt 60.
75. Zob. np. art. 446 hiszpańskiego kodeksu karnego (Código Penal), w którym przewidziano nałożenie sankcji karnych na „[s]ędziego lub sędziego pokoju, który świadomie wydaje niesprawiedliwy wyrok lub uchwałę”. Zob. także art. 352 kodeksu karnego Armenii (wydanie w oczywisty sposób niesprawiedliwego wyroku sądowego, werdyktu lub innego aktu sądowego) oraz art. 375 kodeksu karnego Ukrainy (wydanie świadomie błędnej decyzji przez sędziego).
76. Zob. pkt 17 dokumentu Concluding Observations of the Committee Against Torture on the 3rd periodic report submitted by Armenia [„Uwagi końcowe Komitetu Przeciwko Torturom dotyczące 3. raportu okresowego złożonego przez Armenię”] (2012), dostępnego pod adresem [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fARM%2fCO%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fARM%2fCO%2f3&Lang=en). Zob. również pkt 8 dokumentu Concluding Observations of the Human Rights Committee on the 2nd periodic report submitted by the Democratic People's Republic of Korea [„Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące 2. raportu okresowego złożonego przez Koreańską Republikę Ludowo-Demokratyczną”] (2001), CCPR/CO/72/PRK, dostępnego pod adresem <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/443/78/PDF/G0144378.pdf?OpenElement>; pkt 10 dokumentu Concluding Observations of the Human Rights Committee on Vietnam [„Uwagi końcowe Komitetu Przeciwko Torturom dotyczące Wietnamu”] (2002), a także pkt 14 dokumentu dotyczącego Uzbekistanu (2001), nr CCPR/CO/71/UZB, dostępnego pod adresem [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.71.UZB.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.71.UZB.En?Opendocument).
77. Zob. pkt 61 dokumentu [Venice Commission Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges](#) [„Sprawozdanie Komisji Weneckiej dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezależność sędziów”]: „[sędziowie] powinni korzystać z funkcjonalnego – lecz jedynie funkcjonalnego – immunitetu (chroniącego przed ściganiem za czyny popełnione w ramach sprawowania urzędu, z wyjątkiem przestępstw umyślnych, np. przyjmowania łapówek)”; zob. także pkt 3 dokumentu Venice Commission Opinion on the Constitution of the Russian Federation [„Opinia Komisji Weneckiej w sprawie Konstytucji Federacji Rosyjskiej”] przyjętego w głosowaniu powszechnym w dniu 12 grudnia 1993 r., rozdział 7: Sprawiedliwość: art. 118 do art. 129 (1994).
78. Zob. pkt 71 dokumentu [CoE Recommendation CM/Rec\(2010\)12](#) [„Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy”], w którym stanowi się, że „[w] przypadku, gdy sędziowie nie sprawują funkcji sądowniczych, ponoszą odpowiedzialność na mocy prawa cywilnego, karnego i administracyjnego na takiej samej zasadzie, jak każdy inny obywatel”. Zob. również pkt 75 Opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 3: „i) sędziowie powinni ponosić odpowiedzialność karną na mocy prawa powszechnego za przestępstwa popełnione bez związku ze sprawowaniem urzędu sędziowskiego; ii) sędziowie nie powinni podlegać odpowiedzialności karnej za nieumyślne uchybienia

proceduralne w celu ochrony sędziów przed bezpodstawnymi lub fałszywymi i złośliwymi oskarżeniami lub skargami wnoszonymi przeciwko sędziemu w celu wywarcia na niego presji<sup>79</sup>.

#### 4. „PRZYCZYNY POLITYCZNE”

72. Jak podkreślono powyżej, istnienie jasno określonych terminów przedawnienia jest podstawowym elementem pewności prawa umożliwiającym jednostkom ustalenie zakresu i granic czasowych stosowania przepisów prawnych. Zarówno w kontekście karnym, jak i dyscyplinarnym takie okresy muszą być jasno i precyzyjnie określone w przepisach prawa, a wszelkie wyjątki, zawieszenia lub przerwy muszą również zostać w nich jasno wskazane. Jeżeli przepisy prawne regulujące przedawnienie, w tym zawieszenie jego biegu, nie są jasne ani przewidywalne, lub nie ma dostępnej i przewidywalnej w racjonalny sposób interpretacji sądowej tych przepisów, stwarza to ryzyko potencjalnego arbitralnego ścigania, skazywania lub karania, co jest sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi instrumentami praw człowieka, a w szczególności z zasadą *nullum crimen, nulla poena sine lege*<sup>80</sup>.
73. Można argumentować, że zarówno decyzja o wszczęciu postępowania karnego, jak i celowe zaniechanie ścigania z „przyczyn politycznych” mogą w praktyce stanowić formę użycia – lub być postrzegane jako forma użycia – prokuratury jako narzędzia walki politycznej. Strategiczne wykorzystanie bądź wstrzymanie postępowania karnego w celach politycznych podważa praworządność oraz niweczy zaufanie publiczne do bezstronności i uczciwości wymiaru sprawiedliwości<sup>81</sup>.
74. Jak wspomniano powyżej (zob. pkt 13), w pewnych kontekstach historycznych – takich jak ustroje komunistyczne lub inne reżimy autorytarne – rządy mogły aktywnie zapobiegać ściganiu osób, które były uprzywilejowane politycznie lub odgrywały kluczową rolę w realizacji polityki państwa. W związku z tym wznowienie ścigania po usunięciu politycznych przeszkód dla wymierzenia sprawiedliwości można uznać za uzasadnione.
75. Jeżeli istnieją istotne i dopuszczalne dowody – zgromadzone zgodnie z obowiązującymi zasadami postępowania karnego i przepisami dotyczącymi materiału dowodowego – które świadczą o tym, że popełniono czyn będący w danym czasie przestępstwem (zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz), a także dalsze dowody wskazujące, że zaniechanie ścigania było motywowane politycznie lub wynikało z roztoczonej przez państwo ochrony nad sprawcą, mogą one stanowić uzasadnione prawnie argumenty za ściganiem. W takich

---

w wykonywaniu ich funkcji”. Zob. również pkt 53 dokumentu *Amicus Curiae Brief of the Venice Commission on the Immunity of Judges in Moldova* [„List *amicus curiae* Komisji Weneckiej w sprawie immunitetu sędziów w Mołdawii”] (2013).

79 Zob. także ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji ram prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], nr CDL-AD(2014)018, pkt 50.

80 Zob. np. ECtHR [ETPC], *Del Río Prada v. Spain* [Del Río Prada przeciwko Hiszpanii] [Wielka Izba], skarga nr 42750/09, 21 października 2013 r., pkt 93.

81 W tym kontekście ETPC w sprawie Guja przeciwko Mołdawii podkreślił, że „w demokratycznym społeczeństwie zarówno sądy, jak i organy śledcze muszą pozostać wolne od nacisków politycznych”. Zob. ECtHR [ETPC], *Guja v. Moldova* [Guja przeciwko Mołdawii], skarga nr 14277/04, 12 lutego 2008 r., pkt 86. Co więcej, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich wielokrotnie podkreślała, że prokuratorzy i sędziowie powinni być wolni od niewłaściwych wpływów politycznych oraz ingerencji – zarówno w wykonywanie ich obowiązków, jak i w kontekście postępowań dyscyplinarnych, którym mogą podlegać. Zob. na przykład dokument CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 21 (2018) “Preventing corruption among judges”*. [„Opinia nr 21 (2018) „Zapobieganie korupcji wśród sędziów”].

okolicznościach ściganie wydaje się konieczne w celu zapewnienia sprawiedliwości, odpowiedzialności i prawidłowego funkcjonowania demokratycznych instytucji.

76. Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrywał już sprawy, w których kwestia braku (lub nieskuteczności) dochodzenia w sprawie, bądź ścigania, domniemanego przestępstwa przez władze państwowe z oczywistych względów politycznych była głównym elementem skargi złożonej przez skarżącego lub istotnym składnikiem stanu faktycznego. Chociaż ETPC nie przedstawił konkretnej definicji tego, jakie działania mogą być kwalifikowane jako „przyczyna polityczna” zaniechania dochodzenia lub ścigania domniemanego przestępstwa, orzecznictwo Trybunału zawiera wskazówki dotyczące stosowania ram prawnych zgodnych z EKPC i mogące pomóc w ustaleniu, czy dana sprawa może być uznana za taką, w której dochodzenie w sprawie – lub ściganie – domniemanego naruszenia prawa karnego nie miało miejsca lub nie było skuteczne z bezprawnych przyczyn politycznych.
77. W tym względzie sprawy rozpatrywane przez ETPC można podzielić na dwie kategorie: (i) systemowe zaniechanie (lub nieskuteczność) dochodzenia lub ścigania w przypadkach, gdy wymiarowi sprawiedliwości w sprawach karnych jako całości brakuje bezstronności i niezależności od władz wykonawczych oraz politycznych<sup>82</sup>; oraz (ii) pojedyncze przypadki zaniechania ścigania, w których szczególne fakty związane ze sprawą wskazują, że względy polityczne były głównym lub ważnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o zaniechaniu (skutecznego) dochodzenia w sprawie, lub ścigania, domniemanego przestępstwa<sup>83</sup>.

82 Na przykład w sprawie *Glässner przeciwko Niemcom* ETPC nie opisał konkretnie „przyczyn politycznych” ścigania wschodnioniemieckiego dysydenta przez skarżącego, określił jednak zasady umotywowanej politycznie podstawy odstąpienia od ścigania domniemanego przestępstwa, wskazując stosowne warunki: domniemane przestępstwo jest poważne; zaniechanie ścigania miało miejsce w okolicznościach, w których można obiektywnie ustalić, że niezależność i bezstronność systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych działającego w czasie, gdy doszło do opisywanych wydarzeń, była w systemowy i znaczący sposób zagrożona; a domniemany sprawca był częścią „reżimu” lub rządu sprawującego władzę w danym okresie bądź był z nim powiązany; oraz/lub wskazana ofiara domniemanego przestępstwa była uważana za przeciwnika, krytyka lub zagrożenie dla wspomnianego „reżimu” lub rządu; zob. ECtHR [ETPC], *Glässner v. Germany* [Glässner przeciwko Niemcom], skarga nr 46362/99, 28 czerwca 2001 r.

83 Na przykład w sprawie *El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* [„El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii”], skarga nr 39630/09, 13 grudnia 2012 r., skarżący twierdził, że został zatrzymany przez władze Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii (obecnie Macedonia Północna) i przekazany agentom Centralnej Agencji Wywiadowczej Stanów Zjednoczonych (CIA), a następnie umieszczony w tajnym ośrodku CIA w Afganistanie, gdzie był przetrzymywany oraz bardzo źle traktowany przez kilka miesięcy. ETPC ocenił, że „opis wydarzeń przedstawiony przez skarżącego oraz dostępne materiały [z międzynarodowych i innych zagranicznych dochodzeń] były wystarczające, aby wzbudzić co najmniej uzasadnione podejrzenie, że wspomniane istotne naruszenia [art. 3 i 8 Konwencji] mogą zostać przypisane władzom państwowym, jak wskazał skarżący”. Trybunał orzekł, że w kontekście domniemanych naruszeń art. 3 (zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania) oraz art. 5 (prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego) EKPC, których doznała jednostka „z rąk policji lub innych podobnych funkcjonariuszy państwa”, gdy „odczytuje się go w związku z ogólnym obowiązkiem państw wynikającym z art. 1 EKPC, polegającym na „zapewni[eniu] każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, praw i wolności określonych w [...] konwencji”, wymagane jest w dorozumiany sposób przeprowadzenie skutecznego oficjalnego dochodzenia”. Odwołując się do utrwalonego precedensu, ETPC przypomniał, że skuteczne dochodzenie to takie, które: (i) jest „zdolne doprowadzić do określenia i ukarania osób odpowiedzialnych”; (ii) jest „niezwłoczne i gruntowne” w tym sensie, że pociąga za sobą „poważną próbę ustalenia, co się stało, i nie powinno się opierać na pochopnych lub bezpodstawnych wnioskach w celu zamknięcia [...] dochodzenia lub wykorzystania jako podstawy” podjętych wcześniej decyzji, jak również „obejmuje wszelkie dostępne rozsądne kroki [...] w celu zabezpieczenia dowodów dotyczących zdarzenia, w tym między innymi zeznań naocznych świadków i wyników ekspertyz sądowych”; (iii) jest „niezależne od władzy wykonawczej”, co „oznacza nie tylko brak powiązań hierarchicznych lub instytucjonalnych, ale także praktyczną niezależność”; oraz (iv) zapewnia ofierze możliwość „skutecznego udziału w dochodzeniu w takiej czy innej formie”. Trybunał wyszczególnił następnie, na podstawie akt sprawy, w tym oświadczeń Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, sposób, w jaki działania i decyzje odpowiednich władz Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii po złożeniu przez skarżącego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa stanowiły uchybienie w wypełnieniu obowiązków państwa w zakresie podjęcia skutecznego oficjalnego dochodzenia z naruszeniem art. 1, 3 i 5 EKPC, ocenianych na podstawie wymienionych powyżej czterech cech takiego dochodzenia. Prokurator nie przesłuchiwał między innymi skarżącego ani innych istotnych świadków, nie podjął dalszych działań w związku z oczywistymi dowodami, a odrzucając skargę dwa i pół roku po jej wniesieniu z powodu braku dowodów, „orzekł wyłącznie na podstawie dokumentów przedłożonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii]” bez „uznania, że konieczne jest wyjście poza twierdzenia ministerstwa”. Co ważne, Trybunał pośledził krok dalej, odnosząc się do szerszego kontekstu programu CIA dotyczącego wydawania osób w trybie nadzwyczajnym – powoływania się na „tajemnicę państwową” przez niektóre podejrzewane o

78. Ze względu na element uznaniowości, o którym wspomniano powyżej, związany z decyzjami o podejmowaniu dochodzenia w sprawie (lub ściganiu) domniemanego przestępstwa, a także koncentrację Trybunału na tym, czy doszło do naruszenia praw zapisanych w EKPC, orzecznictwo ETPC nie zawiera zasadniczo konkretnych ustaleń, że „przyczyny polityczne” jako takie były podstawą niewłaściwego zaniechania ścigania. Zamiast tego w orzecznictwie ETPC wskazuje się – w mniej lub bardziej wyraźny sposób – motywowany w pierwszym rzędzie politycznie charakter konkretnej decyzji państwa o zaniechaniu (skutecznego) dochodzenia w sprawie domniemanego przestępstwa lub jego ścigania na podstawie następującego niewyczerpującego katalogu kryteriów: powaga zarzucanego czynu przestępczego lub czynów przestępczych, która podkreśla rażący charakter naruszenia przez państwo jego obowiązków wynikających z EKPC w zakresie (skutecznego) dochodzenia lub ścigania; dowody na podejmowanie decyzji przez państwo bądź jego działania lub zaniechania z naruszeniem obowiązków wynikających z EKPC w zakresie prowadzenia skutecznego dochodzenia w sprawie poważnych zarzutów dotyczących popełnienia przestępstwa; ogólniejsze okoliczności faktyczne, w których doszło do domniemanego czynu przestępczego lub czynów przestępczych i które sugerują bezprawną oraz politycznie umotywowaną decyzję o powstrzymaniu się od dochodzenia lub ścigania, niezależnie od poważnego charakteru domniemanego czynu przestępczego lub czynów przestępczych dotyczących takich obszarów jak stosunki zagraniczne, bezpieczeństwo państwa, „delikatne” tematy krajowe lub korupcja publiczna<sup>84</sup>.
79. W kontekście dyscyplinarnym szczególną uwagę należy zwrócić na raport Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), w którym zaleca się, aby ustalone terminy wszczęcia, zakończenia i nałożenia sankcji w sądowym postępowaniu dyscyplinarnym „mogły być przedłużane jedynie w wyjątkowych okolicznościach, takich jak złożoność dochodzenia, choroba sędziego lub dochodzenie karne”<sup>85</sup>. Pojawia się zatem zasadnicze pytanie prawne: czy w świetle obowiązujących standardów międzynarodowych i regionalnych oraz praktyk krajowych w regionie OBWE (o których mowa w sekcji IV i podsekcji V.2.2 powyżej) ingerencja polityczna lub motywowana politycznie beczynność w kontekście postępowania dyscyplinarnego sędziego lub prokuratora może być uznana za „wyjątkową okoliczność” w rozumieniu terminologii raportu Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa z 2015 r., wystarczającą, aby uzasadnić zawieszenie obowiązujących terminów przedawnienia.
80. W tym kontekście występują dwa przeciwstawne czynniki: z jednej strony fundamentalne znaczenie terminowych i przewidywalnych procedur dyscyplinarnych, które służą ochronie

---

powiązania z tym programem państwa „w celu utrudnienia dojścia do prawdy” – oraz zacytował oświadczenie Rady Europy zawarte w dokumencie „Guidelines of 30 March 2011 on eradicating impunity for serious human rights violations” [„Wytoczne z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wyeliminowania bezkarności za poważne naruszenia praw człowieka”], zgodnie z którym „bezkarność trzeba zwalczać, aby zapewnić sprawiedliwość ofiarom i aby zapewnić funkcję odstraszającą, mającą zapobiegać nowym naruszeniom; jej zwalczanie ma też na celu podtrzymanie praworządności i zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości”.

- 84 Tamże. W [wyroku w sprawie El-Masriego](#) nie użyto terminu „przyczyny polityczne” przy dokonywaniu ustaleń na korzyść skarżącego i na niekorzyść Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, jednak powiązania wskazane przez Trybunał między: (i) powagą zarzucanych czynów przestępczych i naruszeń EKPC; (ii) konkretnymi działaniami i zaniechaniami prokuratury Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii; oraz (iii) szerszym kontekstem stosunków zagranicznych i bezpieczeństwa, w którym miały miejsce zarzucane czyny, pozwalają na wyciągnięcie mocnego i uzasadnionego wniosku, że ETPC uznał decyzję o zaniechaniu skutecznego dochodzenia w sprawie przedmiotowych przestępstw i ich ścigania za wynikającą z bezprawnych przyczyn politycznych, w przeciwieństwie do bezstronnych i niezależnych procesów wymiaru sprawiedliwości. W istocie, odrzucając zarzut Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o niedopuszczalności skargi – oparty na terminowości i prawidłowości krajowego środka odwoławczego (zawiadomienia o przestępstwie) wniesionego przez skarżącego – Trybunał zwrócił uwagę na stwierdzenie o „utrudnianiu” dochodzenia przez państwa członkowskie Rady Europy zawarte w przedstawionym przez Dicka Marty’ego w dniu 7 czerwca 2007 r. Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy sprawozdaniu na temat tajnych zatrzymań i nielegalnego przekazywania osób zatrzymanych z udziałem państw członkowskich Rady Europy.
- 85 Zob. ENCJ [Europejska Sieć Rad Sądownictwa], [Minimum Standards for Disciplinary Proceedings Against Judges and Prosecutors](#) [„Minimalne standardy postępowania dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom”] (2015).

niezależności sądów i prokuratury, z drugiej zaś strony ryzyko ingerencji politycznej skutkującej zaniechaniem ścigania domniemanych przewinień dyscyplinarnych. Do pogodzenia tych dwóch elementów mogłoby się przyczynić opracowanie obiektywnych ram prawnych i instytucjonalnych w celu identyfikacji i oceny możliwych systemowych lub indywidualnych przypadków ingerencji politycznej, co pomogłoby w określeniu jednoznacznych warunków oraz parametrów prawnych, w ramach których odstępstwa proceduralne, takie jak zawieszenie biegu przedawnienia, można uznać za uzasadnione bez naruszania zasad niezawisłości sądów, zastosowania właściwych procedur i pewności prawa.

## **5. PODSUMOWANIE KLUCZOWYCH ZASAD**

81. Przedawnienie motywuje władze do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw oraz ich ścigania z należytą starannością i bez zbędnej zwłoki. Mechanizm ten gwarantuje, że domniemane przypadki niewłaściwego postępowania są rozpatrywane w określonym czasie, co sprzyja zamknięciu sprawy i ochronie jednostek przed bezterminowym narażeniem na ryzyko prawne, z uwzględnieniem faktu, że z biegiem czasu kluczowe dowody mogą zostać utracone, wspomnienia świadków stają się zawodne, a zdolność do skutecznej obrony może być poważnie zagrożona.
82. Ograniczając czas na podjęcie działań prawnych, przedawnienie pomaga zachować równowagę między ochroną niezawisłości sędziów lub niezależności prokuratorów a zapewnieniem odpowiedzialności. Mechanizm ten pozwala na przeprowadzenie dochodzenia w sprawie niewłaściwego postępowania i jego ukaranie, lecz w ramach zapewniających poszanowanie pewności prawnej oraz praw oskarżonych podczas postępowania.
83. W przypadku zawieszenia biegu przedawnienia i wydłużenia jego okresu sprawiedliwość wymaga elastyczności – na przykład w przypadku, gdy ściganie jest utrudnione przez ingerencję polityczną lub próby zatajenia sprawy – potrzebne są jednak zabezpieczenia, aby zapobiec bezterminowym lub wynikającym z nadużyć opóźnieniom w prowadzeniu postępowań.
84. Zarówno w kontekście karnym, jak i dyscyplinarnym okresy przedawnienia muszą być jasno i precyzyjnie określone w przepisach prawa, a zasady przedłużenia jego okresu oraz zawieszenia jego biegu muszą również zostać jasno wskazane w tych przepisach. W krajach, w których niektóre przestępstwa nie podlegają ustawowym okresom przedawnienia, w obowiązujących ramach prawnych należy wyraźnie określić kategorie przestępstw, do których stosuje się takie wyłączenie. Co więcej, należy ustanowić jasne i obiektywne kryteria stosowane przy podejmowaniu decyzji o wszczynaniu lub kontynuowaniu dochodzeń w sprawie przestępstw historycznych. Takie kryteria mogą obejmować następujące czynniki (ale nie powinny się do nich ograniczać): istnienie uzasadnionych podstaw do podejrzeń, że dana osoba popełniła zarzucane przestępstwo; prawdopodobieństwo uzyskania dodatkowych dopuszczalnych dowodów umożliwiających realnie skazanie w procesie karnym; wagę przestępstwa; oraz szczególne okoliczności towarzyszące sprawie. Zabezpieczenia te są niezbędne do zapewnienia pewności prawnej, proporcjonalności i należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

85. Przepisy dotyczące okresów przedawnienia są często uważane za mające charakter formalny, gdyż nie określają one przestępstw ani kar i można je interpretować jako prosty warunek wstępny umożliwiający ocenę sprawy. Jednak w niektórych krajach terminy przedawnienia mogą być również postrzegane jako materialne, zwłaszcza w przypadku prawa karnego. Upływ tych okresów oznacza całkowite wygaśnięcie odpowiedzialności, tj. państwo może utracić prawo do karania, nie zaś tylko formalną zdolność do ścigania<sup>86</sup>. Ponadto nawet jeżeli termin przedawnienia jest uznawany za element prawa formalnego, jego upływ może mieć skutkować powstaniem pewnego prawa materialnego.
86. **W kontekście prawa karnego** w orzecznictwie ETPC wskazuje się, że w przypadku, gdy w ustawodawstwie krajowym przepisy o przedawnieniu mają charakter formalny, nie zaś materialny, zasadniczo dopuszczalna jest zmiana takich przepisów przez państwo w celu wstecznego przedłużenia okresu przedawnienia. Jest to zwłaszcza dopuszczalne w przypadkach, gdy pierwotny termin przedawnienia jeszcze nie upłynął w chwili wejścia zmiany w życie. Jednocześnie ze szczególną ostrożnością należy podchodzić do kwestii przedłużenia okresu przedawnienia z mocą wsteczną w odniesieniu do przestępstw, których okres przedawnienia upłynął przed wprowadzeniem zmiany prawnej. Wznawianie postępowania w przedawnionych sprawach karnych na mocy dokonywanych z mocą wsteczną zmian legislacyjnych wymaga ostrożnego i zniuansowanego podejścia z wyważeniem konkurencyjnych interesów: z jednej strony uzasadnionego dążenia do wymierzenia sprawiedliwości, zwłaszcza w sprawach dotyczących poważnych przestępstw, z drugiej strony zaś podstawowych zasad pewności prawa oraz prawa do rzetelnego procesu, które są kamieniami węgielnymi praworządności i są chronione na mocy EKPC<sup>87</sup>.
87. Co do zasady odpowiedzialność karna nie może zostać przywrócona po upływie okresu przedawnienia, gdyż zostałoby to uznane za niezgodne z nadrzędnymi zasadami legalności (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) i przewidywalności<sup>88</sup> – z wyjątkiem przestępstw podlegających karze na mocy prawa międzynarodowego, w przypadku których obowiązujący okres przedawnienia należy ustalić w świetle stosownych norm międzynarodowych obowiązujących w danym czasie, niezależnie od ewentualnego upływu okresu przedawnienia zgodnie z prawem krajowym<sup>89</sup>.
88. Zgodnie z orzecznictwem ETPC można jednak uznać, że: „[P]aństwo praworządne ma prawo wszczynać postępowania karne przeciwko osobom, które popełniły przestępstwa w

<sup>86</sup>Zob. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Georgia on the Retroactivity of Statutes of Limitation and the Retroactive Prevention of the Application of a conditional sentence* [„List amicus curiae do Trybunału Konstytucyjnego Gruzji w sprawie zastosowania z mocą wsteczną przepisów o przedawnieniu i zapobiegania z mocą wsteczną zastosowaniu warunkowego zawieszenia kary”], nr CDL-AD(2009)012-e, pkt 7–15.

<sup>87</sup> Nie wyklucza to oczywiście wprowadzenia przez państwo prawa krajowego, zgodnie z którym upływ terminów przedawnienia skutkuje powstaniem praw materialnych, a nie formalnych – w tym przypadku przedłużenie terminu przedawnienia z mocą wsteczną może być niedopuszczalne.

<sup>88</sup> Zob. też ECtHR [ETPC], *Antia and Khupenia v. Georgia* [Antia i Khupenia przeciwko Gruzji], skarga nr 7523/10, 18 czerwca 2020 r., pkt 38–43; zob. również ECtHR [ETPC], *Advisory opinion on the applicability of statutes of limitation to prosecution, conviction and punishment in respect of an offence constituting, in substance, an act of torture* [„Opinia doradcza w sprawie zastosowania przedawnienia do ścigania, skazania i ukarania w odniesieniu do przestępstwa stanowiącego w istocie akt tortur”] [Wielka Izba], wniosek nr P16-2021-001, 26 kwietnia 2022 r., pkt 77.

<sup>89</sup> Zob. np. ECtHR [ETPC], *Kononov v. Latvia* [Kononow przeciwko Łotwie] [Wielka Izba], skarga nr 36376/04, 17 maja 2010 r., pkt 229–233 (zbrodnie wojenne); *Kolk and Kislyiy v. Estonia* [Kolk i Kislyiy przeciwko Estonii] (postanowienie), skarga nr 23052/04, 17 stycznia 2006 r. (zbrodnie przeciwko ludzkości). Zob. wyrok ECtHR [ETPC], *Glässner v. Germany* [Glässner przeciwko Niemcom], cytowany powyżej. Jednak w tym przypadku przestępstwo, o którego popełnienie oskarżono skarżącego, nie podlegało przedawnieniu zgodnie z prawem NRD, a zatem ETPC nie analizował kwestii przedawnienia. Ustalał natomiast w kontekście art. 7 ust. 1 EKPC, czy czyn skarżącego w chwili jego popełnienia stanowił przestępstwo zdefiniowane w wystarczająco dostępnym i przewidywalnym sposób.

*okresie poprzedniego ustroju; podobnie sądów takiego państwa, które zajęły miejsce poprzednich, nie można krytykować za stosowanie i interpretowanie przepisów prawnych obowiązujących w danym czasie w świetle zasad rządzących państwem praworządnym”<sup>90</sup>.*

89. Chociaż ETPC nie wypowiedział się ostatecznie na temat dopuszczalności przedłużania okresów przedawnienia z mocą wsteczną, **można wywnioskować, że w wyjątkowych, ściśle określonych i jasno sprecyzowanych okolicznościach – w szczególności w przypadku poważnych przestępstw, postępowanie w sprawie których było celowo opóźniane, utrudniane lub praktycznie niemożliwe – imperatyw sprawiedliwości może przeważać nad zasadą pewności prawa.** W takich przypadkach wznowienie ścigania karnego z mocą wsteczną może być uzasadnione w celu zapewnienia odpowiedzialności i zapobieżenia bezkarności.
90. Za jedną z takich wyjątkowych okoliczności można uznać ściganie z pobudek politycznych lub zaniechanie ścigania z przyczyn politycznych. **Aby jednak zapewnić zgodność z zasadami pewności prawa oraz sprawiedliwości proceduralnej, w kodeksie postępowania karnego trzeba określić jasne i konkretne ramy takich działań. Ponadto, aby wykluczyć możliwość arbitralnego, niewłaściwego lub błędnego stosowania prawa, te wyjątkowe podstawy nie mogą być interpretowane szeroko i powinny umożliwiać ściganie jedynie poważnych przestępstw oraz drastycznych naruszeń praw człowieka.**
91. W związku z tym niezbędne jest jasne określenie kryteriów tego, co stanowi motywowane politycznie zaniechanie ścigania domniemanych przestępstw. Jak wspomniano powyżej, **działanie organów ścigania nie powinno być uzależnione od poglądów, przynależności ani statusu danej osoby, gdyż ściganie osób nie ze względu na obiektywne elementy ich postępowania, lecz ze względu na ich tożsamość lub skutek dokonywanych interpretacji prawnych** podważałoby zasady równości wobec prawa i bezstronności wymiaru sprawiedliwości. Równie ważne jest zarazem zbadanie, czy do zaniechania ścigania doszło w okolicznościach, w których niezawisłość oraz bezstronność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych była znacząco i systemowo upośledzona. Chociaż uzasadnione może być zajęcie się zagadnieniem bezkarności popełnionych w przeszłości poważnych przestępstw, zwłaszcza w przypadkach, gdy ściganie było wcześniej blokowane wskutek ingerencji politycznej, **wznowienie ścigania musi w każdym przypadku mieć podstawy prawne, nie zaś opierać się na przynależności politycznej ani zmianie polityki czy priorytetów.** Nieprzestrzeganie tych standardów stanowiłoby naruszenie międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka, w szczególności zasad niedyskryminacji, sprawiedliwego procesu i praworządności.
92. Ponadto należy wnikliwie rozważyć zakres, w jakim za przyczynę zaniechania dochodzenia można uznać obstrukcję polityczną. **Im bardziej systematyczne i umyślne jest utrudnianie działania wymiaru sprawiedliwości, tym mocniejsze może być uzasadnienie dla zastosowania środków naprawczych z mocą wsteczną.**
93. W tym celu należy ustalić – na podstawie obiektywnych kryteriów – czy w danym czasie działanie wymiaru sprawiedliwości było upośledzone w stopniu, który w praktyce uniemożliwiał ściganie przestępstw, lub też był on sterowany politycznie, np. za rządów reżimów komunistycznych bądź innych reżimów autorytarnych lekceważących

praworządność i prawa człowieka. **Zaleca się zatem, aby w kodeksie postępowania karnego zawrzeć formalny mechanizm ustalania istnienia i znaczenia prawnego przeszkód politycznych w ściganiu przestępstw. Mechanizm ten należy stosować ostrożnie i wyłącznie w odniesieniu do poważnych przestępstw, w każdym przypadku z uwzględnieniem stanu faktycznego oraz kontekstu konkretnej sprawy. Procedura ta musi być obwarowana obiektywnymi, przejrzystymi kryteriami, aby zapewnić sprawiedliwość, uniknąć arbitralności i zabezpieczyć integralność procesu sądowego.**

94. **Postępowania dyscyplinarne** dotyczące sędziów lub prokuratorów podlegają co do zasady rygorystycznym zabezpieczeniom proceduralnym, wśród których są racjonalne i krótsze zazwyczaj w porównaniu do postępowań karnych terminy, mające na celu ochronę praw osoby objętej postępowaniem, zagwarantowanie pewności prawnej oraz zapewnienie właściwego znaczenia i integralności procesu dyscyplinarnego. Jednakże, jak wspomniano powyżej (zob. pkt 79), Europejska Sieć Rad Sądownictwa uznała, że w wyjątkowych sytuacjach uzasadnione może być ograniczenie takich gwarancji pod warunkiem, iż odbywa się to w sposób proporcjonalny, uzasadniony prawnie i ściśle odpowiadający napotkanym konkretnym przeszkodom.
95. Chociaż przeszkody polityczne lub bezczynność instytucjonalna mogą być teoretycznie postrzegane jako wyjątkowe okoliczności, przegląd porównawczy praktyk stosowanych w poszczególnych państwach wskazuje, że nie są one generalnie podstawą do przedłużenia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia (zob. podsekcję V.2.2 powyżej).
96. Co więcej, w raporcie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa zauważono, że przedłużenie okresu przedawnienia przewinień dyscyplinarnych jest możliwe, ale tylko wtedy, gdy okres ten jeszcze nie upłynął. Po jego upływie to, czy nadal można wszcząć postępowanie, zależy od tego, jak w danym systemie prawnym postrzegane są okresy przedawnienia w postępowaniach dyscyplinarnych. Jeżeli są one uznawane za element prawa materialnego, po upływie okresu przedawnienia obwiniony zyskuje prawo nie podlegać już dochodzeniu czy karze, a władze nie mogą wznowić ani rozpocząć sprawy, nawet jeżeli przepisy prawa uległyby później zmianie. Z drugiej strony, jeżeli terminy przedawnienia są uważane za kwestię czysto formalną, mogą one zostać przedłużone. Jednak **zmiana prawa w celu przedłużenia z mocą wsteczną wygasłego wcześniej terminu przedawnienia grozi naruszeniem zasady legalności i pewności prawa, ochrony praw nabytych, a także podważeniem niezawisłości sędziów.**
97. W porównaniu z kontekstem karnym – zwłaszcza przypadkami poważnych przestępstw lub drastycznych naruszeń praw człowieka, gdzie ETPC jest skłonny dopuszczać wyjątki, zwłaszcza gdy opóźnienia wynikały z przeszkód lub zaniedbań ze strony państwa – **proporcjonalność stosowania z mocą wsteczną wydłużonych okresów przedawnienia w postępowaniach dyscyplinarnych może wydawać się mniej przekonująca.** Wynika to przede wszystkim z odmiennego charakteru przewinień dyscyplinarnych, które są **generalnie uważane za mniej poważne od przestępstw.**
98. Jak zauważono wcześniej (zob. pkt 64), ETPC orzekł, że postępowania dyscyplinarne z udziałem funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziów, zazwyczaj wchodzą w zakres „cywilnej” części art. 6 ust. 1 EKPC, zwłaszcza ze względu na ogólnie **mniej surowy charakter sankcji dyscyplinarnych**, takich jak zawieszenie lub odwołanie ze stanowiska.

99. **Chociaż w prawie cywilnym działanie przepisów z mocą wsteczną nie jest kategorycznie zakazane**, muszą one dążyć do osiągnięcia **uzasadnionego celu**, być zgodne z zasadą **proporcjonalności** i szanować **pewność prawa**. W sprawach dyscyplinarnych wydłużenie okresów przedawnienia z mocą wsteczną może szkodzić sprawiedliwości postępowań<sup>91</sup>, zwłaszcza ze względu na **szybsze pogarszanie się stanu dowodów** i kontekst środowiska zawodowego. Takie środki mogą nieproporcjonalnie faworyzować państwo, zagrażając **zasadzie równości broni (równości stron procesowych)**, a tym samym **niezawisłości sędziów i niezależności prokuratorów**.
100. W przypadku, gdy postępowanie dyscyplinarne ma w istocie charakter karny, zastosowanie ma bardziej rygorystyczna zasada niedziałania prawa wstecz.
101. **O ile przedłużenie terminów przedawnienia z mocą wsteczną w sprawach dyscyplinarnych o podłożu politycznym można uznać za służące uzasadnionemu celowi** – takiemu jak przywrócenie sprawiedliwości po ingerencji politycznej (pod warunkiem, że stosowne wyjątki w takich przypadkach są jasno określone, wąsko interpretowane i mają oparcie w prawie) – **o tyle zastosowanie takiego środka do drobnych przewinień dyscyplinarnych może budzić wątpliwości co do jego proporcjonalności i nie być uzasadnione**. Jest tak dlatego, gdyż wydłużenie z mocą wsteczną wydłużonego okresu przedawnienia **nie zawsze musi być bezwzględnie konieczne lub proporcjonalne ze względu na umiarkowaną wagę czynu** (właśnie ze względu na swoją umiarkowaną wagę został on zakwalifikowany jako przewinienie dyscyplinarne, a nie przestępstwo) **oraz prawa danej osoby, która mogła zasadnie polegać na upływie okresu przedawnienia i gwarancjach rzetelnego procesu, w tym możliwości zebrania dowodów w swojej obronie oraz odpowiedniej możliwości udzielenia odpowiedzi**. W tym względzie szkodliwy wpływ upływu czasu na sprawiedliwość i niezawisłość sędziowską może być ważnym argumentem przeciwko podejmowaniu działań dyscyplinarnych z mocą wsteczną. Należy również zauważyć, że im dłuższy czas upłynął od pierwotnego czynu i upływu terminów przedawnienia, tym mniej przekonujące byłoby stwierdzenie, że wznowianie spraw dyscyplinarnych nie stanowi podważania standardów rzetelnego procesu oraz pewności prawa. **W każdym przypadku przedłużenie okresu przedawnienia lub zawieszenie jego biegu powinno następować jedynie w jasno i wąsko zdefiniowanych przypadkach, a prawa osób poddanych takiej procedurze należy zagwarantować w ustawodawstwie**.
102. W świetle powyższego istnieje kilka ogólnych zasad przewodnich wynikających z międzynarodowych i regionalnych standardów, a także przykładów praktyk stosowanych w innych państwach, które można wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o możliwości zawieszenia biegu przedawnienia.
- **Legalność i przewidywalność**: zarówno w przypadku postępowań karnych, jak i dyscyplinarnych terminy przedawnienia muszą być jasno i precyzyjnie określone w przepisach prawa, a wszelkie wyjątki, zawieszenia lub przerwy muszą również zostać w nich jasno wskazane<sup>92</sup>. Sędzia lub prokurator musi wiedzieć, kiedy i dlaczego bieg

<sup>91</sup> Zob. ECtHR [ETPC], *Zielinski, Pradal and Gonzalez v. France* [Zielinski, Pradal i Gonzalez przeciwko Francji], skarga nr 24846/94, wyrok z dnia 28 października 1999 r., pkt. 57.

<sup>92</sup> Zob. ECtHR [ETPC], *Koppi v. Austria* [Koppi przeciwko Austrii], skarga nr 33001/03, 10 marca 2010 r., pkt 43.

przedawnienia może zostać zawieszony. **Okresy przedawnienia muszą być jasne, przewidywalne i zasadniczo zgodne z zasadą pewności prawa.**

- **Prawowitość celu.** Bieg przedawnienia może zostać zawieszony lub przerwany, gdy jest to **uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym i prawem ofiar do sprawiedliwości** – gwarantuje to, że przedawnienie nie skutkuje *de facto* bezkarnością.
- **Proporcjonalność i konieczność.** Okresy przedawnienia powinny być proporcjonalne do wagi domniemanego przestępstwa, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby czas trwania okresów przedawnienia oraz możliwość zawieszenia ich biegu lub wręcz zaprzestania ich stosowania były bezwzględnie niezbędne i proporcjonalne w świetle powagi przestępstwa; charakteru i wpływu przeszkody; czasu, jaki upłynął; oraz praw i oczekiwań danej osoby. **W przypadku poważnych przestępstw lub przestępstw ściganych na mocy prawa międzynarodowego (np. zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości) uzasadnione są długie okresy przedawnienia bądź – w przypadku tych ostatnich – ich brak.**
- **Zabezpieczenia proceduralne.** Zawieszenie biegu przedawnienia może nastąpić wyłącznie na mocy decyzji niezależnego i bezstronnego organu sądowego lub dyscyplinarnego po przeprowadzeniu oceny dowodów w wystarczającym stopniu wskazujących na to, że postępowanie było celowo utrudniane z przyczyn zewnętrznych.
- **Jasne i konkretne ramy wskazujące wyjątkowe podstawy do przedłużenia okresu przedawnienia z mocą wsteczną.** Aby wykluczyć możliwość arbitralnego, niewłaściwego lub błędnego stosowania prawa, podstawy te nie mogą być interpretowane szeroko i powinny umożliwiać ściganie jedynie poważnych przestępstw oraz drastycznych naruszeń praw człowieka.
- **Obiektywne zasady identyfikacji ingerencji politycznej skutkującej zaniechaniem ścigania domniemanych przewinień dyscyplinarnych.** Opracowanie obiektywnych ram prawnych i instytucjonalnych w celu identyfikacji i oceny możliwych systemowych lub indywidualnych przypadków ingerencji politycznej pomoże w określeniu warunków oraz parametrów, w ramach których odstępstwa proceduralne, takie jak zawieszenie biegu przedawnienia, można uznać za uzasadnione bez naruszania zasad niezawisłości sądów, zastosowania właściwych procedur i pewności prawa. Ramy te powinny obejmować konkretne kroki proceduralne mające na celu identyfikację i wykazanie przeszkód politycznych oraz zapewnienie zastosowania odpowiednich środków zgodnie z ustalonymi zasadami proceduralnymi.

[KONIEC TEKSTU]