

Postanowienie z dnia 8 lipca 2008 r.

II PZ 12/08

Na postanowienie sądu apelacyjnego-sądu pracy i ubezpieczeń społecznych odrzucające odwołanie od orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego.

Przewodniczący SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Beata Gudowska, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 lipca 2008 r. sprawy z odwołania Grzegorza N. od orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej z dnia 7 listopada 2007r. [...] na skutek zażalenia powoda na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2008 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e n i e

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Apelacyjny w Gdańsku odrzucił odwołanie obwinionego Grzegorza N. od orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej wobec nieopłacenia odwołania opłatą podstawową przez jego pełnomocnika (adwokata). Wskazał, iż zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. W konsekwencji również przepisy ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w szczególności jej art. 35 ust. 1 o opłacie podstawowej od apelacji w sprawach z zakresu prawa pracy. Skoro fachowy pełnomocnik nie opłacił odwołania opłatą podstawową, to podlegała ona odrzuceniu na podstawie art. 130³ § 3 k.p.c. i art. 373 k.p.c. w związku z art. 93 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej i art. 35 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

W zażaleniu pełnomocnik obwinionego wniósł o uchylenie postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w celu nadania dalszego biegu. Zarzucił bezzasadne odrzucenie odwołania, gdyż wniesione zostało w sprawie dyscyplinar-

nej, a nie w sprawie z zakresu prawa pracy. Nie podlegało dlatego opłacie zgodnie z ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dwie zasadnicze kwestie mają znaczenie dla rozstrzygnięcia zażalenia. Pierwsza to pytanie, czy zażalenie jest w ogóle dopuszczalne, a druga to, czy zasadnie wymagano opłaty od odwołania. W zakresie pierwszej, w ocenie składu orzekającego, nie można rozstrzygnąć tak jak Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 maja 2008 r. (II PZ 6/08), w którym stwierdził, że odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego nie przysługuje. Ściślej, iż nie przysługuje zażalenie na postanowienie o odrzuceniu przez Sąd Apelacyjny odwołania od orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Ministrze Edukacji Narodowej, z tego względu, że w takiej sprawie nie przysługuje skarga kasacyjna. Na podstawie art. 394¹ § 2 k.p.c. nie przysługuje zatem zażalenie na odrzucenie przez sąd odwołania od orzeczenia drugoinstancyjnego organu dyscyplinarnego. Takie stanowisko nie budziłoby wątpliwości, gdyby odwoławcze postępowanie dyscyplinarne na etapie sądowym było dwuinstancyjne. Tymczasem sądowe postępowanie odwoławcze od orzeczeń dyscyplinarnych zamyka się w jednej instancji. Nieuprawnione jest więc stosowanie rozwiązania (nawet odpowiednio) o niedopuszczalności zażalenia, które akceptowane jest w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym, w którym nie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji, gdy sprawa nie jest sprawą kasacyjną. Kwestii dopuszczalności zażalenia na odrzucenie odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego nie można ograniczyć do norm art. 394¹ § 2 i 3 k.p.c. Mylne jest tu proste przenoszenie tego rozwiązania, gdyż odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego i jego rozpoznanie nie stanowi apelacji w rozumieniu procedury cywilnej (k.p.c.). Przepis art. 93 ust. 3 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej stanowi jedynie, iż „do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje”. Taka sama regulacja jest w art. 77 ust. 5a Karty Nauczyciela (sprawa II PZ 6/08). Nie pozwala ona stosować wszystkich przepisów o odrzuceniu apelacji, gdyż nie jest to typowe postępowanie apelacyjne z rozpoznaniem apelacji. Zachodzi tu szereg wątpliwości, w tym przede wszystkim czy cywilny reżim procesowy dotyczący środków odwoławczych może być stosowany wprost, skoro sprawa dyscyplinarna nie jest sprawą cywilną, a jedynie

podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny z mocy szczególnej regulacji (art. 1 i 2 k.p.c.). Wydaje się, że ostatecznie utrwalone prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych nie ma jednak jeszcze należytej regulacji w prawie procesowym, czego dowodem jest choćby rozpoznawane zaskarżenie odrzucenia wniesionego do sądu odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego. Początkowo ustawodawca w ogóle nie przewidywał odwołań do sądu od orzeczeń dyscyplinarnych w pragmatykach służbowych. Z czasem w niektórych pragmatykach dopuścił takie odwołanie, początkowo do Sądu Najwyższego, co potem zmienił i obecnie odwołania rozpoznają sądy apelacyjne - sądy pracy i ubezpieczeń społecznych stosując przepisy o apelacji. Stanowi to szczególną kompetencję tych sądów, gdyż sprawa, którą rozpoznają, nie jest sprawą z zakresu prawa pracy ani ubezpieczeń społecznych.

W kwestii zasadniczej należy stwierdzić, że na postanowienie sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych o odrzuceniu odwołania od orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej (art. 93 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej) przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego. Podstawy prawne zażalenia wynikają z ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz z Konstytucji. Łączy je prawo do sądu, które nie jest kwestionowane, wszak odwołanie do sądu ma już wyraźną podstawę prawną w ustawie o służbie cywilnej (podobnie w innych pragmatykach). Gwarancja prawa do sądu jest pełna, gdy oparta jest na mechanizmie kontroli tego prawa. Istotę prawa do sądu realizuje możliwość uzyskania merytorycznego rozpoznania sprawy. Mechanizm kontroli tego prawa winien obejmować ocenę decyzji (orzeczeń) formalnych, które zamykają drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym. Po wtóre, właśnie dlatego, że sądowe postępowanie dyscyplinarne jest jednoinstancyjne, to również i z tej przyczyny ważne znaczenie ma kontrola odrzucenia odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego.

Przepis, iż od orzeczenia sądu apelacyjnego- sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w sprawie dyscyplinarnej nie przysługuje kasacja (skarga kasacyjna) - art. 93 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, wcale nie uzasadnia wniosku o braku zażalenia na odrzucenie odwołania. Jest całkiem przeciwnie, gdy dostrzeże się przepis art. 398¹ § 1 k.p.c., zgodnie z którym skarga kasacyjna przysługuje od orzeczenia w przedmiocie odrzucenia pozwu, czyli nawet w sprawie, w której skarga kasacyjna byłaby niedopuszczalna. Z tego rozwiązania wynika wniosek, że prawodawca za ważne uznaje rozstrzygnięcia, w których sądy nie rozpoznają sprawy lecz odrzucają pozew (odpowiednio odwołanie). Przy powszechnym prawie do sądu i domniemaniu

drogi sądowej strona ma prawo do oceny przez Sąd Najwyższy czy zasadnie sąd powszechny nie rozpoznaje jej sprawy merytorycznie. Tym bardziej prawa do takiej kontroli nie można odmówić w sytuacji, gdyż ustawodawca wyraźnie ustanawia określony tryb sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych i zamyka go w postępowaniu jednoinstancyjnym. Brak dwuinstancyjnego postępowania wynika tu z aprobowanego stanowiska (w tym orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), że sądowe postępowanie dyscyplinarne może być jednoinstancyjne. Jednakże przy takiej ocenie prawo do kontroli sądowej odrzucenia odwołania nie powinno być słabsze niż odrzucenia pozwu w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Realizacja prawa do sądu jest niestopniowalna, co oznacza, że musi mieć w każdym wypadku charakter zupełny. Gwarantujące prawo do sądu przepisy Konstytucji (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78) stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej (art. 8 ust. 2). Wyraźna pozytywna odpowiedź na postawione pytanie nie musi więc wynikać bezpośrednio z prawa procesowego. Konstytucja zapewnia sądową kontrolę spraw dyscyplinarnych (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, OSNAPiUS 2001 nr 7 poz. 210; wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001 nr 6, poz. 165 i z 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998 nr 7, poz. 117). Kontrola ta jest pełna tylko wtedy, gdy strona ma zapewnione prawo do kontroli orzeczenia o odrzuceniu odwołania zamykającego drogę do gwarantowanego już ustawą merytorycznego rozpoznania sprawy. Tylko tak rozumiane postępowanie, czyli nie tylko główne rozpoznanie odwołania lecz również kontrola odrzucenia odwołania, zapewniają realizację prawa do sądu. Prócz argumentacji wynikającej z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd (prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji), odmowa kontroli odrzucenia odwołania byłaby sprzeczną z prawem do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Ustawa procesowa cywilna w zakresie zaskarżalności orzeczeń nie stanowi systemu zamkniętego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK-A 2007 nr 3, poz. 32; z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004 nr 1, poz. 2; z 3 lipca 2002 r., SK 31/01, OTK-A 2002 nr 4, poz. 49; z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002 nr 4, poz. 42; z 12 kwietnia 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002 nr 2, poz. 14). Konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia, pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całość kształtu unormowań, determinujących przebieg danego postępowania, a konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi

bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999 nr 7, poz. 158). Przyczyny odrzucenia odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego mogą być różne, zwłaszcza że sama regulacja, iż „do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy k.p.c. o apelacji” w stosowaniu może rodzić wątpliwości. Nie jest to zwykłe dwuinstancyjne postępowanie przed sądem powszechnym i na samym przejściu do postępowania sądowego różnej ocenie może podlegać spełnienie warunków przyjęcia sprawy do rozpoznania przed sąd. Nie można też wykluczyć ocen błędnych lub nawet arbitralnych. Niezależnie od przyczyny odrzucenia, skutek dla odwołującego się jest taki, że jego odwołanie nie podlega rozpoznaniu i w efekcie prawo do sądu, o zapewnienie którego chodzi, nie jest realizowane. Właśnie aby wyeliminować nieuprawnione sytuacje odmowy rozpoznania odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego uzasadnione jest stwierdzenie, że konieczna jest kontrola orzeczeń odrzucających odwołanie, tak aby gwarancja prawa do sądu była rzeczywista i pełna.

W drugiej kwestii Sąd Apelacyjny niezasadnie ocenił, iż odwołanie winno być opłacone zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Ustawa ta odnosi się do kosztów w sprawach cywilnych (art. 1). Sprawa sądowa z odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego (Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej) nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym. Postępowanie wszak zbudowane jest na obwinieniu z możliwością stosowania sankcji. Jest to więc sprawa cywilna tylko w szczególnym ujęciu formalnym i na użytek wprowadzonego rozwiązania o funkcjonalnym rozpoznawaniu odwołań przez sądy apelacyjne - sądy pracy i ubezpieczeń społecznych. W takim też tylko znaczeniu można mówić o sprawie cywilnej, której tylko procesowo cywilny charakter nadaje przepis szczególny (art. 93 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej w związku z art. 1 *in fine* k.p.c.). Nie jest to sprawa z zakresu prawa pracy. Przepis art. 1 k.p.c. wyraźnie wyróżnia wśród spraw cywilnych sprawy z zakresu prawa pracy oraz inne, do których przepisy kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Nawet gdyby przyjąć założenie takie jak Sąd Apelacyjny - do czego brak podstaw - to według art. 35 ust. 1 ustawy o kosztach opłatę podstawową pobiera się od apelacji, a więc od zaskarżenia orzeczenia sądowego pierwszej instancji. W sprawie takiego sądowego orzeczenia nie było. Odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego było pierwszym odwołaniem do sądu, które nie podlegałoby opłacie (art. 35 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o kosztach). Jednakże rozwiązanie kwestii kosztów należy właściwie rozpatrywać poprzez

sedno sprawy dyscyplinarnej. Postępowanie to oparte jest na udowodnieniu sprawstwa i winy (podobnie jak w postępowaniach wykroczeniowych lub karnych). Obwionemu gwarantuje się zwykle prawo do odwołania, które nie może być ograniczane koniecznością uiszczenia opłaty. Przeciwnie założenie byłoby sprzeczne z zasadą domniemania niewinności i powodowałoby ograniczenie prawa do obrony.

Z tych motywów Sąd Najwyższy na podstawie wskazanych wyżej przepisów oraz art. 398¹ § 3 k.p.c. i art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====