

POSTANOWIENIE

Dnia 11 kwietnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania D. B.
od postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 27 października 2011 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu posła,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 11 kwietnia 2012 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od postanowienia Sądu Najwyższego
- Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 169/11,

odrzuca skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 9 listopada 2011 r. nie uwzględnił odwołania D. B. od postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2011 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu posła.

Powyższe postanowienie zostało zaskarżone skargą kasacyjną D. B. Skargę oparto na podstawie naruszenia prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię: 1/ art. 103 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i uznanie, że prokurator Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku jest prokuratorem w rozumieniu wskazanego przepisu, w szczególności w świetle ustawy o prokuraturze i innych ustaw dotyczących prokuratorów w polskim porządku prawnym; 2/ art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego i uznanie, że wskazany przepis znajduje zastosowanie do prokuratora w stanie spoczynku D. B., podczas gdy

wnikliwa analiza przepisów prawa i ustalonego stanu faktycznego prowadzi do wniosku, iż skarżący nie miał obowiązku zrzeczenia się statusu prokuratora Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku oraz nie został pozbawiony prawomocnie mandatu przez Trybunał Stanu; 3/ art. 65a ustawy o prokuraturze i uznanie, że wybrany w wolnych i równych wyborach na posła RP prokurator Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku musi rzec się swojego stanowiska i powiadomić o fakcie wyboru Prokuratora Generalnego, który może zgłosić sprzeciw i uniemożliwić wykonywanie mandatu, podczas gdy w sposób oczywisty wskazane kwestie zostały zastrzeżone przez ustawę dla osób zajmujących stanowisko prokuratora (czynnego zawodowo); 4/ art. 44 ust. 3 ustawy o prokuraturze w związku z art. 65a ustawy o prokuraturze i uznanie, że wykonywanie mandatu poselskiego przez prokuratora w stanie spoczynku stanowiłoby naruszenie zakazu brania udziału w działalności politycznej, podczas gdy wykonywanie mandatu posła na Sejm nie oznacza prowadzenia takiej działalności, a tylko dopuszczalną zarówno dla sędziów jak i prokuratorów działalność publiczną; 5/ art. 3 Protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do wolnych wyborów) w związku z art. 14 tejże Konwencji (zakaz dyskryminacji), przez ich nieuwzględnienie w wykładni i stosowaniu wymienionych wyżej przepisów Konstytucji i ustaw Rzeczypospolitej Polskiej na niekorzyść D. B. i w konsekwencji różnicowanie jego statusu w porównaniu do praw każdego obywatela RP oraz w porównaniu do prokuratora (czynnego zawodowo), który na podstawie art. 65a ustawy o prokuraturze może, w przeciwieństwie do prokuratora Prokuratury Krajowej, po zrzeczeniu się swojego stanowiska w ciągu 9 lat wrócić do służby po upływie okresu sprawowania mandatu poselskiego; a także na podstawie naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść postanowienia, tj.: 1/ art. 249 § 1 Kodeksu wyborczego, poprzez błędne uznanie, że Marszałek Sejmu mógł na jego podstawie wydać kwestionowane w odwołaniu postanowienie w stosunku do D. B., skoro w danym stanie faktycznym nie są spełnione konstytucyjne i ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu poselskiego; 2/ art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 517 k.p.c., poprzez nieodniesienie się w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia do części przedstawionych zarzutów odwoławczych, w szczególności w zakresie nieuznawania

przez akt prawny o charakterze ustrojowym - ustawę o prokuraturze, statusu prokuratora Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku za prokuratora (powszechnych, wojskowych lub IPN -owskich jednostek organizacyjnych), oraz nierówności wobec prawa w zakresie zrzeczenia się statusu prokuratora Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku i niemożności powrotu do niego po okresie sprawowania mandatu a możliwości powrotu na stanowisko prokuratora w ciągu 9 lat od zrzeczenia się stanowiska i nieuzasadnienie swojego stanowiska w tym zakresie, a także niewyjaśnienie w podstawach prawnych orzeczenia, dlaczego wszelkie zapisy Konstytucji oraz ustaw, w tym art. 5 Kodeksu cywilnego, Sąd Najwyższy zinterpretował na niekorzyść obywatela o statusie prokuratora Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku legalnie wybranego w wyborach parlamentarnych; 3/ art. 514 k.p.c., poprzez nierozpoznanie niniejszej sprawy na rozprawie oraz niewysłuchanie D. B., pomimo jej wagi i stopnia skomplikowania oraz wniosku skarżącego w tym zakresie, złożonego w pisemnym odwołaniu. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Najwyższemu do ponownego rozpoznania oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano jej oczywistą zasadność oraz występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego.

Za dopuszczalnością przedmiotowej skargi kasacyjnej przemawia, zdaniem skarżącego, treść art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego, który w kwestii trybu rozpoznawania spraw z odwołań od postanowień Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła odsyła do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. W konsekwencji tego, wydane w tym trybie postanowienie Sądu Najwyższego jest orzeczeniem sądu odwoławczego, działającego jako sąd drugiej instancji, podlegającym zaskarżeniu w drodze wniesienia skargi kasacyjnej z mocy art. 398¹ k.p.c. w związku z art. 519¹ § 1 k.p.c. Jeśli wolą ustawodawcy byłaby niezaskarżalność tychże postanowień, dałby temu wyraz w odpowiedniej regulacji Kodeksu wyborczego, jak uczynił to w odniesieniu do innych orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych w ramach procedury wyborczej. Do takiej konkluzji prowadzi również analiza unormowań art. 77 i art. 78

Konstytucji RP, statuujących zasadę drogi sądowej i zaskarżalności orzeczeń sądowych, z możliwością ograniczenia tej zasady tylko przepisami aktów prawnych rangi ustawy. Nakaz dwuinstancyjności postępowania w sprawach uregulowanych w art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego wynika także z przepisu art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo do wniesienia skargi kasacyjnej od postanowień wydanych na podstawie art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego nie stoi też na przeszkodzie fakt braku określenia w Kodeksie wyborczym składu sędziowskiego, w jakim powinno nastąpić rozpoznanie tego środka zaskarżenia. Może to być inny skład niż ten, który rozpoznawał odwołanie od postanowienia Marszałka Sejmu. Sam Kodeks wyborczy przewiduje zresztą quasi instancję sądową w art. 244, ustanawiającym kontrolę orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych w toku procedury wyborczej z zastosowaniem trybu postępowania nieprocesowego i podejmowania na tej podstawie przez cały skład Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych uchwały w sprawie ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Analizę problemu dopuszczalności przedmiotowego środka zaskarżenia rozpocząć wypada od przytoczenia treści przepisów art. 250 § 1 zdanie drugie i § 2 zadanie pierwsze ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112), w myśl których od postanowień Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła, posłowi przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia, zaś Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych rozpatruje to odwołanie i orzeka w sprawie w terminie 7 dni w postępowaniu nieprocesowym. Przepisy tego artykułu nie statuują żadnego trybu zaskarżenia orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych w tej kategorii spraw ani go jednoznacznie nie wyłączają. Jedyne zawarte w nich odesłanie do Kodeksu postępowania cywilnego dotyczy nieprocesowego trybu rozpatrywania i rozstrzygania o odwołaniu posła od postanowienia Marszałka Sejmu. Z odesłania tego nie wynika jednak możliwość zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego w drodze wniesienia skargi kasacyjnej stosownie do art. 398¹ k.p.c. w związku z art. 519¹ § 1 k.p.c.

Warto zauważyć, że Kodeks postępowania cywilnego ustanawia jednolity system zaskarżania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych, opierający się na zasadzie dwuinstancyjności. Przeciwnie prawomocnym orzeczeniom sądów drugiej instancji może być nadto skierowana do Sądu Najwyższego skarga kasacyjna (art. 398¹ § 1 k.p.c.), albo zażalenie (art. 394¹ § 1 i § 2 k.p.c.), które to środki zaskarżenia mają nadzwyczajny charakter. Dopuszczalność poszczególnych środków odwoławczych lub innych środków zaskarżenia jest zatem wyczerpująco uregulowana w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Ich wniesienie jest możliwe tylko wówczas, gdy akt ten dopuszcza oznaczony środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Kwestię dopuszczalności wnoszenia do Sądu Najwyższego skargi kasacyjnej normuje art. 398¹ § 1 k.p.c., łączący ten środek zaskarżenia z prawomocnymi wyrokami oraz postanowieniami w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończącymi postępowanie w sprawie, wydanymi przez sąd drugiej instancji (z wyłączeniem spraw wskazanych w art. 398² k.p.c.) oraz art. 519¹ § 1 k.p.c., stanowiący, iż od wydanego przez sąd drugiej instancji w postępowaniu nieprocesowym postanowienia co do istoty sprawy oraz od postanowienia w przedmiocie odrzucenia wniosku i umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie - w sprawach z zakresu prawa osobowego, rzeczowego i spadkowego - przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Ten ostatni przepis ogranicza zatem dopuszczalność zaskarżenia skargą kasacją prawomocnych postanowień sądu drugiej instancji do określonych w nim spraw rozpoznawanych w trybie nieprocesowym i to przy zastrzeżeniu możliwości innego uregulowania tej kwestii w przepisach szczególnych. Powołane przepisy wykładane są przez judykaturę w sposób restrykcyjny. Podkreśla się, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują możliwości wniesienia jakiegokolwiek środka odwoławczego od orzeczenia Sądu Najwyższego, skoro nie orzeka on jako sąd drugiej instancji. W każdym jednak systemie sądownictwa istnieje najwyższa instancja sądowa, której orzeczenia nie podlegają dalszemu zaskarżeniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2007 r., IV CZ 28/07, OSNC 2008 nr 2, poz. 29; z dnia 14 grudnia 2007 r., III CZ 61/07, Biul. SN 2008 nr 4, poz. 12; z dnia 15 lipca 2008 r., III UZ 3/08, LEX nr 497695; z dnia 7

października 2009 r., III UZ 3/09, LEX nr 560877; z dnia 20 stycznia 2010 r., II PZ 29/09, LEX nr 577837 i z dnia 21 września 2010r., III PO 4/11, LEX nr 667492).

Trzeba nadmienić, że zakres unormowania Kodeksu postępowania cywilnego określony został w jego art.1. Z treści powołanego przepisu jednoznacznie wynika, iż Kodeks postępowania cywilnego reguluje postępowanie sądowe w wymienionych w nim kategoriach spraw cywilnych, obejmujących sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego aktu stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Sprawy z zakresu prawa publicznego (do jakich należy zaliczyć sprawy dotyczące wyborów do organów władzy, jak Sejm i Senat RP) zasadniczo są normowane przepisami aktów prawnych zaliczanych do tej gałęzi prawa, a przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mają do nich zastosowanie tylko z mocy wyraźnego odesłania zawartego w tych aktach. Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 17 lutego 2012 r., III SO 1/12 (niepublikowanego), przewidziane w art. 250 § 1 zdanie 2 Kodeksu wyborczego odwołanie do Sądu Najwyższego od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła nie jest inicjuje sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kodeksu cywilnego, do której rozpoznania powołane są sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Skoro postępowanie rozpoczęło postanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła, to rozpoznając odwołanie od tego postanowienia Sąd Najwyższy nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych, do jakiego upoważnia go art. 183 ust.1 Konstytucji RP, ale w myśl art. 183 ust. 2 Konstytucji RP spełnia inne zadania określone w ustawie. Zakres tych zadań wyznaczony jest w art. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.). Przepisy tej ustawy, w szczególności dotyczące postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 57 i następne), nie pozwalają zaś przyjąć, iżby orzeczenie Sądu Najwyższego wydane w trybie art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego podlegało zaskarżeniu. Wszelka kontrola orzeczeń Sądu Najwyższego musiałaby zostać wyraźnie określona w ustawie.

Prawdą jest, że w niektóre przepisy Kodeksu wyborczego jednoznacznie stanowią o niezaskarżalności orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych w trybie nieprocesowym w toku procedury wyborczej uregulowanej tym aktem prawnym, np. wskazane przez skarżącego art. 145 § 4, art. 205 § 2, art. 205 § 2 w związku z art. 258, art. 300 § 2, art. 304 § 7 i 404 § 2 dotyczące orzeczeń zapadłych w wyniku rozpoznania skarg na postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu RP, w wyborach Prezydenta RP czy w wyborach samorządowych oraz o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta RP. Z drugiej jednak strony Kodeks wyborczy zawiera przepisy, które określając kompetencję Sądu Najwyższego w zakresie rozstrzygania o środkach odwoławczych przysługujących różnym podmiotom w trakcie wyborów do wymienionych w art. 1 organów, nie zastrzegają niemożliwości wniesienia środków zaskarżenia od wydanych w tym trybie orzeczeń, np. w odniesieniu do postanowień zapadłych w następstwie rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP oraz w wyborów Prezydenta RP (art. 242 i art. 242 w związku z art. 258 oraz art. 323). W judykaturze przyjmuje się jednak, iż z faktu tego nie można wyprowadzić wniosku o dopuszczalności zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego wydanego na skutek wniesienia protestu wyborczego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2012 r., III SO 21/11 i z dnia 26 stycznia 2012 r., III SO 17/11, niepublikowane). Podobne stanowisko prezentowane było w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. postanowienia z dnia 22 marca 2002 r., III AO 3/02, OSNP – wkł. nr 13, poz. 4; z dnia 6 stycznia 2006 r., III SO 40/05, niepublikowane i z dnia 5 marca 2008 r., III SO 10/07, niepublikowane) w odniesieniu do, również pobawionych wspomnianej klauzuli, przepisów uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.). Istota problemu nie polega bowiem do braku w art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego normy wyłączającej możliwość zaskarżenia wydanego z mocy tego przepisu postanowienia Sądu Najwyższego, ale na nieokreśleniu w tymże przepisie jakiegokolwiek środka zaskarżenia od tego rodzaju orzeczeń. A tylko w takim

przypadku można byłoby mówić o dopuszczalności kontroli orzeczeń Sądu Najwyższego zapadłych w tym trybie.

Powyższej konstatacji nie zmienia powoływana przez skarżącego regulacja art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP, ustanawiająca prawo do sądowego dochodzenia naruszonych wolności oraz prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wypada zauważyć, że ustanawiając w art. 78 Konstytucji RP zasadę zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, ustawodawca konstytucyjny zastrzegł możliwość wprowadzenia w drodze ustawy wyjątków od tej reguły oraz upoważnił ustawodawcę zwykłego do określenia trybu zaskarzania tychże orzeczeń i decyzji. Takim odstępstwem od powyższej zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji jest więc art. 250 § Kodeksu wyborczego, w którym nie tylko nie sprecyzowano trybu zaskarżenia postanowień Sądu Najwyższego wydanych w sprawach wygaśnięcia mandatu posła, ale w ogóle nie przewidziano możliwości wniesienia jakiegokolwiek środka zaskarżenia od tego rodzaju orzeczeń.

Trafności tezy o niedopuszczalności skargi kasacyjnej od przewidzianych w art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego postanowień Sądu Najwyższego nie podważa też zawarta w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Jak bowiem zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 listopada 2011 r., III SO 12/11 (niepublikowanego), powołując w tej materii stanowisko judykatury i doktryny (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998 nr 7, poz. 117, Przegląd Sejmowy 1999 nr 1, s. 184, z glosą B. Wierzbowskiego; Przegląd Sejmowy 2000 nr 1, s. 205, z glosą A. Wróbla; z dnia 13 lipca 2004 r., P 20/03, OTK-A 2004 nr 7, poz. 64; z dnia 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006 nr 8, poz. 103; z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006 nr 8, poz. 108 i z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, Dz.U. Nr 58, poz. 486; OTK-A 2009 nr 3, poz. 29 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2006 r., III PO 1/06, OSNP 2007 nr 9-10, poz. 147 i uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSNP 2006 nr 21-22, poz. 341; Przegląd Sądowy 2008 nr 9, s. 129, z glosą G. Rząsy i B. Błońskiej), zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości

sądów, czyli spraw rozpoznawanych „od początku do końca” przez sądy. W postępowaniu o mieszanym charakterze (do jakich można zaliczyć postępowanie w sprawie wygaśnięcia mandatu posła) jednoinstancyjna kontrola sądowa (w tym przypadku Sądu Najwyższego) odpowiada standardom konstytucyjnym. Zawarte w art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pojęcie „instancji” należy odnosić do przedmiotu całego postępowania, a nie do przedmiotu konkretnego rozstrzygnięcia, także incydentalnego.

Reasumując, wobec niedopuszczalności skargi kasacyjnej od postanowienia Sądu Najwyższego wydanego z mocy art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego należało orzec o odrzuceniu tego środka zaskarżenia stosownie do art. 13 § 2 w związku z art. 398¹ § 1 w związku z art. 398⁶ § 1 i 3 k.p.c.