

POSTANOWIENIE

Dnia 19 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z powództwa A. S.
przeciwko Prezesowi Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa
o zawieszenie w czynnościach służbowych,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 19 września 2019 r.,
zażalenia powoda na postanowienie Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 4 października 2018 r., sygn. akt III APo [...],

odrzuca zażalenie.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 4 czerwca 2018 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił zażalenie A. S. na decyzję Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 12 sierpnia 2013 r. o zawieszeniu go w czynnościach służbowych. Pismem z dnia 21 sierpnia 2018 r., zatytułowanym „Apelacja od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z 4 czerwca 2018 r.”, A. S. zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego, wnosząc o jego uchylenie w całości. Postanowieniem z dnia 4 października 2018 r. Sąd Apelacyjny odrzucił apelację.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1313 ze zm.), prawo zawieszenia w czynnościach

przysługuje Prezesowi Prokuratury Generalnej. Na decyzję o zawieszeniu w czynnościach przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na siedzibę Głównego Urzędu Prokuratury Generalnej. Do rozpoznania zażalenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego wydanego na skutek odwołania, o którym mowa w art. 58 ust. 2 ustawy o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Skoro do postępowania przed sądem apelacyjnym - sądem pracy i ubezpieczeń społecznych wywołanego zażaleniem na decyzję Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o zawieszeniu w czynnościach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące apelacji, to orzeczenie w przedmiocie tego zażalenia jest orzeczeniem sądu drugiej instancji, od którego nie przysługuje apelacja, albowiem orzeczenie to jest prawomocne. Sąd Apelacyjny podkreślił także, że norma wyrażona w art. 78 Konstytucji RP nie wymaga, by rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne zapadało w postępowaniu sądowym. Nie wymaga też, by rozstrzygnięcie organu pozasądowego musiało być poddane kontroli dwóch instancji sądowych; wymaganie dwuinstancyjności nie odnosi się do tych postępowań, które są poddane jedynie końcowej kontroli sądu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015 nr 1, poz. 1).

Z tych powodów Sąd Apelacyjny, w myśl art. 370 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., odrzucił apelację.

A. S. zaskarżył zażaleniem powyższe postanowienie i wniósł o jego uchylenie w całości, oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu zażalenia skarżący podniósł, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa - w brzmieniu obowiązującym przed 15 listopada 2015 r. (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2015 r., poz. 1635; w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. z 2016 r., poz. 2261 ze zm.). Zauważył,

że z treści zdania trzeciego przywołanego przepisu wynika, że od orzeczenia sądu apelacyjnego wydanego po rozpoznaniu odwołania nie przysługuje kasacja, czyli przewidziany przez Kodeks postępowania karnego nadzwyczajny środek zaskarżenia, który może być wniesiony od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie oraz od prawomocnego postanowienia sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93a k.k. Obwiniony nie wnosił kasacji, ale wyrok Sądu Apelacyjnego w [...] z 4 czerwca 2018 r. zaskarżył apelacją. W jego ocenie, w polskim porządku prawnym nie ma przepisu prawa pozytywnego, który przewidywałby niedopuszczalność apelacji od wyroku sądu pierwszej instancji. Organy władzy publicznej - na co wyraźnie wskazuje art. 7 Konstytucji RP - działają na podstawie i w granicach prawa. Przepisy prawa pozytywnego wyraźnie przewidują możliwość wniesienia apelacji od wyroku sądu pierwszej instancji. Zgodnie z przepisem art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Zarówno według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (art. 367 § 1 k.p.c.), jak i według przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 445 § 1 k.p.k.) wyrok sądu pierwszej instancji jest zaskarżalny apelacją.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na mocy art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, sprawy dyscyplinarne radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy toczą się na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych (w zakresie przytoczonego przepisu ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.). Wobec powyższego w niniejszej sprawie zastosowanie ma art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Przed dniem 19 listopada 2015 r. przepis ten (art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa) stanowił, że radca może być zawieszony w czynnościach służbowych, jeżeli jest konieczne z uwagi na charakter czynu natychmiastowe odsunięcie go od wykonywania czynności służbowych (ust. 1);

prawo zawieszenia w czynnościach przysługuje Prezesowi Prokuratury Generalnej. Na decyzję o zawieszeniu w czynnościach przysługuje zażalenie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania radcy sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje (ust. 2). Począwszy od 19 listopada 2015 r. przepis uzyskał brzmienie: radca może być zawieszony w czynnościach służbowych, jeżeli z uwagi na charakter czynu konieczne jest natychmiastowe odsunięcie go od wykonywania czynności służbowych (ust. 1); prawo zawieszenia w czynnościach przysługuje Prezesowi Prokuratury Generalnej. Na decyzję o zawieszeniu w czynnościach przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na siedzibę Głównego Urzędu Prokuratury Generalnej. Do rozpoznania zażalenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji (ust. 2). W myśl art. 9 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1635), zmieniającego treść art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa, do spraw wszczętych przed właściwym sądem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a więc przed 19 listopada 2015 r. (co miało miejsce *ad casum*) stosuje się przepisy dotychczasowe. W ocenie Sądu Najwyższego, przedstawiona zmiana nie ma charakteru normatywnego, a jedynie ma na celu uprządkowanie terminologii występującej w tym przepisie. Należy bowiem zauważyć, że w wersji obowiązującej przed 19 listopada 2015 r. występowała niespójność, a mianowicie środek zaskarżenia raz nazywano „zażaleniem” (zdanie drugie), drugi raz „odwołaniem” (zdanie trzecie). Natomiast wykreślenie ostatniego zdania art. 58 ust. 2 ustawy: „Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje” stanowi jedynie logiczną konsekwencję charakteru postępowania w przedmiocie zawieszenia w czynnościach. W postępowaniu dyscyplinarnym co do istoty sprawy orzeka komisja dyscyplinarna I i II stopnia oraz sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych właściwy ze względu na siedzibę Głównego Urzędu Prokuratury Generalnej (art. 61 i 64 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa). Natomiast decyzja o zawieszeniu w czynnościach służbowych

pełni funkcję zapobiegawczą i ma charakter służebny wobec postępowania głównego, którym pozostaje postępowanie dyscyplinarne (także w fazie czynności wyjaśniających), co skłania do tego, aby postępowanie sądowe wszczęte na skutek zażalenia od tej decyzji traktować nie jako postępowanie co do istoty sprawy (postępowanie główne), ale jako postępowanie wypadkowe ze wszystkimi tego następstwami, także i w zakresie formy orzeczenia. Dla prowadzonych rozważań, nie bez znaczenia pozostaje także treść art. 58 ust. 7 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Zgodnie z nim, jeżeli postępowanie dyscyplinarne nie zostało wszczęte w ciągu trzech miesięcy od dnia zawieszenia w czynnościach albo zostało umorzone, z innej przyczyny niż rozwiązanie stosunku pracy przez radcę, lub zakończyło się uniewinnieniem, radcy wypłaca się zatrzymane w związku zawieszeniem w czynnościach służbowych wynagrodzenie. Brak tej wypłaty rodzi po stronie radcy roszczenie o zapłatę, które podlega rozpoznaniu na drodze sądowej w postępowaniu dwuinstancyjnym (por. przykładowo wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014 r., I PK 218/13, OSNP 2015 nr 6, poz. 77).

W przypadku zawieszenia w czynnościach służbowych, podobnie jak w przypadku odwołania od orzeczenia komisji dyscyplinarnej II instancji – sąd orzeka jako sąd drugiej instancji. Do takiego wniosku prowadzi zawarte w art. 58 ust. 2 i art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa zastrzeżenie, że w sądowym postępowaniu stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Z kolei stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji nie zawsze oznacza (co jest oczywiste), że każde orzeczenie sądu drugiej instancji przybiera postać wyroku. Przykładowo sąd drugiej instancji orzeka postanowieniem o umorzeniu postępowania apelacyjnego czy o odrzuceniu pozwu - art. 386 § 3 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 1999 r., III CKN 693/98, OSNC 2000 nr 4, poz. 73), czy w kwestiach incydentalnych. Artykuł 354 k.p.c. wprowadza domniemanie, że jeżeli Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje potrzeby wydania wyroku lub nie wskazuje wyraźnie na inną formę wypowiedzi sądu, to należy domniemywać, że właściwą postacią orzeczenia sądu jest postanowienie (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1982 r., I PR 43/82; OSNCP 1983 nr 1, poz. 11; z dnia

12 października 1999 r., III CKN 693/98; OSNC 2000 nr 4, poz. 73). Przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do postępowania przed sądem drugiej instancji (art. 391 § 1 k.p.c.). W sytuacji zatem, gdy sąd apelacyjny jako sąd drugiej instancji orzeka w przedmiocie zażalenia na decyzję o zawieszeniu radcy Prokuraturii Generalnej w obowiązkach służbowych, to orzeczenie to powinno zapaść w formie postanowienia, gdyż dotyczy ono kwestii wpadkowej w prowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym, nie rozstrzyga natomiast o popełnieniu przewinienia służbowego. Należy też zauważyć, że skoro od 19 listopada 2015 r. brak jest zastrzeżenia, że od orzeczenia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna, to jeśli tym orzeczeniem miały być wyrok (sądu drugiej instancji), to oznaczałoby możliwość jego zaskarżenia skargą kasacyjną, której dopuszczalność zależałaby od wartości przedmiotu zaskarżenia. Takiej wykładni sprzeciwia się jednak treść art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, który dla orzeczenia co do istoty sprawy nie przewiduje możliwości zaskarzania go skargą kasacyjną. Trudno zaakceptować takie uregulowanie, z którego wynikałoby, że od orzeczenia co do istoty sprawy (co do popełnienia deliktu dyscyplinarnego) skarga kasacyjna nie przysługuje, natomiast przysługuje w kwestii wpadkowej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, także na gruncie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, wyrażono już pogląd (por. uzasadnienie uchwały z dnia 8 marca 2006 r., III SZP 1/06, OSNP 2006 nr 1314, poz. 224), że gdy zażalenie jest wniesione na postanowienie wpadkowe („decyzję” wpadkową) wydane przez organ pozasądowy, które nie rozstrzyga sprawy co do istoty, sąd powinien rozstrzygnąć o zasadności tego zażalenia postanowieniem, na które nie przysługuje zażalenie ani inny środek zaskarżenia. Tego rodzaju postanowienie nie kończy bowiem rozpoznawania „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dlatego nie dotyczy go przewidziane w Konstytucji prawo do zaskarzania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78) oraz wymóg co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1). Tego rodzaju postanowienie nie kończy bowiem rozpoznawania „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Podkreślić należy, że w judykaturze Sądu Najwyższego nie jest kwestionowana generalna zasada sformułowana w uchwale Połączonych Izb Cywilnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 marca 1972 r., III CZP

27/71 (OSNCP 1973 nr 1, poz. 1), w myśl której o rodzaju środka odwoławczego (zaskarżenia) decyduje nie forma, jaką nadał swemu orzeczeniu sąd, ale przedmiot rozstrzygnięcia. Stąd też gdy sąd nadaje swojemu rozstrzygnięciu niewłaściwą formę wyroku zamiast postanowienia, w rzeczywistości orzeczenie to jest postanowieniem (por. postanowienie z dnia 5 lutego 2013 r., II UK 290/12, LEX nr 1618827 i powołane w nim orzeczenia).

Należy także przywołać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreśla się, że nie wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy; wystarczy, by sądowi została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego wyrażona w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości sądów, czyli spraw rozpoznawanych „od początku do końca” przez sądy i dlatego jednoinstancyjna sądowa kontrola orzeczeń organów dyscyplinarnych nie narusza standardów konstytucyjnych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998 nr 7, poz. 117; z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001 nr 3, poz. 48; z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001 nr 6, poz. 165 i przywołany przez Sąd Apelacyjny). Innymi słowy, norma wyrażona w art. 78 Konstytucji nie wymaga, by rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne zapadało w postępowaniu sądowym, a rozstrzygnięcie organu pozasądowego nie musi być poddane kontroli dwóch instancji sądowych.

Z przedstawionych względów nietrafny jest pogląd skarżącego, że orzeczenie Sądu Apelacyjnego z dnia 4 czerwca 2018 r. jest orzeczeniem sądu pierwszej instancji, od którego przysługuje apelacja. Jest ono orzeczeniem sądu drugiej instancji, od którego nie przysługuje ani skarga kasacyjna, ani zażalenie. W konsekwencji wniesiona przez skarżącego apelacja była niedopuszczalna, co uzasadniało jej odrzucenie przez Sąd Apelacyjny na podstawie art. 370 k.p.c.

W myśl art. 394 § k.p.c. w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie przysługuje także na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398¹, a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Wynika z niego, że od postanowienia sądu drugiej

instancji odrzucającego zażalenie przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego tylko wówczas, jeżeli jest to orzeczenie kończące postępowanie w sprawie i zostało wydane w sprawie, w której przysługuje prawo wniesienia skargi kasacyjnej (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2017 r., I UZ 39/17, LEX nr 2426581; z dnia 11 sierpnia 2015 r., III SZ 4/15, LEX nr 2121032).

Mając na uwadze powyższe oraz uznając, że niniejsza sprawa nie jest sprawą, w której przysługuje skarga kasacyjna, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 373 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., odrzucił zażalenie.