

**Uchwała z dnia 28 października 1998 r.**

**III ZP 28/98**

Przewodniczący SSN: Józef Iwulski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka,  
Barbara Wagner (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, w sprawie z powództwa Jerzego K. przeciwko Prokuraturze Wojewódzkiej w S. i Prokuraturze Rejonowej w K.P. o zapłatę nagrody, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 28 października 1998 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie postanowieniem z dnia 8 kwietnia 1998 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 KPC.

1. Czy w świetle art. 87 § 2 KPC w sporze z zakresu prawa pracy pełnomocnikiem procesowym pozwanej Prokuratury Rejonowej może być Prokurator Prokuratury Wojewódzkiej wyznaczony przez Prokuratora Wojewódzkiego jako organ nadrzędny do pełnienia funkcji pełnomocnika podległej Prokuratury Rejonowej.

2. Czy przepis art. 113<sup>1</sup> KP ma zastosowanie w oparciu o art. 118 ustawy z dnia 26.06.1985 r. o Prokuraturze do sytuacji prawnej Prokuratora wobec którego przełożony Prokurator nałożył karę porządkową upomnienia na podstawie art. 72 ust. 1 tej ustawy, czy też uregulowanie zawarte w art. 72 ust. 1 ustawy o Prokuraturze dotyczy służbowej odpowiedzialności porządkowej (dyscyplinarnej) prokuratorów i nie jest tożsame z karą porządkową upomnienia z art. 108 § 1 Kodeksu pracy ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**1. W sprawie z zakresu prawa pracy prokurator prokuratury wojewódzkiej nie może być pełnomocnikiem procesowym pozwanej prokuratury rejonowej.**

**2. Przepis art. 113<sup>1</sup> KP nie ma zastosowania w przypadku wymierzenia prokuratorowi kary porządkowej upomnienia za przewinienie dyscyplinarne na**

podstawie art. 72 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.).

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

Poważne wątpliwości Sądu Wojewódzkiego w Szczecinie sformułowane w dwu zagadnieniach prawnych przedstawionych Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Powód Jerzy K. jest zatrudniony na stanowisku prokuratora Prokuratury Rejonowej w K.P. W dniu 21 listopada 1996 r. został ukarany karą upomnienia za przekroczenie terminu prowadzenia śledztwa oraz niewystąpienie w terminie o jego przedłużenie. Karę nałożoną przez Prokuratora Wojewódzkiego w S. utrzymał w mocy Prokurator Apelacyjny w P. W dniu 20 lutego 1997 r. Prokurator Wojewódzki zmniejszył powodowi o 25% kwotę nagrody z zakładowego funduszu nagród za 1996 r., wskazując jako przyczynę podjętej decyzji zawinione naruszenie obowiązków pracowniczych polegające na zaniechaniu wystąpienia z wnioskiem o przedłużenie okresu śledztwa w sprawie [...] oraz nieprzedstawienie akt Wydziałowi Przygotowawczemu Prokuratury Wojewódzkiej, pomimo powtarzanych żądań telefonicznych. Sąd Rejonowy w Świnoujściu przyjął, że Jerzy K. za to samo przewinienie został ukarany dwukrotnie - zastosowaniem kary upomnienia oraz pozbawieniem części nagrody z zakładowego funduszu nagród i wyrokiem z dnia 4 lutego 1998 r. [...] uwzględnił powództwo zasadzając na jego rzecz od strony pozwanej kwotę 586 zł, stanowiącą równowartość 25% nagrody z odsetkami od 29 lutego 1997 r. W ocenie Sądu, pozbawienie powoda części nagrody za 1996 r. po uprzednim wymierzeniu mu kary upomnienia narusza art. 113<sup>1</sup> KP, który to przepis zakazuje kumulowania kar za to samo przekroczenie. Powołany przepis ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, albowiem ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.) jako akt szczególny nie może pozbawić prokuratora uprawnień wynikających z powszechnie obowiązujących, ogólnych norm Kodeksu pracy.

Wyrok ten strona pozwana zaskarżyła apelacją podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędne zastosowanie art. 113<sup>1</sup> KP. Zakwestionowała

ustalenie tożsamości przyczyn zastosowania kary upomnienia i obniżenia nagrody rocznej.

Przy rozpatrywaniu apelacji Sąd Wojewódzki powziął wątpliwość, czy art. 113<sup>1</sup> KP zapobiegający kumulacji sankcji przewidzianych w art. 108 KP ma zastosowanie do sytuacji powoda, którego stosunek pracy reguluje pragmatyka służbowa (ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze). Strona pozwana wywodziła, że upomnienie wymierzone Jerzemu K. jest karą przewidzianą w art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy o prokuraturze, zaś art. 113<sup>1</sup> KP wprowadza zakaz kumulacji kar porządkowych z art. 108 § 1-3 KP. Pomimo pewnej zbieżności terminologicznej „kara porządkowa upomnienia” (art. 72 § 1 ustawy) i „kara upomnienia” jako środek „odpowiedzialności porządkowej” (tytuł rozdziału VI działu czwartego Kodeksu pracy), nie są karami tożsamymi rodzajowo. Przede wszystkim ze względu na fakt, że wymierzane są na różnej podstawie prawnej. Sąd Wojewódzki „skłonny byłby poprzeć stanowisko Sądu Rejonowego, iż art. 113<sup>1</sup> KP poprzez art. 118 ustawy o prokuraturze ma zastosowanie w stanie faktycznym sprawy”. Kara upomnienia z art. 67 ustawy o prokuraturze „w istocie jest karą porządkową i spełnia podobną funkcję co kara porządkowa z KP”. Źródło wątpliwości stanowi fakt, że ustawa o prokuraturze jest aktem szczególnym w rozumieniu art. 5 KP i ma pierwszeństwo przed Kodeksem pracy. W relacjach przepis szczególny - Kodeks pracy nie obowiązuje zasada uprzywilejowania pracownika. Przy założeniu, że ustawa z 20 czerwca 1985 r. w sposób wyczerpujący reguluje odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratorów, zastosowanie art. 113<sup>1</sup> KP znaczyłoby odejście od zasady *lex specialis derogat legi generali* na rzecz zasady korzystności regulacji prawnej dla pracownika. Z drugiej strony wyłączenie art. 113<sup>1</sup> KP w odniesieniu do pracowników, których stosunek pracy normują pragmatyki służbowe, stanowiłoby o nierównym traktowaniu pracowników.

W postępowaniu jako pełnomocnik procesowy Prokuratury Rejonowej w K.P. występuje Prokurator Prokuratury Wojewódzkiej, upoważniony przez Prokuratora Rejonowego i Prokuratora Wojewódzkiego. Umocowanie takie nie może być skutecznie na tle art. 87 KPC. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., III ZP 16/97 (OSNAPUS 1998 nr 7, poz. 204), dopuszczająca wniesienie kasacji przez prokuratora prokuratury wojewódzkiej w imieniu tej prokuratury potwierdzałyby okoliczność, iż prokurator może być pełnomocnikiem w sprawach, w których stroną jest prokuratura. W licznych ostatnio postępowaniach, zwłaszcza na tle sporów o wynagrodzenia prokuratorские, prokuratorzy prokuratur wojewódzkich występują jako

pełnomocnicy prokuratur rejonowych. Problem ten nie był dotychczas wyjaśniany w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Według art. 87 § 1 KPC „Pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, a ponadto współuczestnik sporu, jak również rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia”. Prokurator, niezależnie od szczebla organizacyjnego, w którym sprawuje urząd, nie ma przymiotu żadnego z podmiotów wymienionych w cytowanym przepisie. Regulacja zawarta w art. 87 § 1 KPC ma zasadniczy charakter. Wyjątek od niej został przewidziany w § 2 powołanego przepisu. Pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nie posiadającego osobowości prawnej, może być, oprócz osób wymienionych w § 1, także pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Prokuratura rejonowa nie ma osobowości prawnej. Nie jest też przedsiębiorcą. Jej więc art. 87 § 2 zdanie 1 KPC dotyczyć nie może. Jest państwową jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej. Do ustalenia zasad ustanawiania pełnomocników procesowych dla tej kategorii podmiotów ustawodawca upoważnił Radę Ministrów ( art. 87 § 2 zdanie 2 KPC). Rada Ministrów z upoważnienia tego dotychczas nie skorzystała.

Minister Sprawiedliwości zarządzeniem z dnia 9 kwietnia 1991 r. w sprawie zastępstwa jednostek organizacyjnych resortu sprawiedliwości w postępowaniu sądowym i administracyjnym (Dz.Urz. Min.Spr. z dnia 30 kwietnia 1991 r.) w § 2 ust. 1 pkt 3 wyznaczył jako zastępców w sprawach dotyczących powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury prokuratorów wojewódzkich. Moc prawna tego aktu, wydanego bez szczególnej podstawy prawnej, jest w świetle art. 87 i 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wątpliwa. Gdyby jednak nawet uznać, że jest ono źródłem prawa, to w § 1 ust. 2 zawarte zostało postanowienie, iż przepisy tego zarządzenia „nie mają zastosowania do zastępstwa jednostek organizacyjnych resortu sprawiedliwości w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy.” Sąd Wojewódzki trafnie zwrócił uwagę, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r. dotyczy dopuszczalności wniesienia kasacji przez prokuratora wojewódzkiego w imieniu tej prokuratury jako strony procesowej (art. 393<sup>2</sup> KPC), nie

zaś możliwości występowania przed sądem w sprawach z zakresu prawa pracy w charakterze pełnomocnika prokuratury (art. 87 KPC).

Udzielając odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy nie rozważał podmiotowości prokuratury rejonowej lub wojewódzkiej w stosunkach pracy i wynikających z art. 3<sup>1</sup> KP reguł podejmowania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawcę. Problemy te nie były bowiem przedmiotem wątpliwości Sądu przedstawiającego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne.

2. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratora za przewinienia służbowe jest właściwym dla stosunków pracy z mianowania, swoistym rodzajem odpowiedzialności, różnym od przewidzianej w art. 108 - 113<sup>1</sup> KP odpowiedzialności porządkowej za przekroczenia pracownicze. Różnice między nimi są istotne. Przede wszystkim, inne są zakresy przedmiotowe każdej z nich. Odpowiedzialność dyscyplinarną uzasadniają zarówno czyny dotyczące wykonywania czynności służbowych, jak też uchybiające godności urzędu prokuratora; odpowiedzialność porządkowa pracownika jest związana z nieprzestrzeganiem ustalonego porządku, regulaminu pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych, a zatem wyłącznie z obowiązkami dotyczącymi wykonywania pracy. Odmienny jest tryb stosowania kar dyscyplinarnych (dwuinstancyjne komisje dyscyplinarne) i porządkowych (pracodawca), inne terminy przedawnienia karalności (art. 68 ustawy - art. 109 KP) i zatarcia kary (art. 86 ust. 2 ustawy - art. 113 KP), różny katalog kar dyscyplinarnych (upomnienie, nagana, usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienie na inne miejsce służbowe, wydalenie ze służby prokuratorskiej) i kar porządkowych (upomnienie, nagana, kara pieniężna). Inna jest wreszcie także terminologia - „kary dyscyplinarne” za „przewinienia służbowe” wymierzają komisje dyscyplinarne, a za „przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi” - „przełożeni dyscyplinarni”; kary za przekroczenia przeciwko porządkowi pracy, regulaminowi pracy, przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisom przeciwpożarowym stosuje pracodawca. Różnice te uzasadnione są odmiennym charakterem stosunków pracy z mianowania, które mają konotacje z sięgającymi średniowiecza publicznoprawnymi (familijnymi) stosunkami służby, i umownych stosunków pracy, wywodzących się ze starożytnego najmu pracy (*locatio conductio operarum*).

Za „przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi”, czyli takie, które nie uzasadniają wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, prokurator może być ukarany karą

porządkową upomnienia. Kara porządkowa upomnienia przewidziana w art. 72 ustawy nie jest tą samą rodzajowo karą upomnienia, o której stanowi art. 108 KP. Wymierzana jest przez prokuratora przełożonego, odwołanie przysługuje do prokuratora nadrzędnego. Kara upomnienia w ramach odpowiedzialności porządkowej stosowana jest przez pracodawcę i on orzeka o zasadności wniesionego przez pracownika sprzeciwu (po rozpatrzeniu stanowiska reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej). Kara dyscyplinarna upomnienia pomimo odstępstwa od zwykłego trybu stosowania kar dyscyplinarnych, nie przestaje być karą dyscyplinarną. Stosowana jest za przewinienie dyscyplinarne, a nie inne np. porządkowe. Zamieszczona została w części ustawy zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”. Art. 113<sup>1</sup> KPC ma zastosowanie tylko do kar przewidzianych w art. 108 KP. Rację ma zatem strona pozwana, że inna niż art. 108 KP podstawa zastosowania wobec prokuratora dyscyplinarnej kary porządkowej upomnienia, wyklucza możliwość stosowania art. 113<sup>1</sup> KP.

Art. 118 ustawy o prokuraturze nie może stanowić podstawy do stosowania przepisów Kodeksu pracy o odpowiedzialności porządkowej do odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów. Zgodnie bowiem z art. 89 ustawy o prokuraturze w sprawach nie uregulowanych „w niniejszej ustawie” (tj. ustawie, której powołany przepis jest częścią) do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Art. 89 jest przepisem odsyłającym, a przy tym ze względu na przedmiot odesłania, szczególnym wobec ogólnego odesłania do Kodeksu pracy z art. 118 ustawy. Poza tym odesłanie do przepisów Kodeksu pracy z art. 118 ustawy jest odesłaniem pośrednim, poprzez przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.). Tym samym należy przyjąć, że brak jest podstawy prawnej do stosowania przepisów Kodeksu pracy o odpowiedzialności porządkowej do odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów. Reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów wyznaczają art. art. 66 - 88 ustawy oraz stosowane odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Regulację tę należy uznać za kompletną (zupelną).

Przeciwko stosowaniu art. 113<sup>1</sup> KP w odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów przemawiają nie tylko względy formalne, systemowe, choć te są zasadnicze, ale także celowościowe. Wymierzenie kary dyscyplinarnej powoduje zawsze, ex lege niekorzystne dla prokuratora konsekwencje dodatkowe. Określa je wprost art. 67 ust. 2 ustawy. Można oczywiście zadać pytanie czy katalog owych konsekwencji nie jest

zamknięty. W kontekście dotychczasowych wniosków rozważanie tej kwestii jest zbędne.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy przedstawione przez Sąd Wojewódzki w Szczecinie zagadnienia prawne rozstrzygnął jak w sentencji uchwały.

=====