

POSTANOWIENIE

Dnia 17 lutego 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania D.B.

od postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2011 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu posła, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 lutego 2012 r., apelacji wnioskodawcy od postanowienia Sądu Najwyższego - Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 listopada 2011 r.,

odrzuca apelację.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy postanowieniem z 9 listopada 2011 r. nie uwzględnił odwołania prokuratora w stanie spoczynku D. B. od postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 2011 r., stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu posła wobec łączenia go ze stanowiskiem prokuratora.

Sąd Najwyższy postanowieniem z 29 listopada 2011 r. odrzucił apelację D. B. od tego postanowienia jako niedopuszczalną.

Po otrzymaniu uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z 9 listopada 2011 r. D. B., reprezentowany przez pełnomocnika adwokata, wniósł ponowną

apelację od tego postanowienia. Niezależnie w jego imieniu apelację wniósł także drugi pełnomocnik adwokat. Apelacje kwestionują zasadniczo stanowisko, że prokurator w stanie spoczynku jest prokuratorem w rozumieniu art. 103 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i dlatego nieuprawnione było stwierdzenie wygaśnięcia mandatu poselskiego z tej przyczyny (art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 oraz 249 § 1 Kodeksu wyborczego; a także art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 14 tej Konwencji). W kwestii dopuszczalności apelacji podniesiono, iż zaskarżone postanowienie Sądu Najwyższego jest orzeczeniem co do istoty sprawy wydanym w pierwszej instancji. Od takiego postanowienia przysługuje apelacja na mocy art. 518 zdanie pierwsze k.p.c. w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Orzeczenie to jest zaskarżalne, bowiem o niezaskarżalności określonych orzeczeń Sądu Najwyższego Kodeks wyborczy stanowi wyraźnie (art. 145 § 4, art. 205 § 2, art. 300 § 2, art. 304 § 7, art. 404 § 2). Klauzuli takiej (o niezaskarżalności) nie ma w art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego, co uzasadnia wniosek o zaskarżalności orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie wygaśnięcia mandatu poselskiego apelującego. Potwierdza to art. 78 Konstytucji o zaskarżalności decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Wyjątku od tej zasady ustawa nie określa. Nakaz dwuinstancyjności postępowania sądowego w sprawach, których dotyczy art. 250 Kodeksu wyborczego, wynika także z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Postanowienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatu poselskiego jest orzeczeniem organu władzy publicznej w indywidualnej sprawie dotyczącej praw obywatela. Wykazuje podobieństwo do decyzji administracyjnej. Do sądowej kontroli tego rodzaju aktów stosuje się wprost zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 236 ust. 2 Konstytucji). Rozpoznając odwołanie od decyzji organu niesądowego orzekającego o prawach lub obowiązkach obywatela, sąd nie jest *eo ipso* sądem drugiej instancji (przykładowo postępowania z odwołania od decyzji organu rentowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych lub od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; postępowania te obejmują dwie instancje sądowe). Nie sprzeciwia się temu okoliczność, że w grę wchodzi orzeczenie Sądu Najwyższego, a przepisy Kodeksu wyborczego i k.p.c. nie regulują wprost, w jakim składzie następuje rozpoznanie

apelacji. Nie ma bowiem przeszkód do wyznaczenia do rozpoznania apelacji innego składu Sądu Najwyższego niż ten, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji. Istnieje już wszak *quasi* instancja Sądu Najwyższego w składzie całej Izby przy kontroli postanowień w sprawach protestów wyborczych, rozpatrywanych przez trzyosobowe składy tego Sądu (art. 244 Kodeksu wyborczego).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Apelacja podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna.

Zaskarżalność orzeczenia Sądu Najwyższego – do którego skierowano apelację – stanowiłaby wyjątek, który musiałby być wyraźnie uregulowany.

Wątpliwości w tym zakresie ma sam apelujący, skoro na uzasadnienie dopuszczalności apelacji odwołuje się do różnych argumentów (ogólnych i szczególnych).

Zaskarżalność orzeczeń Sądu Najwyższego nie wynika z regulacji art. 244 § 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.), stanowiącej, iż Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest, gdyż Sąd Najwyższy w składzie całej Izby nie rozpatruje wówczas odwołania (środka zaskarżenia) od postanowienia Sądu Najwyższego. W rozważanej kwestii czym innym jest protest wyborczy, który rozpatruje skład trzech sędziów Sądu Najwyższego i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu (art. 242 § 1 Kodeksu wyborczego) i czym innym jest rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego o ważności wyborów w składzie całej Izby, jako że w tym trybie nie orzeka kasacyjnie ani reformatoryjnie w odniesieniu do postanowienia w sprawie protestu wyborczego wydanego w składzie trzech sędziów. Sąd Najwyższy, rozstrzygając o ważności wyborów w składzie całej Izby, ma na uwadze wszystkie protesty wyborcze. Cała Izba w rozstrzygnięciu o ważności wyborów nie może pomijać opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów wyborczych, jednak tych poszczególnych opinii (postanowień Sądu Najwyższego wydanych w składzie trzech sędziów po rozpoznaniu protestów wyborczych) nie zmienia. Nie jest to więc sytuacja odpowiadająca zaskarżeniu

orzeczenia Sądu Najwyższego i dlatego apelujący nie można nawet *per analogiam* odwoływać się do niej dla uzasadnienia dopuszczalności apelacji w tej sprawie.

Należy przede wszystkim odnotować, że Sąd Najwyższy postanowieniem z 29 listopada 2011 r. odrzucił już poprzednią apelację D. B. jako niedopuszczalną na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. w związku z art. 370 i w związku z art. 398²¹ k.p.c. Stwierdził w nim, że postanowienie Sądu Najwyższego wydane na skutek rozpoznania odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu RP o wygaśnięciu mandatu posła (art. 250 Kodeksu wyborczego) nie jest zaskarżalne. Wskazano, iż z pominięcia w art. 250 § 2 Kodeksu wyborczego klauzuli o nieprzysługiwaniu od orzeczenia Sądu Najwyższego środków prawnych nie da się wyprowadzić wniosku o dopuszczalności zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego. To, że w przepisie ustawy brak jest zastrzeżenia o nieprzysługiwaniu środków prawnych od orzeczeń Sądu Najwyższego, nie oznacza, że są zaskarżalne. Wyłączenie zaskarżenia orzeczeń Sądu Najwyższego wynika także z ustrojowego usytuowania tego Sądu (art. 183 Konstytucji RP, który nie jest sądem ani pierwszej, ani drugiej instancji (choć może być sądem „jednej instancji”). Będąc najwyższym organem władzy sądowniczej, Sąd Najwyższy zawsze orzeka poza tokiem instancji. Podstawą apelacji nie może być art. 518 k.p.c., skoro Sąd Najwyższy nie jest sądem pierwszej instancji. Nie jest nią również art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż zasada dwuinstancyjności postępowania dotyczy jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości sądów powszechnych. W postępowaniu o mieszanym charakterze (a do takich zaliczyć należy postępowanie w sprawie wygaśnięcia mandatu posła) jednoinstancyjna kontrola sądowa (w tym przypadku Sądu Najwyższego) odpowiada standardom konstytucyjnym. Nie jest to sprzeczne z art. 78 Konstytucji RP, gdyż upoważnia ustawodawcę do określenia wyjątków od zasady zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Ocenę prawną z postanowienia Sądu Najwyższego z 29 listopada 2011 r., odrzucającego poprzednią apelację należy odnieść do podobnego zapatrywania skarżącego na dopuszczalność obecnej apelacji, a w zakresie dalej idącej argumentacji stwierdzić należy co następuje.

Istotne jest to, że kontroli postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła służy instytucja określona jako „prawo odwołania do Sądu

Najwyższego”. Prawa tego nie należy więc porównywać z prawem do odwołania do sądu powszechnego od decyzji organu rentowego (art. 477⁹ k.p.c. i nast.) lub do odwołania od decyzji rozpoczynającej postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸ k.p.c. i nast.). Nie jest to sprawa cywilna, do której rozpoznania są powołane sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy (art. 1 i art. 2 k.p.c.). Postępowanie rozpoczęło postanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła, zatem Sąd Najwyższy nie sprawuje w tym przypadku wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP), lecz spełnia inne zadanie określone w ustawie (art. 183 ust. 2 Konstytucji). Zakres tych zadań (funkcji) Sądu Najwyższego jest ściśle określony w ustawie z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym – art. 1 (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.). Przepisy tej ustawy, w szczególności dotyczące postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 57 i następne), nie pozwalają przyjąć, iżby orzeczenie Sądu Najwyższego wydane w trybie art. 250 Kodeksu wyborczego podlegało zaskarżeniu. Wszelka kontrola orzeczeń Sądu Najwyższego musiałaby zostać wyraźnie określona w ustawie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2011 r., III SO 4/11, LEX nr 1095949). W każdym systemie sądownictwa istnieje najwyższa instancja sądowa, której orzeczenia nie podlegają dalszemu zaskarżeniu. Tak jest w przypadku orzeczeń – wyroków i postanowień – Sądu Najwyższego. Stronie nie przysługuje ani zażalenie (art. 394¹ k.p.c.), ani skarga kasacyjna (art. 398¹ k.p.c.), ani skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.) – (postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2007 r., I UZ 13/07, LEX nr 898802).

Kodeks wyborczy nie zmienia zasady, iż orzeczenia Sądu Najwyższego nie są zaskarżalne. Skoro właściwość sądów i postępowanie przed sądami określają tylko ustawy, to również w ustawie musi być wyraźnie określony środek zaskarżenia (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP). Zatem zaskarżenie postanowienia Sądu Najwyższego z 9 listopada 2011 r., III SW 169/11, nie przysługuje nie z tego powodu, że ma zastosowanie zasada zaskarżalności z art. 78 Konstytucji i brak jest określenia wyjątku od tej zasady, lecz dlatego, że nie został określony środek zaskarżenia orzeczenia Sądu Najwyższego.

Taką wykładnię potwierdza również ugruntowane stanowisko, że art. 176 ust. 1 Konstytucji (postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne) nie ogranicza, ani nie wyłącza działania art. 78 Konstytucji w odniesieniu do tych spraw, które nie są i nie muszą być od początku do końca rozstrzygane przez sądy. Ustawy bowiem mogą określać na innych zasadach zakres kontroli sądowej w procedurach innych niż sądowe postępowanie dwuinstancyjne. Takie stanowisko zostało utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyrokach zawierających ocenę postępowań dyscyplinarnych, które przewidują sądową, jednoinstancyjną kontrolę orzeczeń organów dyscyplinarnych, tworzonych przez korporacje zawodowe (np. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; K. 22/00, OTK ZU nr 3/2001, SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165). Istnieje więc szereg postępowań, w których w jednej instancji kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych sprawuje sąd powszechny lub Sąd Najwyższy (art. 91a ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze; art. 95 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich; art. 63a ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie; art. 75 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji; art. 77 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela).

Traci więc na znaczeniu argument, że ilekroć ustawodawca ustanawia niezaskarżalność orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych w sprawach wyborczych, to wyraźnie o tym stanowi (art. 145 § 4, art. 205 § 2, art. 300 § 2, art. 304 § 7, art. 404 § 2). Tak jak wskazano już w postanowieniu Sądu Najwyższego z 29 listopada 2011 r., III SO 12/11, to, że przepis art. 250 § Kodeksu wyborczego nie zastrzega wprost niedopuszczalności zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego, nie jest wystarczające do stwierdzenia, że przysługuje środek zaskarżenia. Ustawodawca nieprzypadkowo użył sformułowania „prawo odwołania” w art. 250 Kodeksu wyborczego, gdyż odwołanie nie jest środkiem zaskarżenia, takim jak przewidziane od orzeczeń sądów powszechnych, lecz oparte jest na samodzielnej regulacji. Prawo to oznacza więc tylko możliwość wniesienia odwołania i z regulacji tego przepisu nie wynika kolejna zaskarżalność orzeczenia Sądu Najwyższego, wydanego po rozpoznaniu odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła.

Można też zauważyć, iż artykuł 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, określający prawo do sądu i rzetelnego procesu, nie gwarantuje jurysdykcji drugiego stopnia (nie wymaga kontroli rozstrzygnięcia przez drugą instancję sądową). Wymaga tego dopiero art. 2 Protokołu nr 7 do Konwencji, lecz tylko w przypadku uznania przez sąd za winnego popełnienia przestępstwa. Wyjątkiem od tej sytuacji jest przypadek gdy dana osoba była sądzona w pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy.

Konsekwentnie oceny o niedopuszczalności zaskarżenia (apelacji) nie zmienia to, że Sąd Najwyższy rozpatrując odwołanie orzeka w postępowaniu nieprocesowym, gdyż to postępowanie jest adekwatne dla przedmiotu sprawy. Ma na uwadze, że kontrola sądowa nie dotyczy tylko indywidualnego prawa (prywatnego) lecz prawidłowej realizacji prawa (interesu) publicznego (wyborczego), opartego na zakazie łączenia mandatu posła z określonymi stanowiskami lub funkcjami.

Powyższe motywy potwierdzają tezę, że orzeczenia Sądu Najwyższego nie są zaskarżalne. Zasada ta odnosi się także do apelacji wniesionej od postanowienia Sądu Najwyższego z 9 listopada 2011 r., nie uwzględniającego odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu RP z 27 października 2011 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu posła.

Apelacja została zatem odrzucona jako niedopuszczalna.