

Sygn. akt III CZP 101/18

## **UCHWAŁA**

### **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 18 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)  
SSN Teresa Bielska-Sobkowicz  
SSN Dariusz Dończyk  
SSN Jacek Gudowski (sprawozdawca)  
SSN Henryk Pietrkowski  
SSN Mirosława Wysocka  
SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa K. Ł.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Prokuratorowi Regionalnemu w [...] o ochronę dóbr osobistych,  
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 18 czerwca 2019 r.,  
przy udziale prokuratora Prokuratury Regionalnej w [...] Marka Ciosia reprezentującego Prokuratora Generalnego,  
zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 6 września 2018 r., sygn. akt V CSK 265/17,  
do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu

"Czy prokurator powszechnej jednostki prokuratury może być pełnomocnikiem procesowym prokuratury jako państwowej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa?"

podjął uchwałę:

**Prokurator powszechnej jednostki prokuratury może być pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa reprezentowanego przez organ właściwej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. 87 § 2 w związku z art. 67 § 2 k.p.c.).**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2016 r. Sąd Okręgowy we W. uwzględnił powództwo K. Ł. – adwokata, przeciwko któremu toczyło się postępowanie przygotowawcze prowadzone przez prokuratora Prokuratury Apelacyjnej [...], zakończone umorzeniem z powodu braku znamion czynu zabronionego, a w pozostałej części uniewinnieniem – w ten sposób, że udzielając mu ochrony dóbr osobistych, nakazał pozwanemu Skarbowi Państwa, Prokuratorowi Regionalnemu w [...] opublikowanie w prasie oświadczenia informującego opinię publiczną o wynikach postępowania karnego oraz zawierającego przeprosiny za naruszenie dóbr osobistych powoda spowodowane wadliwym prowadzeniem przeciwko niemu postępowania karnego.

Sąd Apelacyjny [...] – wyrokiem z dnia 17 stycznia 2017 r. – po rozpoznaniu apelacji strony pozwanej zmienił zaskarżony wyrok w niewielkim zakresie, tj. tylko w ten sposób, że wprowadził do tekstu oświadczenia drobną poprawkę językową (stylistyczną) oraz ograniczył miejsce publikacji tego oświadczenia.

W postępowaniu przed sądami powszechnymi Skarb Państwa był reprezentowany przez *stationem fisci* – Prokuratora Apelacyjnego w [...] (następnie Prokuratora Regionalnego), zastępowanego przez pełnomocnika procesowego w osobie prokurator K. B., umocowanego w dniu 4 listopada 2014 r. Stało się tak m.in. dlatego, że Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2261 ze zm.), przekazała wykonywanie zastępstwa podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa, w tym wypadku właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury.

Umocowanie prokurator K. B. nie było kwestionowane, także w apelacji, i dopiero w skardze kasacyjnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego podniesiono m.in. oparty na art. 379 pkt 2 k.p.c. zarzut nieważności postępowania przed Sądami obu instancji, spowodowanej przez to, że strona pozwana ustanowiła, a Sądy dopuściły do działania osobę, która nie mogła być pełnomocnikiem. Skarżący podkreślił, że stosunek służbowy łączący prokuratora z prokuraturą nie ma charakteru stosunku pracy w rozumieniu kodeksu pracy, nie uzasadnia więc

umocowania na podstawie art. 87 § 2 k.p.c. Podniósł ponadto, nawiązując do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12 (OSNC 2013, nr 4, poz. 48), że prokurator jest niezależny, działa samodzielnie oraz ma obowiązek zachowania bezstronności, w związku z czym w postępowaniu przez sądami jest związany wyłącznie przepisami prawa, a nie wytycznymi i nakazami przełożonych.

Rozpoznając skargę kasacyjną, Sąd Najwyższy – postanowieniem z dnia 6 września 2018 r. – przedstawił składowi powiększonemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przytoczone na wstępie (art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c.). Stwierdził, że waga tego zagadnienia oraz złożoność natury stosunku służbowego prokuratora, skupiającego zarówno elementy stosunku pracy, jak i pierwiastki publicznoprawne, powodują, iż niezbędna jest autorytatywna wypowiedź Sądu Najwyższego w składzie powiększonym. Przemawia za tym także potrzeba ujednoczenia praktyki sądowej oraz wprowadzenia do niej elementu pewności i stabilności.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia zostało wysłowione w pytaniu, czy prokurator może być pełnomocnikiem procesowym prokuratury, w gruncie rzeczy chodzi jednak o to, czy prokurator może być pełnomocnikiem Skarbu Państwa, reprezentowanego w sprawie przez prokuratora kierującego właściwą jednostką organizacyjną prokuratury, będącą *statione fisci*, a więc jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie (art. 67 § 2 k.p.c.). Takie jest rzeczywiste podłoże tego pytania, co zresztą zwykły skład Sądu Najwyższego wyraźnie wskazał w uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego zagadnienie prawne, koncentrując swą uwagę na art. 87 § 2 k.p.c. i rozważając, czy ten właśnie przepis może być podstawą umocowania prokuratora. Nie znalazłszy żadnej innej ewentualnej podstawy prawnej, Sąd Najwyższy poddał pod rozagę to, czy prokurator powszechnych jednostek prokuratury jest pracownikiem w rozumieniu powołanego przepisu. To pytanie jest rzeczywiście fundamentalne, nie budzi bowiem wątpliwości, że – w ujęciu generalnym – Skarb Państwa może ustanawiać pełnomocników procesowych spośród pracowników państwowej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, niebędącej stroną

procesu (uczestnikiem postępowania), lecz występującej jako jego reprezentant (*statio fisci*).

Przedstawione zagadnienie może być jednak postrzegane także w szerszym wymiarze, a więc jako problem ustrojowy, sprowadzający się do pytania, czy i w jakim zakresie prokurator może wykonywać zadania niezwiązane bezpośrednio z zadaniami prokuratury (art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 740 – dalej: „Pr.prok.”). Takie ujęcie zostało narzucone w skardze kasacyjnej przez odwołanie się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12, przesądzającej, że sędzia sądu powszechnego nie może być pełnomocnikiem sądu jako jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, oraz przez podjęcie próby zrównania pozycji i statusu sędziego z pozycją i statusem prokuratora. Zdaniem skarżącego, pozycja prokuratora odpowiada pozycji sędziego i – podobnie jak sędzia, co wynika z powołanej uchwały – nie jest on pracownikiem, gdyż stosunek służbowy łączący prokuratora z prokuraturą nie ma charakteru stosunku pracy w rozumieniu kodeksu pracy. W ocenie Prokuratora Generalnego, prokurator jest niezależny, działa samodzielnie oraz – jak sędzia – ma obowiązek zachowania bezstronności, zatem nie można powierzać mu funkcji pełnomocnika procesowego.

Analiza kwestii, czy prokurator jest pracownikiem, także w rozumieniu art. 87 § 2 k.p.c., ewentualnie również art. 465 § 1<sup>1</sup> k.p.c., wymaga wstępnego zastrzeżenia, że Sąd Najwyższy – negując w przytoczonej uchwale z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12, zdolność pełnienia przez sędziego funkcji pełnomocnika – położył główny nacisk na wyjątkową pozycję sędziego, a nie aspekty „pracownicze” jego stosunku służbowego, które określono w uzasadnieniu jako „pozostające w tle”. Ostatecznie więc na treści uchwały zaważyła pozycja ustrojowa sędziego jako organu władzy sądowniczej. Sąd Najwyższy podkreślił, że podstawowym, ustrojowym zadaniem sędziego – kształtowanym przez jego zakotwiczony w Konstytucji status – jest sprawowanie władzy sądowniczej, a więc wydawanie orzeczeń w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, zależny tylko od Konstytucji i ustaw. Wskazał również, że w obowiązującym prawie, a w szczególności w przepisach regulujących ustrój sądów powszechnych nie ma przepisu upoważniającego do obciążenia sędziego – nawet za jego zgodą –

obowiązkami pełnomocnika procesowego sądu, w którym ma on swoje miejsce służbowe, ani jakiegokolwiek innego sądu (*scil.* Skarbu Państwa).

Pozostawanie prokuratora w stosunku pracy oraz jego status jako pracownika w rozumieniu art. 2 k.p., wbrew teźom skargi kasacyjnej, nie budził i nie budzi żadnych wątpliwości ani w judykaturze, ani w piśmiennictwie. Stosunek ten, ze względu na obecność w nim, obok klasycznych cech stosunku pracy, także istotnych pierwiastków służbowych, jest zaliczany do stosunków służbowo-pracowniczych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych akcentuje się przy tym jednoznacznie, że stosunek pracy prokuratora jest stosunkiem wynikającym z mianowania, mającym podstawę w przepisach szczególnych (obecnie w stanowiącej tzw. pragmatykę służbową ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze), do którego w sprawach nieunormowanych w tych przepisach mają zastosowanie przepisy kodeksu pracy (art. 5 k.p.). Przyjmuje się także, że w sprawach prokuratora o roszczenia wynikające ze stosunku pracy właściwa jest droga sądowa przed sądem powszechnym – sądem pracy (por. np. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1996 r., I PZP 9/96, OSNAPUS 1997, nr 3, poz. 34, uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1998 r., III ZP 28/98, OSNAPUS 1999, nr 5, poz. 158, i z dnia 4 marca 1999 r., III ZP 2/99, OSNAPUS 2000, nr 6, poz. 213, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2001 r., I PKN 379/00, OSNP 2003, nr 5, poz. 116, z dnia 19 stycznia 2009 r., II PK 131/08, OSNP 2010, nr 15-16, poz. 185, z dnia 22 sierpnia 2012 r., I PK 64/12, OSNP 2013, nr 15-16, poz. 176, i z dnia 15 października 2015 r., II PK 260/14, „Monitor Prawa Pracy” 2016, nr 2, s. 84, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2016 r., III PO 3/16, nie publ., a także np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego 30 listopada 2011 r., I OSK 2146/11, nie publ., z dnia 7 października 2011 r., I OSK 1897/11, nie publ., z dnia 12 sierpnia 2010 r., I OSK 780/10, nie publ., z dnia 9 lipca 2015 r., I OSK 561/15, nie publ., i z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 1222/16, nie publ., oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Wa 25/17, nie publ., i postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2016 r., II SA/Wa 52/16, nie publ.; por. także decyzja

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 maja 2017 r., nr 53626/17, Bilewicz przeciwko Polsce).

Takiej kwalifikacji nie stoi na przeszkodzie art. 91 Pr.prok., określający stosunek pracy prokuratora mianem „stosunku służbowego”, gdyż analiza dalszych przepisów jednoznacznie wskazuje, że stosunek ten jest w istocie stosunkiem pracy. Przykładowo, art. 101 § 1 stanowi, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Z kolei zgodnie z art. 130 w sprawach nieuregulowanych przepisami Prawa o prokuraturze stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1915 ze zm.), a w sprawach nieuregulowanych także w tej ustawie – przepisy kodeksu pracy. Nie można również pomijać, że w przepisach Prawa o prokuraturze występują pojęcia typowe dla stosunku pracy, np. czas (okres) pracy, a nie czas (okres) służby (art. 76 i 99), nieobecność w pracy (niezdolność do pracy) z powodu choroby (art. 115 i 117) itp.

Stosunek służbowy prokuratorów jest określany wprost jako stosunek pracy w przepisach regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (np. § 89 lub § 95 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1206), a także przez Prokuratora Generalnego w pismach procesowych składanych w sprawach wytaczanych przeciwko niemu przez prokuratorów (np. w sprawie zakończonej postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2016 r., II SA/Wa 52/16, lub w sprawie zakończonym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 1222/16, nie publ.). Identyczne stanowisko zajmuje w swych publicznych wystąpieniach Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej (np. pismo z dnia 21 marca 2014 r., RG 20/14, skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich).

Jednolitością poglądów na ocenę stosunku służbowego prokuratora jako stosunku pracy (z pierwiastkami stosunku służbowego) charakteryzuje się także nauka oraz piśmiennictwo prawnicze. Oznacza to, że prokurator jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p., zatrudnionym na podstawie mianowania (*verbum legis*:

powołania, określanego także niekiedy jako *quasi*-mianowanie). Jego obowiązki pracownicze zostały ustalone przez państwo w drodze ustawy, jednostronnie i imperatywnie, zatem strony – pracodawca ani pracownik – nie mogą kształtować wzajemnych stosunków według własnego uznania. Źródłem obowiązków prokuratora jest więc przede wszystkim pragmatyka służbowa, tj. Prawo o prokuraturze oraz wydawane na jego podstawie przez przełożonych czynności wykonawcze (m.in. zarządzenia, polecenia i wytyczne).

Oprócz nietrafnej, co wykazano, tezy, że stosunek służbowy łączący prokuratora z prokuraturą nie jest stosunkiem pracy, w skardze kasacyjnej poprzedzającej przedstawienie rozstrzyganego zagadnienia prawnego podniesiono, iż prokurator zajmuje w postępowaniu cywilnym pozycję samodzielną, niezależną; jest zobowiązany do zachowania bezstronności i wiąże go tylko przepisy prawa, a nie jakiegokolwiek wytyczne lub nakazy. To oznacza, że – podobnie jak sędzia – nie może pełnić w postępowaniu cywilnym funkcji pełnomocnika procesowego prokuratury (*scil.* pełnomocnika Skarbu Państwa reprezentowanego przez określoną jednostkę prokuratury będącą *statione fisci*). Także ten pogląd jest błędny.

Prokuratura – od czasu jej powstania – jest oparta na klasycznych zasadach zależności i podporządkowania (hierarchiczności). W ostatnim okresie, pod rządami Prawa o prokuraturze z 2016 r. – poprzednio także przed 2010 r. – podporządkowanie to w ujęciu ustrojowym odnosi się do władzy wykonawczej i politycznej (*scil.* Ministra Sprawiedliwości), choć wcześniej te odniesienia były różne. Przykładowo, w okresie międzywojennym prokuratura (Urząd Prokuratorski) była ulokowana w ramach szeroko rozumianej władzy sądowniczej (przy sądach), jednak także wtedy stanowiła strukturę hierarchiczną, co powodowało, że prokurator podlegał wszystkim zleceniom swojego zwierzchnika (np. art. 231 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. Nr 12, poz. 93 ze zm.). W początkowym okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – w czasie obowiązywania ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o prokuraturze (Dz.U. Nr 38, poz. 346) – wszelka niezależność prokuratora była wyłączona, i dopiero w ustawach uchwalonych później pojawiły się rozmaite deklaracje niezależności prokuratorów, zawsze jednak były one obwarowane

wieloma wyjątkami. Powodowało to, że ustawowe gwarancje niezależności były dalekie od rzeczywistości (praktyki), pozostając raczej solennym manifestem normatywnym. Nawiasem mówiąc, ta niezależność dotyczyła niemal wyłącznie tzw. niezależności zewnętrznej, a więc niepodlegania jakimkolwiek organom państwa spoza struktur prokuratury (por. np. art. 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 13, poz. 55 ze zm., art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm., oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy - Prawo o adwokaturze, Dz.U. Nr 77, poz. 367). Najogólniej rzecz ujmując, zgodnie z tymi przepisami prokurator – mimo deklarowanej niezależności – był obowiązany wykonywać wszystkie zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora.

Regulacje dotyczące niezależności prokuratora zostały w sposób istotny zmienione ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375), wtedy jednak chodziło głównie o rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W art. 8 ust. 1 tej ustawy przewidziano jednak – jak poprzednio – że przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach prokurator jest niezależny, z zastrzeżeniem ust. 2 oraz art. 8a i 8b. W konsekwencji prokurator był obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora, choć nie mogły one dotyczyć treści czynności procesowej.

Przepisami Prawa o prokuraturze z 2016 r. w zasadzie przywrócono stan prawny obowiązujący przed 2010 r. i choć w art. 7 zadekretowano niezależność prokuratora przy wykonywaniu czynności przewidzianych w ustawach, to jednak zarazem ograniczono ją wieloma wyjątkami i zastrzeżeniami, które zasadę niezależności redukują do minimum (art. 7 § 2–6 oraz art. 8 i 9). Jest niewątpliwe, i potwierdza to praktyka, że cechą wspólną tych wyjątków i zastrzeżeń, a także zarządzeń, poleceń i wytycznych jest ograniczenie w sposób władczy niezależności prokuratury i prokuratorów. Ochrona niezależności prokuratora wyrażająca się prawem żądania zmiany polecenia przełożonego, wyłączenia z wykonania czynności lub z udziału w sprawie (art. 7 § 4 Pr.prok.) jest zbyt słaba, a nawet



iluzoryczna, zwłaszcza że ustawodawca pozostawił prokuratorowi przełożonemu pełną swobodę (uznaniowość) w decydowaniu o zmianie (cofnięciu) polecenia lub wyłączeniu prokuratora. Poza tym – co wynika z art. 7 i 8 Pr.prok. – po ewentualnym uwzględnieniu żądania prokuratora i zmianie polecenia prokurator nie może już kwestionować tego polecenia ponownie.

Należy przy tym mieć na względzie, że sam Prokurator Generalny, będący jednocześnie przedstawicielem władzy wykonawczej i politycznej, otrzymał od ustawodawcy wiele nieznanych wcześniej w takim rozmiarze uprawnień ustrojowych i procesowych, wpływających nie tylko na bieg karnego postępowania przygotowawczego, które jest główną domeną działania prokuratury, ale także na sposób jej funkcjonowania i działania prokuratorów. Może np. wydawać zarządzenia, wytyczne i polecenia (art. 13 § 1 w związku z art. 34 § 1), zmieniać i uchylać decyzje podległego prokuratora (art. 8), stosować zasadę substytucji i dewolucji (art. 9 § 1 i 2), zwracać prokuratorowi uwagę na piśmie i wytykać uchybienia (art. 7 § 7 pkt 1 i 2), inicjować postępowanie dyscyplinarne przeciwko prokuratorowi (art. 7 § 8) oraz wymierzać prokuratorom kary porządkowe upomnienia (art. 149 § 1). Prokurator Generalny, choć sam nie jest prokuratorem, jest także przełożonym wobec wszystkich prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury (art. 13 § 2), bezpośrednim przełożonym Prokuratora Krajowego (art. 31 § 1) oraz przełożonym dyscyplinarnym w stosunku do każdego prokuratora powszechnych jednostek prokuratury. Oznacza to, że może przekazywać swoje uprawnienia, w formie władczej, prokuratorom wszystkich jednostek prokuratury.

W tej sytuacji postawiona w skardze kasacyjnej teza o niezależności i samodzielności prokuratora, a więc także o jego pełnej swobodzie decyzyjnej jest – współcześnie oraz w perspektywie historycznej – nieuzasadniona i oderwana zarówno od rzeczywistości normatywnej, jak i praktyki. Kierownik jednostki prokuratury, umocowując prokuratora jako pełnomocnika procesowego, miał więc i ma pełny wpływ na jego działania oraz może je kontrolować, dysponując obecnie środkami przewidzianymi w art. 7 § 2–6 i § 8 Pr. prok. Jest przy tym oczywiste, że zastępując stronę – w tym wypadku Skarb Państwa, działający przez właściwą jednostkę prokuratury – pełnomocnik działa w jej interesie i na jej rzecz, w związku z czym podlega jej poleceniom, wymaganiom i oczekiwaniom. To strona dysponuje

dochodzonym roszczeniem oraz ustanawia zasady ochrony swych praw, zatem pełnomocnik musi się im poddać lub do nich dostosować, tym bardziej więc o jego niezależności nie może być mowy. Oczywiście, nie oznacza to, że w każdym wypadku i w każdej sprawie prokurator działa „pod dyktando” przełożonego.

Należy w związku z tym podkreślić odmienność pozycji zajmowanej przez prokuratora w postępowaniu cywilnym na podstawie art. 7 oraz 55 i nast. k.p.c., tj. pozycji strony w znaczeniu formalnym, działającej w celu ochrony praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego; niezależność prokuratora na tym polu jest szersza, jednak nie oznacza to wyłączenia stosowania wobec niego środków przewidzianych w Prawie o prokuraturze. Tego aspektu działania prokuratora rozstrzygane zagadnienie jednak w ogóle nie dotyczy.

W skardze kasacyjnej Prokuratora Generalnego podjęto również – o czym już była mowa – próbę zrównania statusu sędziego i prokuratora oraz wykazania, że te same przeszkody, które uniemożliwiają pełnienie przez sędziego funkcji pełnomocnika sądu (Skarbu Państwa reprezentowanego przez właściwy sąd), dotyczą także prokuratora. Oczywiście tak nie jest, sędziowie bowiem jako piastuni władzy sądowniczej są jej przedstawicielami, umocowanymi w Konstytucji i wyposażonymi we właściwe tej władzy atrybuty. Podstawowym, ustrojowym zadaniem sędziego – kształtowanym przez jego status – jest sprawowanie władzy sądowniczej, której istotę stanowi wydawanie orzeczeń w warunkach niezawisłości, a więc rozstrzyganie sporów i konfliktów prawnych, a także rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych oraz osądzanie spraw w sposób bezstronny, zależny tylko od Konstytucji i obowiązujących ustaw. Jeżeli nawet przepis szczególny uprawnia lub zobowiązuje sędziów do działań pozajurysdykcyjnych, to – spełniając je – sędziowie nie podlegają jakimkolwiek poleceniom lub wpływom (np. w komisjach wyborczych).

Prokuratura natomiast jest organem stojącym na straży praworządności, ulokowanym nie tylko poza władzą sądowniczą, ale także poza szeroko rozumianym wymiarem sprawiedliwości, a więc pozbawionym gwarancji konstytucyjnych oraz – co już akcentowano – skonstruowanym na zasadzie zależności i podporządkowania, współcześnie także w szerokim zakresie podporządkowania zewnętrznego (politycznego). Prokurator wykonuje przy tym nie

tylko czynności wynikające bezpośrednio z ustaw i należące do zakresu jego działania, ale także powierzone mu doraźnie przez przełożonego. O ile zatem w obowiązującym prawie, a w szczególności w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 52 ze zm. – dalej „Pr.u.s.p.”) nie ma przepisu upoważniającego do obciążenia sędziego – nawet za jego zgodą – obowiązkami pełnomocnika procesowego sądu, w którym ma swoje miejsce służbowe, ani jakiegokolwiek innego sądu, o tyle są takie przepisy, które dotyczą prokuratorów. Takim przepisem jest np. art. 9 Pr.prok., uzupełniany przepisami art. 7 § 2–6.

Należy pamiętać – na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12 – że organem sądu jest nie tylko prezes, ale także jego dyrektor, który wykonuje m.in. zadania gospodarcze i finansowe (art. 21a, 31a oraz 177 § 2 Pr.u.s.p.), przy czym jego zwierzchnikiem służbowym jest Minister Sprawiedliwości (art. 21a § 2 i art. 177 § 4 Pr.u.s.p.). W tym też zakresie dyrektor, a nie prezes sądu jest w postępowaniu cywilnym reprezentantem sądu jako *stationis fisci* Skarbu Państwa (por. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r. poz. 1182 ze zm.). Przy przyjęciu, że sędzia może być pełnomocnikiem procesowym sądu, kompetencja do udzielenia pełnomocnictwa należałaby wówczas do dyrektora sądu, który w ten sposób – wspólnie z Ministrem Sprawiedliwości – uzyskiwałby nad sędziami zwierzchnictwo służbowe. Takie niebezpieczeństwa nie występują w przypadku prokuratury, i to nie dlatego, że nie przewidziano w jej strukturach stanowiska dyrektora, ale dlatego, że zwierzchnictwo i podporządkowanie stanowią istotę jej organizacji i działania.

Nawiasem mówiąc, zawarte w przytoczonej uchwale Sądu Najwyższego stwierdzenie, że sędzia nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 87 § 2 k.p.c., oznacza przede wszystkim to, iż między nim a prezesem sądu, a tym bardziej jego dyrektorem nie ma typowej dla stosunku pracy, także stosunku służbowo-pracowniczego, więzi pracowniczo-prawnej, charakteryzującej się m.in. podleganiem kierownictwu i dyspozycjom pracodawcy; właśnie niezależność, niezawisłość i niepodleganie przez sędziego jakimkolwiek wpływom (zarządzeniom) prezesa (dyrektora) oraz brak podstawy prawnej powodują, że sędzia nie może

być pełnomocnikiem sądu jako jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, a tym bardziej Skarbu Państwa jako osoby prawnej reprezentowanej przez właściwy sąd (organ sądu).

W tym stanie rzeczy, uwzględnivszy fakt, że prokurator jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p. pozostającym w stosunku pełnej zależności służbowej oraz pracowniczej od prokuratora przełożonego (Prokuratora Generalnego), należy przyjąć, iż może – i mógł pod rządem ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze – wykonywać sądową „obsługę” prawną Skarbu Państwa reprezentowanego przez organ właściwej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. art. 67 § 2 k.p.c.), a w konsekwencji – na podstawie art. 87 § 2 k.p.c. – być jego pełnomocnikiem procesowym.

Pełnienie funkcji pełnomocnika procesowego nie wykracza przy tym poza ustrojowe i ustawowe kompetencje prokuratury, a przeciwnie, mieści się w nich, gdyż występowanie (zastępowanie) przed sądem, zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych oraz administracyjnych, należy do podstawowych zadań prokuratora oraz stanowi element jego warsztatu pracy. Działanie prokuratora przed sądem w czyimś imieniu albo na czyjąś rzecz – także na rzecz interesu publicznego – jest jedną z podstawowych funkcji tego zawodu, zbiegającą się w wielu miejscach z istotą, celami i zadaniami pełnomocnika procesowego.

Na marginesie więc należy dodać, że przyjęcie, iż prokurator nie może być pełnomocnikiem oznaczałoby nie tylko konieczność ponoszenia przez Skarb Państwa dodatkowych, nieuzasadnionych wydatków związanych z zatrudnianiem radców prawnych lub zlecaniem stosownych zadań w drodze umów cywilnoprawnych, ale przede wszystkim powodowałoby niewykorzystanie możliwości tkwiących w prokuraturze, grupującej prawników doświadczonych także w innych dziedzinach niż prawo karne, znających specyfikę pracy prokuratury i mogących przez to skutecznie bronić interesów Skarbu Państwa. Należy przy tym pamiętać, że jednym z głównych celów unormowania zawartego w art. 87 § 2 k.p.c. jest umożliwienie podmiotom profesjonalnym – osobom prawnym, także Skarbowi Państwa, oraz przedsiębiorcom, w tym niemającym osobowości prawnej – racjonalnego wykorzystywanie ich potencjału organizacyjnego oraz zdolności kadrowych. W każdym jednak wypadku decyzja o ustanowieniu pracownika

pełnomocnikiem procesowym należy do pracodawcy, przy czym prokurator – jako pracownik – może być pełnomocnikiem Skarbu Państwa oczywiście tylko w sprawach, w których czynności zastępstwa nie podejmuje Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (art. 67 § 2 *in fine* k.p.c.). Dotyczy to również spraw, w których Prokuratoria Generalna przekazała wykonywanie zastępstwa podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa (właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury).

Zajęte stanowisko nie stoi w opozycji do powołanych w skardze kasacyjnej orzeczeń Sądu Najwyższego, tj. uchwały z dnia 28 października 1998 r., III ZP 28/98 (OSNAPUS 1999, nr 5, poz. 158) oraz postanowienia z dnia 14 stycznia 2002 r., I PKN 607/01 (OSNAPUS 2004, nr 3, poz. 48), które zostały wydane przed zmianą art. 465 k.p.c., dokonaną ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 218). Rzeczywiście, przed wprowadzeniem do tego artykułu przepisu § 1<sup>1</sup>, prokurator nie mógł być pełnomocnikiem prokuratury jako jego pracodawcy, gdyż takiej możliwości ten przepis nie przewidywał. Nie mógł być w takiej sytuacji także pełnomocnikiem na podstawie art. 87 § 2 k.p.c., gdyż prokuratura jest jako pracodawca państwową jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, a takich jednostek przepis ten, odnosząc się do osób prawnych i przedsiębiorców, nie obejmuje. Obecnie art. 456 § 1<sup>1</sup> k.p.c. jednoznacznie przewiduje, że w sprawach z zakresu prawa pracy pełnomocnikiem pracodawcy niebędącego osobą prawną lub przedsiębiorcą (por. art. 460 § 1 k.p.c.) może być również jego pracownik, a więc także prokurator.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.