

Radosław Grabowski¹

**Glosa do postanowienia Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych
i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2011 r.,
III SW 169/11²**

Stan faktyczny

Głosowane postanowienie Sądu Najwyższego zapadło w następującym stanie faktycznym: marszałek Sejmu postanowieniem z dnia 27 października 2011 r. stwierdził wygaśnięcie z dniem 27 października 2011 r. mandatu posła Dariusza Barskiego, wybranego z listy kandydatów na posłów nr 1 Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość w okręgu wyborczym nr 9 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Łodzi. Jako podstawę prawną wskazał art. 249 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), uznając jednocześnie, że zaistniały okoliczności opisane w art. 103 ust. 2 Konstytucji RP³.

W uzasadnieniu postanowienia marszałek Sejmu wskazał na konstytucyjny zakaz łączenia wykonywania mandatu posła na Sejm z piastowaniem określonych stanowisk państwowych. Podkreślił, że jest to konsekwencja zasady podziału i równowagi władz, a celem ustanowionych w konstytucji ograniczeń jest zapobieżenie konfliktom interesów, angażowaniu się posła w sytuacje mogące poddawać w wątpliwość jego osobi-

¹ Autor jest adiunktem w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Katedry Politologii Wydziału Socjologiczno-Historycznym Uniwersytetu Rzeszowskiego.

² Zob. <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/III%20SW%20169-11.pdf> (5.01.2013).

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

stą bezstronność czy uczciwość, podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Marszałek Sejmu uznał, że konstytucja ustanawia bezwzględne nakazy niepołączalności, stosowane bezpośrednio (art. 8 Konstytucji RP). Są one opisane w art. 103 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 Konstytucji RP i w tej części przepisy te nie wymagają jednoczesnego stosowania ustaw, a jeżeli są one współstosowane, to jedynie informacyjnie. Oznacza to, że podstawą prawną określonych nakazów jest wprost przepis konstytucji, a jego zakres normowania nie może być ograniczony przez inne akty prawne.

W uzasadnieniu postanowienia marszałek Sejmu wskazał, że prokuratorem w rozumieniu konstytucyjnym jest każde ustawowe ujęcie prokuratora, tj. członka prokuratury – organu ochrony prawnej podlegającego zwierzchnictwu służbowemu prokuratora generalnego. Prokuratorowi w stanie spoczynku przysługuje szereg praw i obowiązków prokuratora: nie wykonuje on „zadań prokuratorskich”; zamiast wynagrodzenia otrzymuje uposażenie w wysokości określonej proporcjonalnie do wynagrodzenia prokuratora; może używać dotychczasowego tytułu z dodaniem wyrazów „w stanie spoczynku”; posługuje się legitymacją służbową; podobnie jak czynny prokurator nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia (z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym) ani też innego zajęcia czy sposobu zarobkowania, które by przeszkadzało w pełnieniu obowiązków prokuratora, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu. Prokurator w stanie spoczynku jest obowiązany dochować godności prokuratora, zaś za uchybienie tej godności odpowiada dyscyplinarnie. Ponadto prokurator w stanie spoczynku może w pewnych okolicznościach powrócić do czynnej służby na poprzednio zajmowane stanowisko albo stanowisko równorzędne.

Dariusz Barski wniósł odwołanie od postanowienia marszałka Sejmu tak osobiście, jak też działając za pośrednictwem pełnomocników, przy czym przedstawione w czterech pismach procesowych argumenty w znacznym stopniu powtarzają się, a częściowo znoszą. Podkreślono m.in., że prawidłowa wykładnia art. 103 Konstytucji RP oraz innych ustaw prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w dniu wyborów D. Barski nie peł-

nił funkcji lub stanowiska prokuratora, przez co nie miał obowiązku ani podstawy prawnej do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się takiego urzędu. Skarżący wskazał, że brak jest możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (ściśle – jej art. 103), a założenie o możliwości korygowania jednoznacznie brzmiącej dyspozycji art. 65a ust. 1 ustawy o prokuraturze i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴ poprzez oparcie rozstrzygnięcia *in concreto* wprost na przepisie konstytucji budzi daleko idące kontrowersje. W ocenie skarżącego sama norma konstytucyjna wyrażona w art. 103 ust. 2 Konstytucji RP może być uznawana za niejednoznaczną.

Zdaniem skarżącego celowościowa wykładnia art. 103 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie prowadzi do wniosku, że funkcją tego przepisu jest zabezpieczenie z jednej strony – bezstronności i apolityczności „czynnego” prokuratora, która mogłaby być zagrożona przez angażowanie się przez niego w spory polityczne, nieuchronne w przypadku sprawowania mandatu parlamentarnego, a przez to również zabezpieczenie autorytetu państwa i instytucji prokuratury. Z drugiej zaś strony – funkcją tego przepisu jest zapewnienie niezależności parlamentarzysty od poleceń przełożonych służbowych, których powinien on, jako reprezentant społeczeństwa, kontrolować.

Marszałkowi Sejmu zarzucono naruszenie prawa materialnego, czyli art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 w związku z art. 99 Konstytucji RP, poprzez uznanie, że osoba posiadająca status prokuratora Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku nie korzysta z pełni praw obywatelskich, w szczególności równości wobec prawa, z prawa równego dostępu do służby publicznej oraz do sprawowania mandatu parlamentarnego na warunkach określonych dla prokuratora w służbie czynnej. Skarżący zwrócił uwagę, że terminy konstytucyjne powinny być konfrontowane z identycznie brzmiącymi terminami ustawowymi zastanymi przez ustrojodawcę. W jego opinii przyjęcie przez interpretatora odmiennego, „autonomicznego” znaczenia terminu konstytucyjnego z reguły nie jest oczywiste i wymaga poparcia odpowiednią argumentacją, której brak w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

⁴ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2011, Nr 7, poz. 29 ze zm.).

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego

Prokurator w stanie spoczynku nie może sprawować mandatu poselskiego (art. 103 ust. 2 Konstytucji RP).

Komentarz

Na aprobatę zasługuje ten fragment uzasadnienia postanowienia, w którym Sąd Najwyższy dokonał wyjaśnienia trybu, w jakim działał marszałek Sejmu. Słusznie uznano za legalne podjęte przez ten organ działania, podkreślił, że w myśl art. 247 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy wygaśnięcie mandatu posła następuje między innymi „w przypadku zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP z 1997 r. albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła”. Zgodnie z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu posła zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, o których mowa w § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy, następuje, jeżeli nie złoży on marszałkowi Sejmu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Wygaśnięcie mandatu posła, który nie złożył tego oświadczenia, następuje więc z mocy prawa, a marszałek Sejmu stwierdza jedynie wygaśnięcie mandatu (art. 249 § 1 ustawy Kodeks wyborczy). W zakresie przesłanek wygaśnięcia mandatu posła z powodu naruszenia zakazu łączenia funkcji lub stanowisk ze sprawowaniem mandatu posła art. 247 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy odsyła wprost do konstytucji.

Pozytywnie należy ocenić wskazanie przez Sąd Najwyższy istotnych elementów reguły niepołączalności ustanowionej nie w celu dyskryminowania osób pełniących określone funkcje, ale dla zabezpieczenia istotnego interesu publicznego. W uzasadnieniu do postanowienia Sąd Najwyższy podkreślił, że w doktrynie prawa wyrażone zostały rozbieżne poglądy na temat rozumienia i znaczenia różnic między pierwszym a drugim ustępem art. 103 Konstytucji. W ustępie pierwszym zamieszczono wykaz funkcji objętych zakazem i instytucji państwowych, których pracownicy nie mogą sprawować

mandatu posła, natomiast w ustępie drugim wymieniono osoby, których wspólną cechą jest (ma być) apolityczność, istotna z uwagi na demokratyczny charakter państwa (art. 2 Konstytucji RP). Z art. 103 ust. 3 Konstytucji RP wynika dopuszczalność rozszerzenia przez ustawodawcę zwykłego katalogu przypadków objętych zakazem ich łączenia z mandatem poselskim. Sąd Najwyższy słusznie uznał, że należy przyjąć niedopuszczalność zawężenia w ustawie katalogu przypadków objętych konstytucyjnym zakazem niepołączalności, a także wskazał, że ustawodawca zwykły nie ma też kompetencji odmiennego uregulowania niepołączalności w odniesieniu do osób objętych art. 103 ust. 2 Konstytucji RP.

Jest to stanowisko wielokrotnie prezentowane w nauce prawa. Tytułem przykładu można wskazać stanowisko K. Grzybowskiego: „Prawa zasadnicze są wytycznymi dla działalności władz i organów państwowych, zarówno ustawodawczych, jak i sądowych. Są więc wytycznymi zarówno dla tworzenia ustaw, jak i regułami interpretacyjnymi dla istniejących ustaw. Są generalnymi instrukcjami *pouvoir constituant* dla całej dynamiki życia państwowego”⁵. W aktualnym stanie prawnym Konstytucja RP z 1997 r. nie tylko jest aktem hierarchicznie nadrzędnym, ale także stosowanym bezpośrednio (art. 8 ust. 2), choć należy wskazać, że w pewnych sytuacjach może to rodzić pewne problemy⁶.

Z uwagi na zasadnicze znaczenie dla rozstrzyganego sporu prawnego, Sąd Najwyższy dokonał analizy pojęć „prokurator” oraz „prokurator w stanie spoczynku”, nie znajdując podstaw, aby na gruncie obowiązującego stanu prawnego przeciwstawiać je sobie. Pojęcie „prokurator” zawiera w sobie pojęcie „prokurator w stanie spoczynku”. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i w literaturze prawniczej jednolicie podkreśla się, że prokuratorzy (tak samo sędziowie) z chwilą przejścia w stan spoczynku nie przestają być prokuratorami (sędziami) i nie przestają pełnić funkcji publicznej. Ich stosunek służbowy trwa nadal, ulega jedynie przekształceniu. Prokurator w stanie spoczynku pozostaje w stosunku publicznopraw-

⁵ K. Grzybowski, *Nauka o państwie. Część I*, Kraków 1949, s. 166.

⁶ Szerzej o problemie bezpośredniego stosowania konstytucji i poglądach przedstawicieli polskiej doktryny prawa: K. Działocha, *Komentarz do art. 8 ust. 2 Bezpośrednia stosowność konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 36–53.

nym, ustają tylko jego obowiązki pracownicze. W pewnych okolicznościach mogą one zresztą ulec przywróceniu. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Najwyższy wyraźnie podkreślił, że stan spoczynku winien być traktowany nie jako przywilej, lecz instrument wzmacniający niezależność prokuratorów i zachowanie autorytetu instytucji władzy publicznej, jaką jest prokuratura⁷. Przypomniał też, że intencją ustawodawcy – dążącego do zachowania elitarnego charakteru funkcji sędziów i prokuratorów oraz autorytetu sądów i prokuratur – było przyznanie szczególnych uprawnień osobom, które pełniły funkcję sędziego lub prokuratora w zamian za rezygnację z części uprawnień. Ustawodawca powiązał ze stanem spoczynku szereg obowiązków, w tym podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej, ograniczenie w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia oraz w możliwości wykonywania innych zajęć. Z perspektywy konstytucyjnej nie da się zaakceptować – tak w opinii Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego – uzyskiwania przez prokuratorów w stanie spoczynku niejako podwójnej korzyści w postaci pobierania uposażenia korzystnego w porównaniu z możliwymi do uzyskania świadczeniami emerytalnymi i jednocześnie niepodlegania ograniczeniom w podejmowaniu zatrudnienia. O ile jednak prokurator (sędzia) w stanie spoczynku nie godzi się z takimi ograniczeniami, posiada możliwość zrezygnowania ze stanu spoczynku.

Należy podkreślić i pozytywnie ocenić, że Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do postanowienia zwrócił uwagę na relację zachodzącą pomiędzy normami konstytucyjnymi a normami ustawowymi. Wskazał tym samym drogę zarówno twórcom, jak i interpretatorom ustaw uszczegóławiających postanowienia Konstytucji RP. Przyjęcie, że art. 103 ust. 2 Konstytucji jest normą samowykonalną w tym sensie, iż intencją ustrojodawcy było takie unormowanie kwestii związanej z zakazem sprawowania mandatu posła na płaszczyźnie konstytucyjnej, aby ustawodawca zwykły tego nie regulował, umożliwia dokonanie wykładni art. 65a ust. 1 ustawy o prokuraturze i art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zgodzie z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Należy mieć na uwadze, że pojęcia zawarte w Konstytucji mają – co najmniej w pewnej mierze – charakter autonomiczny, co wynika z ogólnej zasady interpretacji, zgodnie z którą to normy konstytucyjne mu-

⁷ Wyrok z dnia 6 marca 2007 r., SK 54/06 (OTK-A 2007 nr 3, poz. 23).

szą być traktowane jako punkt odniesienia do oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. Przyjęcie innego założenia musiałoby w odniesieniu do rozpatrywanych regulacji oznaczać, że normy ustawowe determinowałyby zakres konstytucyjnego zakazu łączenia mandatu posła, o którym stanowi art. 103 ust. 2 Konstytucji i mogłyby skutecznie go zablokować. W rezultacie wykładnia przepisów Konstytucji nie może być dokonywana poprzez treść norm ustawowych, ale odwrotnie, należy stosować prokonstytucyjną wykładnię tych norm.

Krytycznie należy natomiast ocenić postawę Sądu Najwyższego w kwestii stosowania normy z art. 8 Konstytucji RP. Postanowienie zostało wydane w oparciu o przepisy ustawowe, a jedynie pomocniczo sięgnięto do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zdaniem Sądu Najwyższego przepisem Konstytucji RP poświęconym zasadzie *incompatibilitas* jest jej art. 103, który „ma zastosowanie w tej sprawie z mocy odesłania zawartego w ustawie – Kodeks wyborczy” (s. 20 głosowanego postanowienia). To kuriozalne stwierdzenie, szczególnie, że na stronie 25. uzasadnienia czytamy: „Należy mieć na uwadze, że pojęcia zawarte w Konstytucji mają – co najmniej w pewnej mierze – charakter autonomiczny, co wynika z ogólnej zasady interpretacji, zgodnie z którą to normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia do oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000 nr 4, poz. 109)”.

W uzasadnieniu SN stwierdził, że jest on obowiązany stosować art. 103 nie bezpośrednio, ale współstosować go, analizując zawartość normatywną art. 247 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy. Sięgnięcie do konstytucji jest – w opinii SN – konieczne dla odtworzenia hipotezy normy prawnej zawartej w art. 247 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy⁸. Można odnieść wrażenie, że w opinii Sądu Najwyższego Konstytucja RP posiada wprawdzie szczególną moc prawną, ale jest aktem abstrakcyjnym i jako taki nie da się stosować bezpośrednio. W tym kontekście można wyrazić wątpliwości co do gotowości sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w realiach stworzonych przez

⁸ Co ciekawe, na s. 20 głosowanego uzasadnienia do postanowienia Sąd Najwyższy stwierdził: „W zakresie przesłanek wygaśnięcia mandatu posła z powodu naruszenia zakazu łączenia funkcji lub stanowisk ze sprawowaniem mandatu posła art. 247 § 1 pkt 5 ustawy – Kodeks wyborczy odsyła wprost do konstytucji”

przepisy art. 8 Konstytucji RP z 1997 r., tj. konieczności bezpośredniego stosowania konstytucji. Można jedynie domniemywać, czy postawa taka jest rezultatem praktyki sądowej, gdzie podstawą orzekania są ustawy, czy niskiej świadomości dotyczącej skutków prawnych hierarchicznego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.