

ZASADNICZE POWODY ROZSTRZYGNĘCIA W SPRAWACH

sygn akt: III SW 168/11 i III SW 169/11

Postanowieniem z 27 października 2011 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził wygaśnięcie z dniem 27 października 2011 r. mandatu posła Bogdana Świączkowskiego.

Od tego postanowienia odwołał się poseł Bogdan Świączkowski zarówno osobiście jak i działając przez dwóch adwokatów – łącznie w trzech pismach procesowych.

Postanowieniem z 27 października 2011 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził wygaśnięcie z dniem 27 października 2011 r. mandatu posła Dariusza Barskiego.

Poseł Dariusz Barski wniósł odwołanie od tego postanowienia osobiście oraz działając za pośrednictwem pełnomocników – łącznie w 4 pismach procesowych.

Sąd Najwyższy ustalił na podstawie akt osobowych prokuratorów że:

1. Prokurator Generalny pismem z 31 marca 2010 r. przeniósł z tym samym dniem prokuratora byłej Prokuratury Krajowej Bogdana Świączkowskiego na stanowisko Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach z zachowaniem prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku
2. Prokurator Generalny pismem z 31 marca 2010 r. przeniósł z tym dniem Dariusza Barskiego prokuratora byłej Prokuratury Krajowej na stanowisko prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi z zachowaniem prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku.

Bogdan Świączkowski i Dariusz Barski wnieśli sprzeciwy od decyzji Prokuratora Generalnego o przeniesieniu.

Prokurator Generalny w związku ze złożonymi sprzeciwami zawiadomił, że z dniem 1 maja 2010 r. prokuratorzy Bogdan Świączkowski i Dariusz Barski przejdą w

stan spoczynku. Przejście w stan spoczynku nastąpiło zatem na skutek podjęcia decyzji o wniesieniu sprzeciwu.

Pismem z 5 maja 2010 r. ustalono wysokość uposażenia prokuratora w stanie spoczynku w wysokości 100% wynagrodzenia.

Pan prokurator w stanie spoczynku Bogdan Świączkowski dwukrotnie zawiadamiał Prokuratora Generalnego o tym, że wyklada w szkole wyższej i zamierza podpisać umowę o dzieło na przygotowanie opracowania naukowego.

Pan prokurator w stanie spoczynku Dariusz Barski zawiadomił Prokuratora Generalnego o zamiarze podjęcia zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym w szkole wyższej.

Prokurator Generalny nie wyraził sprzeciwu.

Badając dotychczasową praktykę odnoszącą się do aktywności parlamentarnej sędziów w stanie spoczynku Sąd Najwyższy ustalił, że wobec sędziego w stanie spoczynku, która w latach 2001 – 2007 sprawowała mandat senatora nie były podejmowane żadne działania przez Marszałka Senatu, Prezesa Sądu Okręgowego ani Ministra Sprawiedliwości, nie zapadły też żadne rozstrzygnięcia. Sędzia nie pobierała uposażenia sędziego w stanie spoczynku w czasie sprawowania mandatu. W literaturze prawniczej został opisany przypadek sprzeciwu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w stosunku do udziału sędziego w stanie spoczynku w pracach sejmowej komisji śledczej podyktowanego uznaniem, że udział ten nie da się pogodzić z zasadą apolityczności sędziów, może zaszkodzić dobremu wizerunkowi Sądu Najwyższego a nawet doprowadzić do sytuacji uchybiającej godności urzędu sędziowskiego. Sprzeciw ten został jednogłośnie podtrzymany przez Kolegium Sądu Najwyższego.

Przechodząc do motywów rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w tych sprawach trzeba przypomnieć, że zgodnie z Kodeksem wyborczym (art. 247 § 1) wygaśnięcie mandatu posła następuje między innymi w przypadku zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła.

Wygaśnięcie mandatu następuje z mocy prawa. Marszałek stwierdza wygaśnięcie w drodze postanowienia.

1. Przepis określający ten przypadek wygaśnięcia mandatu zawiera odesłanie do przepisów Konstytucji.

Sąd Najwyższy nie stosuje zatem przepisu Konstytucji bezpośrednio, a jedynie współstosuje go odtwarzając treść hipotezy normy ustawowej.

2. Przepis Konstytucji stanowiący o zakazie łączenia mandatu posła to art. 103.

W ustępie 1 wymienione zostały funkcje których nie można łączyć z mandatem posła.

W ustępie 2 wymieniono podmioty, które nie mogą sprawować mandatu poselskiego, między innymi prokuratora. Są to osoby wykonujące zawody (pełniące służbę), których apolityczność stanowi istotną wartość.

Według art. 103 ust. 3 Konstytucji inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa.

Wynika stąd, że dopuszcza się rozszerzenie w ustawie katalogu zakazu łączenia funkcji i zakazów sprawowania mandatu, lecz nie dopuszcza się zwężenia w ustawie katalogu zamieszczonego w Konstytucji. Ustawodawca zwykły nie ma kompetencji odmiennego regulowania niepołączalności (*incompatibilitas*) co do osób objętych przepisem art. 103 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. W dacie wejścia w życie Konstytucji stosunek służbowy prokuratora ustawał z jego przejściem na emeryturę.

Po wprowadzeniu instytucji prokuratorowskiego stanu spoczynku stosunek służbowy prokuratora powstaje z dniem jego powołania i trwa do śmierci prokuratora. Może też ustać wskutek zrzeczenia się lub orzeczenia sądu.

Użyte w art. 103 ust. 2 Konstytucji pojęcie „prokurator” należy rozumieć w taki sposób jaki obecnie występuje w systemie prawnym.

Pojęcie to obejmuje osoby pozostające w stosunku służbowym prokuratora, a więc zarówno prokuratorów „w stanie czynnym”, wykonujących obowiązki prokuratorowskie objęte ich stosunkiem pracy jak i prokuratorów w stanie spoczynku.

Nie ma podstaw do przeciwstawiania pojęcia „prokurator” i „prokurator w stanie spoczynku”.

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, a także w literaturze prawniczej jednolicie podkreśla się, że prokuratorzy (i sędziowie) z chwilą przejścia w stan spoczynku nie przestają być prokuratorami (i sędziami) i nie

przestają pełnić funkcji publicznej. Z chwilą przejścia w stan spoczynku stosunek służbowy ulega jedynie przekształceniu. Prokurator pozostaje w stosunku publicznoprawnym, ustają tylko jego obowiązki pracownicze.

W literaturze akcentuje się, że sędziowie (i prokuratorzy, którzy przechodzą w stan spoczynku na takich samych zasadach jak sędziowie, co jest wyrazem tendencji równania statusu prokuratora do statusu sędziego) do końca życia są ograniczeni w swych prawach obywatelskich. Nawet w stanie spoczynku ciąży na nich obowiązek dbałości o godność urzędu, który sprawowali, pod groźbą postępowania dyscyplinarnego i ukarania włącznie z utratą uprawnień do stanu spoczynku i uposażenia. W praktyce oznacza to powstrzymywanie się od zachowań dla innych dozwolonych. Przez całe życie nie mają praktycznie możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że prokurator w stanie spoczynku nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w określonym wymiarze. O zamiarze podjęcia zatrudnienia, zajęcia (odpłatnego lub nieodpłatnego) i sposobu zarobkowania, prokurator w stanie spoczynku jest obowiązany zawiadomić prokuratora pełniącego określoną funkcję.

Prokurator w stanie spoczynku – co wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego – nie może być członkiem partii politycznej ani prowadzić działalności politycznej.

Prokurator w stanie spoczynku podlega też odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Generalnie – do prokuratora w stanie spoczynku stosuje się wszystkie przepisy, w tym przepisy wprowadzające ciężary i ograniczenia, dotyczące prokuratora czynnego poza tymi które nie dadzą się pogodzić ze stanem spoczynku.

Z drugiej strony, w orzecznictwie podkreślono, że pozostawanie w stanie spoczynku jest co do zasady dobrowolne. Prokurator winien dokonać oceny, czy chce pozostawać w stanie spoczynku, a zatem godzić się na wiążące się z tym ograniczenia.

Te wywody prowadzą do wniosku, że użyte w art. 103 ust. 2 pojęcie „prokurator” obejmuje „prokuratora w stanie spoczynku”.

5. Sąd Najwyższy zważył, że rozumienie (wykładnia) art. 103 Konstytucji nie może być dokonywane poprzez treść norm ustawowych. Odwrotnie, należy stosować

prokonstytucyjną wykładnię norm ustawowych. Dotyczy to zwłaszcza art. 65a ustawy o prokuraturze, na który powołują się wnoszący odwołania.

W myśl tego przepisu prokurator mianowany, powołany lub wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych jest obowiązany zrzec się swojego stanowiska, chyba że przechodzi w stan spoczynku.

Sąd Najwyższy dostrzega możliwość wykładni tego przepisu w zgodzie z Konstytucją jako niedotyczącego sprawowania mandatu posła, która to sytuacja jest uregulowana wprost w Konstytucji. W myśl takiej wykładni, przepis ten reguluje inne przypadki wyboru do organów państwowych. Podkreślić jeszcze raz trzeba, że w tej sprawie Sąd Najwyższy stosuje (współstosuje) Konstytucję na zasadzie odesłania do jej przepisu w normie ustawowej regulującej wygaśnięcia mandatu posła.

6. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora w art. 30 zawiera zakaz wykonywania pracy w charakterze sędziego i prokuratora. Prokonstytucyjna wykładnia tego przepisu pozwala na jego rozumienie jako zakazu pozostawania w stosunku służbowym prokuratora skoro „bycie prokuratorem” jest ujęta w Konstytucji przesłanką zakazu sprawowania mandatu posła.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora reguluje też zasady przysługiwania uposażenia poselskiego oraz przypadki, kiedy ono nie przysługuje. Wymienione są w niej sytuacje pobierania emerytur tzw. mundurowych stanowiących 75% podstawy ich wymiaru a pomija się sytuacje pobierania uposażenia w stanie spoczynku, co może świadczyć o tym, że w ustawie tej nie przewidziano sprawowania mandatu posła lub senatora przez sędziego lub prokuratora w stanie spoczynku.

7. Konstytucyjny zakaz sprawowania mandatu przez sędziów i prokuratorów oraz inne osoby wymienione w art. 103 ust. 2 ma uzasadnienie w wartości, jaką jest dobry wizerunek organów państwa (instytucji), których przedstawicielami są te osoby, we wspieraniu zaufania społecznego do tych organów i instytucji i w przeciwdziałaniu konfliktowi interesów i tzw. podwójnej lojalności, które mogłyby wystąpić w razie wykonywania działalności parlamentarnej przez te osoby.

Sprawowanie mandatu posła stanowi wykonywanie działalności politycznej a prokuratura winna być postrzegana jako apolityczny organ ochrony prawnej. Konflikt interesów w przypadku posła będącego prokuratorem w stanie spoczynku może

ujawnić się w przypadku procedury odwołania Prokuratora Generalnego przez Sejm. Gdyby przyjąć (do czego Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw), że prokurator byłby Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku sprawowałby mandat posła doszłoby do sytuacji, w której o zamiarze podjęcia dodatkowego zajęcia poseł/prokurator byłby obowiązany powiadamiać zarówno Prokuratora Generalnego jak i Marszałka Sejmu, przy czym Prokurator Generalny może wyrazić sprzeciw. Naruszenie obowiązku poselskiego mogłoby spowodować odpowiedzialność regulaminową.

Zarówno poseł jak i prokurator korzystają z immunitetu. Zasady i zakres immunitetu prokuratorskiego i poselskiego różnią się jednak. Na przykład prokurator odpowiada za wykroczenia wyłącznie dyscyplinarnie a poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie na zasadzie odpowiednio stosowanych przepisów o immunitecie dotyczących odpowiedzialności karnej.

Te przykłady pokazują, że dopuszczenie do sprawowania mandatu posła przez prokuratora w stanie spoczynku mogłoby powodować sytuacje trudne - jeśli nie niemożliwe - do rozwikłania.

Takie możliwe konsekwencje wykładni prawa należy mieć na uwadze, co uczynił Sąd Najwyższy stosując również wykładnię celowościową i rozważając zasadę proporcjonalności.

8. Sąd Najwyższy nie stwierdził naruszenia zakazu dyskryminacji w razie wygaśnięcia mandatu posła będącego prokuratorem w stanie spoczynku. Wniosek taki wypływa z usytuowania zakazu sprawowania mandatu przez prokuratora w samej Konstytucji.

9. Sąd Najwyższy nie stwierdził ponadto naruszenia przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w szczególności w świetle interpretacji jej przepisów dokonywanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy wydał postanowienia o ogłoszonej treści.