

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 10 listopada 2004 r.
I PZP 3/04

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Beata Gudowska, Jerzy Kwaśniewski, Zbigniew Myszka, Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sprawozdawca, uzasadnienie), Maria Tyszel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 listopada 2004 r. sprawy z powództwa Kazimierza Z. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego o odszkodowanie, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 9 czerwca 2004 r., I PK 574/03,

„I. czy w razie gdy wykonywanie zajęć przez prokuratora w stanie spoczynku nie uchybia godności jego urzędu lub nie podważa zaufania do jego bezstronności (art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.) właściwy prokurator (art. 49 ust. 3 w związku z art. 49c tej ustawy) może odmówić udzielenia zezwolenia na wykonywanie tych zajęć?

II. czy w razie udzielenia zezwolenia na wykonywanie przez prokuratora w stanie spoczynku, w ramach stosunku pracy, innych zajęć w rozumieniu art. 49 ust. 3 wymienionej wyżej ustawy, dopuszczalne jest ograniczenie wymiaru czasu pracy tego prokuratora ?”

p o d j ą ł uchwałę:

W stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 października 2001 r. prokuratorowi w stanie spoczynku nie wolno było zajmować żadnego innego stanowiska z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego (art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy z dnia

20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jednolity: Dz.U. 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.).

U z a s a d n i e

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 9 czerwca 2004 r. wydanym na podstawie art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) przedstawił składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia poniższe zagadnienie prawne:

czy w razie gdy wykonywanie zajęć przez prokuratora w stanie spoczynku nie uchybia godności jego urzędu lub nie podważa zaufania do jego bezstronności (art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.), właściwy prokurator (art. 49 ust. 3 w związku z art. 49c tej ustawy) może odmówić udzielenia zezwolenia na wykonywanie tych zajęć,

czy w razie udzielenia zezwolenia na wykonywanie przez prokuratora w stanie spoczynku, w ramach stosunku pracy, innych zajęć w rozumieniu art. 49 ust. 3 tej ustawy, dopuszczalne jest ograniczenie wymiaru czasu pracy tego prokuratora.

Przytoczone zagadnienie powstało w sprawie z powództwa Kazimierza Z., prokuratora w stanie spoczynku, przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego o odszkodowanie z tytułu uniemożliwienia mu wykonywania zatrudnienia w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w wymiarze wyższym niż ½ etatu. W sprawie tej powód wniósł kasację od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2003 r., uznającego, że Prokurator Generalny „miał władcze kompetencje do wyrażenia zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez powoda” oraz do „określenia jego czasowego wymiaru”.

Stan faktyczny i prawny sprawy był następujący. Powód był prokuratorem Prokuratury Generalnej, który z dniem 31 października 1986 r. przeszedł na emeryturę. Od dnia 1 stycznia 1988 r. podjął pracę w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, początkowo w niepełnym wymiarze czasu pracy, a od dnia 1 stycznia 1992 r. - w pełnym wymiarze na stanowisku dyrektora Zespołu Prawa Karnego. Od tego też dnia, w wyniku decyzji organu rentowego o zawieszeniu wypłaty, przestał pobierać świadczenie emerytalne.

Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie (z pewnymi wyjątkami) ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 782), która zmieniła w sposób istotny sytuację sędziów i prokuratorów. Dla tych z nich, którzy ukończyli 70 rok życia, bądź którzy z powodu choroby lub utraty sił zostali uznani przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnych do pełnienia obowiązków sędziowskich lub prokuratorskich wprowadziła bowiem prawo przejścia w stan spoczynku. Zmiana ta dokonała się przez nadanie nowego brzmienia art. 59 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz przez dodanie art. 62a w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. Z 1990 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.). Jednocześnie ustawa zmieniająca dodała w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych przepis art. 71¹, który dla sędziów w stanie spoczynku wprowadził uposażenie (§ 2) i zastrzegł, że przejście w ten stan powoduje utratę prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego (§ 6). Na podstawie art. 62a ustawy o prokuraturze przepisy te znalazły odpowiednie zastosowanie także do prokuratorów.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. wprowadziła jeszcze inną istotną zmianę w statusie prawnym prokuratorów. Mianowicie, przez dodanie art. 49c rozciągnęła na prokuratorów w stanie spoczynku moc obowiązującą art. 49 ustawy o prokuraturze, który reguluje kwestię dopuszczalności podejmowania przez prokuratorów aktywności zawodowej w innych formach niż praca na stanowisku prokuratora.

W dniu 27 listopada 1997 r. powód złożył oświadczenie, że od dnia 1 stycznia 1998 r. przechodzi w stan spoczynku i wniósł o podjęcie z tym dniem wypłaty należnego mu uposażenia. Innym pismem z tej samej daty zawiadomił Prokuratora Generalnego o swoim zatrudnieniu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w pełnym wymiarze czasu pracy. Odpowiadając na nie, Prokurator Generalny wydał w dniu 10 kwietnia 1998 r. decyzję o wyrażeniu zgody na wykonywanie przez powoda zatrudnienia w wymiarze ½ etatu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Zespole Prawa Karnego, podając jako podstawę załatwienia sprawy art. 49c w związku z art. 49 ust. 3 ustawy o prokuraturze. Pismem z dnia 17 kwietnia 1998 r. powód zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego o zmianę decyzji w części dotyczącej wymiaru zatrudnienia i o wyrażenie zgody na zatrudnienie na pełnym etacie, a po udzieleniu odpowiedzi odmownej, kolejnym pismem z dnia 17 lutego 1999 r. wystąpił z prośbą o rozważenie zmiany zajętego stanowiska, wyrażając zapatrywanie, że ograniczenie wymiaru czasu pracy uniemożliwia mu wykonywanie obowiąz-

ków na stanowisku dyrektora Zespołu Prawa Karnego, a przede wszystkim nie znajduje uzasadnienia w przepisach art. 49 i art. 49c ustawy o Prokuraturze.

W dniu 29 czerwca 1999 r. Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny podjął ostateczną decyzję o niewyrażeniu zgody na wykonywanie przez powoda zatrudnienia w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w wymiarze wyższym niż ½ etatu w okresie pozostawania w stanie spoczynku i pobierania z tego tytułu uposażenia prokuratora w stanie spoczynku.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 16 września 2002 r. uwzględnił powództwo o odszkodowanie oparte na podstawie art. 77 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji oraz art. 415 i art. 417 k.c. i zasądził od Skarbu Państwa - Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na rzecz powoda kwotę 43.957,45 zł z odsetkami ustawowymi od daty wyroku. Stwierdził, że Prokurator Generalny, rozważając wniosek powoda o wyrażenie zgody na jego zatrudnienie, powinien wziąć tylko pod uwagę, czy zatrudnienie to nie uchybia godności i powadze stanowiska prokuratora w stanie spoczynku; pozostałe bowiem przesłanki (tj. przeszkadzanie w pełnieniu obowiązków i podważanie zaufania do bezstronności prokuratora) nie wchodziły w rachubę, skoro powód nie wykonywał pracy prokuratorskiej. Również ograniczenie wymiaru czasu pracy nie znajduje uzasadnienia w art. 49c w związku z art. 49 ustawy o prokuraturze. Co więcej, opisane postępowanie strony pozwanej naruszało przepisy art. 7 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, gdyż było sprzeczne „z zasadą działania organu władzy publicznej jedynie na podstawie i w granicach prawa” oraz „z zasadą wolności obywatelskiej wyboru i wykonywania zawodu, z dopuszczalnymi wyjątkami określonymi tylko ustawą”. Postępowanie strony pozwanej wykraczało więc poza ramy upoważnienia ustawowego (art. 49c w związku z art. 49 ustawy), natomiast „arbitralne zezwolenie na zatrudnienie jedynie w ograniczonym wymiarze ½ etatu” zmierzało do „ograniczenia wysokości dochodów uzyskiwanych przez powoda”. Skoro decyzja Prokuratora Generalnego była bezprawna, to ponosi on odpowiedzialność za jej skutki w postaci szkody wynikającej z faktu utraty przez powoda części wynagrodzenia za pracę w kwocie 43.957,45 zł netto.

Strona pozwana w apelacji od powyższego wyroku, opartej na podstawie naruszenia art. 49 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze, art. 417 k.c. i art. 361 § 1 k.c. (obydwu przepisów w związku z art. 300 k.p.) i skierowanej przeciwko uwzględnieniu powództwa wraz z kosztami procesu, podniosła, że powód z własnej

woli skorzystał z możliwości przejścia w stan spoczynku i pobierania z tego tytułu należnego uposażenia, co wymagało również liczenia się z koniecznością uzyskania zgody na dodatkowe zatrudnienie. Prokurator Generalny uznał, że zatrudnienie powoda w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich nie uchybia godności prokuratora w stanie spoczynku, ale zezwolił na wykonywanie tego zatrudnienia jedynie w wymiarze nie przekraczającym $\frac{1}{2}$ etatu, uznając, że taka decyzja mieści się w jego uprawnieniach władczych, zaś ustawa o prokuraturze nie zawiera zakazu określenia wymiaru etatowego dodatkowego zatrudnienia.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2003 r. zmienił wyrok w zaskarżonym zakresie w ten sposób, że oddalił powództwo. Przede wszystkim Sąd drugiej instancji podkreślił, że decyzji Prokuratora Generalnego o wyrażeniu zgody na zatrudnienie powoda w ograniczonym wymiarze nie można uznać za bezprawną i w związku z tym nie zachodzą podstawy do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na mocy art. 417 k.c. Z chwilą przejścia na emeryturę powód mógł podjąć dodatkowe zatrudnienie bez jakichkolwiek ograniczeń zarówno co do rodzaju wykonywanej pracy, jak i jej wymiaru. Z możliwości tej skorzystał i podjął pracę w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednak z chwilą wyrażenia woli otrzymywania uposażenia przewidzianego w stanie spoczynku, wybrał status prokuratora w stanie spoczynku wraz z wynikającymi z niego prawami i obowiązkami, w tym także z koniecznością liczenia się z tym, że dodatkowe zatrudnienie będzie mógł wykonywać po uprzednim uzyskaniu na to zgody wymaganej art. 49c ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze. Prokurator Generalny w decyzji wyrażającej zgodę na zatrudnienie nie przekraczające $\frac{1}{2}$ etatu podał jej motywy. Sama zaś decyzja mieściła się we władczych kompetencjach tego organu. Ustawowe uprawnienie Prokuratora Generalnego do decydowania o zatrudnieniu prokuratora w stanie spoczynku i rozmiarze tego zatrudnienia nie zostało ograniczone w ustawie o prokuraturze, natomiast art. 65 ust. 1 Konstytucji dopuszcza wprowadzenie ustawą wyjątków od zasady wolności pracy.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego i oddalającej powództwo powód złożył kasację opartą na podstawie naruszenia art. 49 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze. Zarzucił w niej błędne przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że działanie Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, zmierzające do obniżenia mu dochodów przez ograniczenie z urzędu wymiaru czasu pracy w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, należy do władczych kompe-

tencji tego organu, mieszczących się w ramach art. 49 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze. Jego zdaniem, przepisy te mają na celu ochronę godności zawodu prokuratora oraz prawidłowości sprawowanej przez niego funkcji. Ich uchybienie narusza równocześnie konstytucyjną zasadę działania organu władzy publicznej jedynie na podstawie i w granicach prawa, a także zasadę wolności obywatelskiej wyboru i wykonywania zawodu, z dopuszczalnymi wyjątkami określonymi tylko ustawą. Ponadto Sąd Apelacyjny nie dostrzegł tego, że art. 49 ustawy o prokuraturze dotyczy w głównej mierze prokuratorów w czynnej służbie, wobec czego w odniesieniu do nich decyzja Ministra Sprawiedliwości-Generalnego Prokuratora „ograniczająca wymiar czasowy zatrudnienia może stanowić realizację jego władczych uprawnień” (jeżeli np. dodatkowe zatrudnienie w pełnym wymiarze etatowym przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków służbowych prokuratora), ale kryteria te nie mogą się odnosić do prokuratora w stanie spoczynku, który nie sprawuje obowiązków prokuratora. Nie jest natomiast obojętny charakter zatrudnienia prokuratora w stanie spoczynku, który nie może naruszać godności zawodu prokuratora. Wskazane oczywiste naruszenie przepisów prawa materialnego stanowi zarazem oczywiste naruszenie konstytucyjnej zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Sąd Najwyższy, uznając, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia przez skład powiększony Sądu Najwyższego, uzasadnił następująco swoje stanowisko:

W dacie wydania decyzji przez Prokuratora Generalnego (29 czerwca 1999 r.) przepis art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze miał następującą treść: „prokuratorowi nie wolno obok piastowanego stanowiska zajmować żadnego innego, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, jeżeli zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora”. Natomiast art. 49 ust. 2 tej ustawy stanowił, że „prokuratorowi nie wolno wykonywać zajęć, które by przeszkadzały w pełnieniu obowiązków prokuratora albo mogły uchybiać godności jego urzędu albo podważać zaufanie do jego bezstronności”. Według zaś art. 49 ust. 3 ustawy, Prokurator Generalny w stosunku do prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów apelacyjnych oraz prokuratorów okręgowych (dalsza część przepisu bez znaczenia dla rozważań) udziela zezwolenia na wykonywanie innych zajęć niż określone w ust. 2, jak również decyduje o tym, czy zajmowanie stanowiska naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora. Przepis art. 49 ust. 1 ustawy nie

ma zastosowania do powoda, gdyż podczas zatrudnienia w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich nie zajmował żadnego ze stanowisk wymienionych w tym przepisie. W wyroku z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 180/98 (OSNAPIUS 1999 nr 21, poz. 670) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że pod rządami ustawy z dnia 25 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a zwłaszcza gdy rozważyć art. 68 tego Prawa (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.), to trzeba uznać, że sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku dotyczy wymóg uzyskania zgody Pierwszego Prezesa tego Sądu na podjęcie (kontynuowanie) zatrudnienia. Nie ma jednak ograniczenia takiej możliwości wyłącznie w odniesieniu do stanowiska profesora. Oznacza to, że „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może (powinien) wyrazić zgodę na podjęcie (kontynuowanie) pracy przez sędziego tego Sądu, chyba że jej wykonywanie mogłoby uchybić godności zawodu sędziego (art. 68 § 1 i 2 Prawa o u.s.p.)”. Pogląd ten został wprawdzie wypowiedziany w związku z interpretacją art. 41 ust. 1 nieobowiązującej już, wymienionej wyżej ustawy, ale jest zbieżny treścią z przepisem art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze, co może uzasadniać przyjęcie powyższej interpretacji przy ocenie uprawnień prokuratorów, gdy chodzi o podejmowanie innego zatrudnienia. Ów pogląd jest również zgodny z poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie, w myśl których zarówno redakcja przepisów art. 68³ Prawa o ustroju sądów powszechnych i art. 49c ustawy o prokuraturze, ich wykładnia systemowa, jak i *ratio legis* przemawiają za możliwością udzielania sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku zgody na podejmowanie zatrudnienia, z wyłączeniem jedynie tych zawodów, co do których istnieje ustawowy zakaz łączenia ich ze stanowiskiem sędziego lub prokuratora w stanie czynnym (adwokat, radca prawny, notariusz). Brak jest również racjonalnych przesłanek, by w tym zakresie różnicować sytuację sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku.

Sąd Najwyższy, uzasadniając celowość przedstawienia zagadnienia prawnego, zwrócił jednak uwagę także na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2001 r., III SZ 2/01 (OSNAPIUS 2002 nr 8, poz. 197), w którym wykładnia art. 49 ustawy o prokuraturze doprowadziła do konkluzji, że „odpowiednie stosowanie przepisów art. 49 ustawy o prokuraturze do prokuratorów w stanie spoczynku, którzy pobierają stosowne uposażenie z tego tytułu, nie może prowadzić do wniosku, że prokuratorzy w stanie spoczynku mogą zajmować jakiekolwiek stanowiska czy też wykonywać jakiekolwiek zajęcia”. Mimo bowiem stanu spoczynku prokurator nadal pozostaje w stosunku służbowym, co oznacza, że ciążą na nim nadal obowiązki wy-

mienione w tym przepisie, w tym także obowiązek niezajmowania innych stanowisk w rozumieniu art. 49 ust. 1 tej ustawy. Jest to więc wykładnia bardziej restrykcyjna w porównaniu z przyjętą w wyroku z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 180/98.

Sąd Najwyższy podniósł ponadto, że powód, jako dyrektor Zespołu Prawa Karnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, wykonywał „inne zajęcia”, do czego jest niezbędne zezwolenie Prokuratora Generalnego. Z obydwu decyzji Prokuratora Generalnego, tj. z dnia 10 kwietnia 1998 r. i z dnia 29 czerwca 1998 r., wynika, że wyraził on zgodę na zatrudnienie powoda, tyle że w ograniczonym wymiarze czasu pracy, gdyż nie wyższym niż $\frac{1}{2}$ etatu. Oznacza to, że nie ocenił zajęcia powoda jako uchybiającego godności urzędu prokuratora, co zresztą nie wzbudza wątpliwości, skoro Rzecznik jest organem konstytucyjnym (art. 208 Konstytucji). Natomiast przesłanki zaufania do bezstronności powoda i nieprzeszkadzania pracy u Rzecznika nie wchodzą w rachubę, ponieważ powód nie wykonuje obowiązków prokuratora. Argumenty podniesione w uzasadnieniu decyzji z dnia 29 czerwca 1999 r., takie jak wzgląd na zasady rządzące w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym sprawiedliwość społeczną (art. 2 Konstytucji), równość obywateli wobec prawa i niedyskryminację (art. 32 Konstytucji), a także możliwość wprowadzenia przez ustawę o prokuraturze wyjątków od zasady wolności pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji), mogą „w równej mierze przemawiać za stanowiskiem przeciwnym” niż to, które przedstawił Prokurator Generalny w wymienionej decyzji. Poza tym powstaje pytanie, dlaczego Prokurator Generalny, nie stwierdzając przeszkód do zatrudnienia powoda w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w ogóle, dopuścił jego zatrudnienie jedynie w $\frac{1}{2}$ etatu. W ustawie o prokuraturze nie można znaleźć przesłanek pozwalających na ograniczenie możliwości zatrudnienia prokuratora w stanie spoczynku, w ramach stosunku pracy, jedynie do $\frac{1}{2}$ etatu. Jeżeli przy tym decyzję Prokuratora Generalnego (o zezwoleniu lub zezwoleniu ograniczonym tylko do części wymiaru zatrudnienia), wydaną w trybie art. 49 ust. 3 ustawy o prokuraturze, traktować jako decyzję swobodnego uznania, to przy dopuszczeniu drogi sądowej przed sądami pracy w sprawach o roszczenia prokuratora w stanie spoczynku ze stosunku służbowego, „staje się ona nieweryfikowalna, czego nie sposób zaakceptować”.

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że z art. 49 ustawy o prokuraturze, w jego wersji obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. do 1 października 2001 r., czyli miarodajnej dla rozstrzygnięcia sprawy, wynikają możliwe do przyjęcia cztery hipotetyczne stany faktyczne: 1) prokuratorowi w służbie czynnej nie wolno obok piastowanego stanowiska

zajmować żadnego innego, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, i to tylko wówczas, gdy zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratorskich, przy czym właściwy prokurator decyduje o tym, czy zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora; 2) prokuratorowi czynnemu zawodowo nie wolno wykonywać zajęć, które by przeszkadzały w pełnieniu obowiązków prokuratora; 3) prokuratorowi czynnemu zawodowo, jak i pozostającemu w stanie spoczynku, nie wolno wykonywać zajęć, które mogłyby uchybiać godności jego urzędu albo podważać zaufanie do jego bezstronności, z tym że kwestia bezstronności prokuratora w stanie spoczynku wykonującego określone zajęcie mogłaby wchodzić w grę w razie wykonywania zajęć w takich organach, które w stosunku do jego byłego pracodawcy (prokuratury) posiadają pewne uprawnienia (np. Rzecznik Praw Obywatelskich lub Najwyższa Izba Kontroli); 4) jeżeli dane zajęcie nie przeszkadza prokuratorowi w pełnieniu obowiązków prokuratora (czynnego zawodowo) ani też nie może uchybiać godności jego urzędu lub podważać zaufania do jego bezstronności, właściwy prokurator przełożony (art. 49 ust. 3 ustawy o prokuraturze) udziela zezwolenia na jego wykonywanie.

Przytoczone unormowanie może zatem skłaniać do wniosku, że w ostatniej z opisanych sytuacji nie powinna nastąpić odmowa udzielenia zezwolenia ze strony prokuratora przełożonego. Z drugiej jednak strony nie można pominąć tego, że element władczy, przynależny temu prokuratorowi, przyznaje mu prawo do oceny, czy określone zajęcie przeszkadza konkretnemu prokuratorowi, ubiegającemu się o zezwolenie, w pełnieniu przez niego obowiązków, uchybia godności jego urzędu lub podważa zaufanie do jego bezstronności. Ocena ta może być pozytywna lub negatywna. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zainteresowany prokurator musi wystąpić o wydanie zezwolenia, a także zawiadomić o charakterze i rodzaju zajęcia, których jego wniosek dotyczy, chociaż z art. 49 ustawy o prokuraturze obowiązek taki nie wynika wprost. Pod tym względem bardziej przejrzysta jest redakcja art. 49 ustawy o prokuraturze wprowadzona ustawą nowelizacyjną z dnia 27 lipca 2001 r., która nałożyła na zainteresowanego prokuratora obowiązek zawiadomienia właściwego prokuratora (przełożonego) o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia na stanowisku naukowym, naukowo-dydaktycznym lub dydaktycznym, a także o podjęciu innego zajęcia lub sposobu zarabkowania. Chodzi zatem o każde dodatkowe zatrudnienie, a nie tylko o takie, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków prokuratora, przy-

nosiłoby ujmę godności jego urzędu lub osłabiało zaufanie do jego bezstronności. Gdy natomiast właściwy prokurator przełożony uzna, że istnieją wskazane przeszkody, wydaje decyzję o sprzeciwie wobec zamiaru podjęcia zatrudnienia lub jego kontynuowania.

Biorący udział w postępowaniu Prokurator Prokuratury Krajowej proponował udzielenie odpowiedzi następującej treści: „Wykonywanie przez prokuratora w stanie spoczynku w roku 1998 i 1999 oraz latach następnych zajęcia nieuchybającego godności urzędu lub niepodważającego zaufania do jego bezstronności, obligowało i obliuguje Prokuratora Generalnego względnie innego właściwego prokuratora do udzielenia zezwolenia na wykonywanie tego rodzaju zajęcia, bez możliwości ograniczenia nim w jakikolwiek sposób wymiaru czasu pracy prokuratora, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze z dnia 20 czerwca 1985 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. nr 21, poz. 206)”.

Sąd Najwyższy w powiększonym składzie, podejmując uchwałę przytoczoną na wstępie, miał na uwadze, co następuje:

Zagadnienie prawne powstało w sprawie o odszkodowanie, w której powód podał jako podstawę odpowiedzialności strony pozwanej art. 77 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji oraz art. 417 k.c. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że przepis ten wyznacza kształt i model odpowiedzialności państwa - władzy publicznej za wyrządzone szkody (zob. M.Safjan: Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, Państwo i Prawo 1999 nr 4, s. 3 i nast., K.Świderski: Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej, Samorząd Terytorialny 2001 nr 3, s. 4-5, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, pod redakcją G.Bieńka, s. 219-220). Do istotnych przesłanek tej odpowiedzialności należy wyrządzenie szkody przez organ władzy publicznej wskutek działania niezgodnego z prawem. Chodzi zatem o działalność instytucji władzy publicznej jako pewnej całości (struktury), a nie o działania konkretnych osób związanych z tą instytucją, ponadto o działanie lub zaniechanie, które jest związane z realizacją zadań wynikających z kompetencji przyznanych temu organowi, i wreszcie o zachowanie

sprzeczne z porządkiem prawnym, a więc obiektywnie bezprawne. Według natomiast wykładni art. 417 k.c. przyjętej i stosowanej przez Sądy, Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jeżeli jego zachowaniu można było przypisać winę. Tę widoczną niezgodność usunął Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (tekst sentencji opublikowany w Dz.U. Nr 145, poz. 1638) orzekł, że art. 417 k.c. rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu natomiast wyjaśnił, że art. 417 k.c. nie zawiera w swej treści niezgodnych z Konstytucją przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych, jedynie wykładnia tego przepisu ukształtowana przed wejściem w życie Konstytucji, była wykładnią niekonstytucyjną. Brzmienie przepisu nie wskazuje bowiem na to, że wina funkcjonariusza mieści się w kręgu koniecznych przesłanek odpowiedzialności organów władzy publicznej. Wystarczającą przesłanką pozostaje niezgodność działania organów władzy publicznej z prawem, co oznacza w kategoriach prawa cywilnego związanie odpowiedzialności z przesłanką obiektywną, tj. bezprawnością zachowania się sprawcy szkody. Zatem w ujęciu konstytucyjnym niezgodne z prawem (bezprawne) działanie organu władzy publicznej polega na zachowaniu sprzecznym z Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami oraz aktami prawa miejscowego (art. 87 Konstytucji).

Odniesienie się do przedstawionego zagadnienia prawnego (obejmującego dwa pytania) wymaga uprzedniego wyjaśnienia kilku kwestii i uporządkowania pojęć użytych w art. 49 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.) w jego brzmieniu obowiązującym w dacie decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 1999 r., a więc obejmującym zmianę wprowadzoną ustawą z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 782 ze zm.). Zmiana ta polegała na dodaniu po dotychczasowych przepisach zawartych w art. 49a-b ustawy art. 49c w brzmieniu: „przepisy art. 49 stosuje się odpowiednio do prokuratorów w stanie spoczynku” i weszła w życie od dnia 1 stycznia 1998 r.

Pobieżna lektura art. 49 ustawy prowadzi do wniosku, że przepisy w nim zawarte regulują - najogólniej rzecz ujmując - kwestię możliwości zajmowania się pro-

kuratora innymi formami aktywności życiowej i zawodowej - obok pracy prokuratora oraz w czasie pozostawania prokuratora w stanie spoczynku. Bliższa natomiast analiza art. 49 pokazuje, że ustawodawca określił w nim w sposób bardziej szczegółowy owe formy działalności, jak również warunki jej wykonywania.

W myśl art. 49 ust. 1 ustawy, prokuratorowi nie wolno obok piastowanego stanowiska zajmować żadnego innego, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, jeżeli zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora. W przepisie tym został więc ustanowiony zakaz („nie wolno”) zajmowania - obok piastowanego stanowiska prokuratora (czyli równocześnie) - jakiegokolwiek innego stanowiska („żadnego innego”), z jedynym wyjątkiem dotyczącym stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, i to pod warunkiem, że jego zajmowanie nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora. Brzmienie art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze, a zwłaszcza użyte w tym przepisie wyrażenia, świadczą o tym, że wprowadzony nim zakaz ma charakter bezwzględny, co zarazem oznacza, że nie może go uchylić zgoda jakiegokolwiek organu, w tym także zgoda Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w stosunku do prokuratorów apelacyjnych i okręgowych, a prokuratora apelacyjnego - w stosunku do prokuratorów podległych mu powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd taki został już przedstawiony w postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2001 r., III SZ 2/01 (OSNAPiUS 2002 nr 8, poz. 197), a w piśmiennictwie - w glosach do tego orzeczenia B.Cudowskiego (OSP 2003 nr 2, poz. 28) i M.Sękary (Prokuratura i Prawo 2004 nr 1, s. 100-109). W uzasadnieniu wymienionego postanowienia, przy okazji rozważań nad sytuacją prokuratora w stanie spoczynku, Sąd Najwyższy stwierdził, że z punktu widzenia treści i zakresu regulacji zawartej w art. 49 ustawy istotne jest to, iż prokurator w stanie spoczynku nadal pozostaje w stosunku służbowym, co z kolei oznacza, że ciążą na nim nadal obowiązki wymienione w tym przepisie, mianowicie obowiązek niezajmowania innych stanowisk w rozumieniu art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze, niepodejmowania zajęć określonych w art. 49 ust. 2 tej ustawy oraz obowiązek uzyskiwania zgody na wykonywanie innych zajęć, o czym stanowi art. 49 ust. 3 ustawy. Zdaniem Sądu Najwyższego orzekającego w sprawie III SZ 2/01, odpowiednie stosowanie przepisów art. 49 ustawy w stosunku do prokuratorów w stanie spoczynku, którzy pobierają stosowne uposażenie z tego tytułu, nie może prowadzić do wniosku, że prokuratorzy w stanie spoczynku mogą zajmować

jakiegokolwiek stanowiska bądź też wykonywać jakiegokolwiek zajęcia. Z art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze wynika bowiem bezwzględny zakaz podejmowania w ramach stosunku pracy zatrudnienia na stanowisku wykraczającym poza katalog stanowisk dozwolonych tym przepisem, który odnosi się zarówno do prokuratorów piastujących stanowisko prokuratora, jak i pozostających w stanie spoczynku. Z przytoczonych fragmentów uzasadnienia wynika zatem, że Sąd Najwyższy uznał jako istotne dla stanu spoczynku między innymi dwie cechy: dalsze pozostawanie prokuratora w stosunku służbowym (z czego wynikają określone konsekwencje) i pobieranie uposażenia.

Wracając jednak do przedstawionego zagadnienia prawnego, przede wszystkim należy określić obszar związanych z nim rozważań, gdyż niewątpliwie nie wyznaczają go dwa pytania zawarte w tym zagadnieniu. Odpowiedź na pierwsze z nich, dotyczące dopuszczalności nieudzielenia przez właściwego prokuratora zezwolenia na „wykonywanie zajęć”, które nie uchybiają godności urzędu lub nie podważają zaufania do bezstronności prokuratora w stanie spoczynku, nie jest bowiem w sprawie potrzebna, ponieważ powoda łączył z Rzecznikiem Praw Obywatelskich stosunek pracy, nie wchodziło natomiast w rachubę „wykonywanie zajęć”. W drugim zaś pytaniu chodzi o to, czy jest dopuszczalne ograniczenie wymiaru czasu pracy prokuratora w stanie spoczynku, który w ramach stosunku pracy wykonuje inne zajęcia - na tak sformułowany problem odpowiedź jest niemożliwa, gdyż u jego podłoża leży błędne założenie, że w stosunku pracy prokuratora, istniejącym poza stosunkiem służbowym (art. 49 ust. 1 ustawy), mieszczą się „inne zajęcia” w rozumieniu art. 49 ust. 2 ustawy o prokuraturze. Zatem jedynie racjonalne było podjęcie uchwały uwzględniającej stan faktyczny sprawy i rozstrzygającej faktycznie występujące w niej zagadnienie prawne, mianowicie to, czy w stanie prawnym obowiązującym w czasie istnienia sporu prokuratorowi w stanie spoczynku wolno było zajmować na podstawie stosunku pracy inne stanowisko, z wyjątkiem stanowiska pracownika dydaktycznego, naukowo-dydaktycznego i naukowego. Stanowisko dyrektora Zespołu Prawa Karnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich nie należy bowiem do stanowisk, które prokurator może zajmować w ramach „dodatkowego zatrudnienia”, dozwolonego art. 49 ust. 1 ustawy.

Według art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze, wykonywanie przez prokuratora obowiązków jest „piastowaniem stanowiska”. Wyrażenie to oznacza „sprawowanie” stanowiska, urzędu, godności (zob. Słownik Poprawnej Polszczyzny pod red.

A.Markowskiego, PWN 2000, s. 652) i obejmuje wykonywanie zadań wynikających z tego stanowiska, a więc z reguły oznacza także miejsce w strukturze organizacyjnej pracodawcy (zakładu pracy).

Analiza art. 49 ust. 1 ustawy pokazuje, że przepis ten zabrania prokuratorowi zajmowania - obok piastowanego - „każdego innego” stanowiska, a gdy chodzi o stanowisko pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, zakazuje zajmowania go o tyle, o ile mogłoby to przeszkadzać w pełnieniu obowiązków prokuratora. Wynika stąd wniosek, że wymieniony przepis rozstrzyga nie tylko o rodzaju stanowisk, jakie może zajmować prokurator, ale także i o tym, że z mocy przepisu ustawy stosunek pracy może być podstawą prawną zatrudnienia prokuratora tylko na stanowisku naukowo-dydaktycznym, dydaktycznym lub naukowym. Mówiąc inaczej, w ramach stosunku pracy (poza stosunkiem służbowym) prokurator nie może zajmować innych stanowisk niż określone w art. 49 ust. 1 ustawy. Tym samym zezwolenie, o którym stanowi art. 49 ust. 3 ustawy, nie dotyczy podjęcia przez niego pracy na jednym ze stanowisk określonych w art. 49 ust. 1 ustawy. Dotyczy natomiast wykonywania zajęć, które nie przeszkadzają w pełnieniu obowiązków prokuratora albo nie uchybiają godności jego urzędu lub nie podważają zaufania do jego bezstronności. Gdyby bowiem owe zajęcia nie spełniały przytoczonych warunków, nie byłoby w ogóle podstaw do udzielenia zezwolenia na ich wykonywanie. Interpretacja łączna przepisów ust. 1-3 art. 49 ustawy prowadzi więc do następujących wniosków: po pierwsze, bezwzględny zakaz podejmowania w ramach stosunku pracy zatrudnienia na innych stanowiskach niż wymienione w art. 49 ust. 1 ustawy nie może być uchylony w wyniku wyrażenia przez właściwego prokuratora zgody na zajmowanie stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, gdyż prokurator nie jest uprawniony do tego rodzaju decyzji, decyduje jednak o tym, czy zajmowanie któregokolwiek z wymienionych wyżej stanowisk nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora; po drugie - udziela zezwolenia na wykonywanie zajęć, które nie przeszkadzają w pełnieniu obowiązków prokuratora, nie uchybiają godności jego urzędu ani też nie podważają zaufania do jego bezstronności; po trzecie - nie udzieli zezwolenia na wykonywanie zajęć nieodpowiadających któremukolwiek z przedstawionych wyżej warunków.

Przy okazji tego ostatniego wniosku warto zaznaczyć, że wyrażenie „udziela zezwolenia na wykonywanie innych zajęć” zawarte w art. 49 ust. 3 ustawy o prokuraturze nie może być - wbrew zapatrywaniu przedstawionemu w uzasadnieniu za-

gadnienia prawnego - rozumiane jako norma, z której wypływa dla właściwego prokuratora nakaz „udzielenia zezwolenia”, gdy zajęcia te nie przeszkadzają prokuratorowi w pełnieniu obowiązków, nie uchybiają godności jego urzędu lub nie podważają zaufania do jego bezstronności. W powołanym wcześniej postanowieniu z dnia 6 stycznia 2001 r., III SZ 2/01, Sąd Najwyższy stwierdził, że zarówno wyrażenie „decyduje o tym” jak i „udziela zezwolenia” oznacza, że „Prokurator Generalny lub prokurator apelacyjny jest właściwy do wyrażenia zgody (udzielenia zezwolenia)” po uprzednim wyjaśnieniu, że zajmowanie jednego ze stanowisk wskazanych w art. 49 ust. 1 ustawy lub wykonywanie innych zajęć, o których mowa w art. 49 ust. 2 ustawy, nie będzie przeszkadzać w pełnieniu obowiązków prokuratora i nie będzie uchybiać godności jego urzędu lub podważać zaufania do jego bezstronności. Oznacza to, że art. 49 ust. 3 ustawy ma charakter normy kompetencyjnej. Określa bowiem właściwość organów prokuratury do udzielania zezwoleń na wykonywanie innych zajęć przez prokuratorów różnych szczebli, nie reguluje natomiast sprawy merytorycznych przesłanek udzielenia lub nieudzielenia zezwolenia (zgody) na wykonywanie tych „innych zajęć”.

Przepis art. 49c ustawy o prokuraturze stanowi, że przepisy art. 49 stosuje się odpowiednio do prokuratorów w stanie spoczynku. W art. 49c znajduje się więc odwołanie do odpowiedniego stosowania do prokuratora w stanie spoczynku wszystkich przepisów art. 49 ustawy, a nie tylko ustępów 2 i 3 tego artykułu.

Według poglądów zawartych w literaturze teoretycznoprawnej, przyjętych także w orzecznictwie sądowym, „odpowiednie” stosowanie prawa może polegać na przeniesieniu odnośnych przepisów bez żadnych zmian do innej regulacji, albo na ich zastosowaniu z pewnymi modyfikacjami, zwłaszcza wtedy, gdy prawodawca w sposób generalny wymienia przepisy, które mają być odpowiednio stosowane, albo wreszcie gdy określone przepisy w ogóle nie mogą być do danej regulacji zastosowane ze względu na ich bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami tej regulacji (por. J.Nowacki: „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964 nr 3, s. 370-371, Studia z teorii prawa, Kraków 2003, s. 455-457). Jeżeli prawodawca zamiast wyczerpującego unormowania określonego stosunku prawnego zamieszcza przepis nakazujący „odpowiednio” stosować do niego przepisy regulujące inny stosunek prawny, który jest już wyczerpująco uregulowany, to znaczy, że chce w ten sam sposób lub w sposób bardzo podobny rozstrzygnąć o tym stosunku, ponadto, że ów stosunek może być normowany przy pomocy tych samych przepisów prawa,

gdyż wykazuje podobieństwo do stosunku uregulowanego (por. J. Nowacki: j.w. „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, s. 368, Studia z teorii prawa, s. 452).

W świetle przytoczonego poglądu „odpowiednie” stosowanie art. 49 ustawy o prokuraturze do art. 49c tej ustawy można ująć dwojako. Pierwsza możliwość polegałaby na przyjęciu, że na skutek modyfikacji bezwzględny zakaz zajmowania przez prokuratora w stanie czynnym innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, nie dotyczy prokuratora w stanie spoczynku, ponieważ co do niego odpadła już przesłanka, według której zajmowanie „innego stanowiska” przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków prokuratora, a mówiąc inaczej - zakaz z art. 49 ust. 1 ustawy odnosiłby się tylko do prokuratora w stanie czynnym, natomiast nie miałby w ogóle zastosowania do prokuratora w stanie spoczynku. Drugie rozwiązanie sprowadzałoby się do koncepcji, że do prokuratora w stanie spoczynku stosuje się przepis art. 49 ust. 1 ustawy bez modyfikacji. Na rzecz pierwszego rozwiązania przemawiałaby konstytucyjna zasada wolności pracy wyrażona w art. 65 ust. 1 Konstytucji, z którą pozostawałyby w sprzeczności przepisy art. 49c i art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze, niedopuszczające do zatrudnienia prokuratora w stanie spoczynku na podstawie stosunku pracy innego niż określony w art. 49 ust. 1 ustawy. Drugi pogląd miałby natomiast mocne oparcie w ustawowej instytucji prokuratora w stanie spoczynku, podobnie jak sędziego w stanie spoczynku.

Z ustawy o prokuraturze wynika, że stosunek prawny prokuratora nawiązuje się z chwilą doręczenia mu zawiadomienia o powołaniu. Stosunek ten jest stosunkiem służbowym (art. 45 ust. 1) i pozostaje nim mimo przejścia prokuratora w stan spoczynku. Z tego faktu wynikają dla prokuratora liczne prawa i obowiązki, a wśród nich obowiązek złożenia ślubowania (art. 45 ust. 4), strzeżenia w służbie i poza służbą powagi sprawowanego urzędu, „unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności prokuratora lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności” (art. 44 ust. 2), obowiązek zachowania tajemnicy, także po ustaniu stosunku służbowego (art. 48 ust. 2), ograniczenia w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia i sposobu zarobkowania, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie (art. 49), podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 104 Prawa o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 62a ustawy o prokuraturze). Gdy chodzi o uprawnienia, to mają one zarówno charakter honorowy i podnoszący prestiż stanowiska (np. prawo do używania dotychczasowego tytułu z dodaniem wyrazów „w stanie spoczynku”, prawo do korzystania z

legitymacji służbowej wymieniającej zajmowane przez niego stanowisko służbowe i inne), jak i wymiar ekonomiczny. Do tej ostatniej grupy uprawnień należy przede wszystkim prawo do uposażenia w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku, które przysługuje prokuratorowi przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił. Uposażenie to jest ponadto waloryzowane w terminach i wysokości stosownie do zmian wynagrodzeń zasadniczych prokuratorów czynnych zawodowo (art. 100 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 62a ustawy o prokuraturze).

W ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) kwestię dopuszczalności podejmowania przez sędziów i sędziów w stanie spoczynku dodatkowego zatrudnienia lub innego zajęcia regulowały przed dniem 1 października 2001 r., czyli w czasie, którego dotyczy niniejsze zagadnienie prawne, przepisy art. 68 i art. 68³ tego Prawa. Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w sprawie zgodności tych przepisów z art. 65 ust. 1 Konstytucji, w postanowieniu z dnia 23 lutego 2000 r., Ts 118/99 (OTK-ZU 2000 nr 5, poz. 154), jakkolwiek odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu jej oczywistej bezzasadności, to w uzasadnieniu podkreślił, że osoba przechodząca w stan spoczynku nadal zachowuje status sędziego, a zmianie ulega jedynie charakter stosunku prawnego, w jakim pozostaje. Cechą podstawową stanu spoczynku jest zaprzestanie wykonywania obowiązków orzeczniczych, lecz przejście w stan spoczynku nie jest tożsame z rozwiązaniem stosunku służbowego, o którym mowa w art. 59 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Pozostawanie w stosunku służbowym powoduje, że na sędzi w stanie spoczynku ciąży nadal obowiązki wynikające z ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r., w tym między innymi obowiązek uzyskiwania zgody prezesa na dodatkowe zatrudnienie. Wskazane wyżej ograniczenie znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w art. 178 ust. 3 Konstytucji, ale także w art. 31 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji. Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2000 r., Ts 118/99 (OTK-ZU 2000, poz. 155), wydanym po rozpoznaniu zażalenia w tej samej sprawie, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zarzutu skarżących, że art. 68³ Prawa o ustroju sądów powszechnych nie powinien stawiać takich samych wymogów co do podejmowania dodatkowego zatrudnienia sędziom orzekającym i sędziom w stanie spoczynku (gdyż ci ostatni nie sprawują funkcji orzeczniczych), stwierdził, że art. 178 ust. 3 Konstytucji zawęża zakres

przedmiotowy szeregu wolności i praw konstytucyjnych sędziów. Z jego brzmienia wynika ponadto, że ograniczenia te stosują się także do sędziów w stanie spoczynku, o których mowa w art. 180 ust. 4 Konstytucji. Pozostawanie sędziów w służbie po zakończeniu orzekania ma przede wszystkim gwarantować bezstronność sądów oraz wzmocnić zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości (tak ponadto Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 27 kwietnia 1999 r., K. 1/98, OTK ZU 1999 nr 1, poz. 3).

Również w piśmiennictwie ukształtował się pogląd, że odpowiednie stosowanie art. 86 Prawa o ustroju sądów powszechnych do sędziów w stanie spoczynku oznacza, że także w tym stanie sędzia nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowym i naukowo-dydaktycznym, a odpowiedniość stosowania powyższego przepisu wobec sędziów w stanie spoczynku oznacza, że traci na znaczeniu przesłanka możliwości podjęcia zatrudnienia polegająca na nieprzeszkadzaniu w pełnieniu obowiązków sędziego, gdyż sędzia w stanie spoczynku obowiązków tych nie pełni (T.Ereciński, J.Gudowski, J.Iwulski: Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o krajowej radzie sędziownictwa. Warszawa 2002, s. 244 i 315-316). Podzielając powyższe poglądy należy zwrócić jeszcze uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny wyraził swoje stanowisko w stanie prawnym, w którym możliwość wykonywania dodatkowego zatrudnienia przez sędziego zależała od uprzedniego uzyskania przez niego zezwolenia prezesa właściwego sądu. Tymczasem art. 49 ustawy o prokuraturze, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 października 2001 r., przewidywał dalej idące ograniczenia w tej kwestii. Zawierał bowiem zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratora, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, i to pod warunkiem, że zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadzało w pełnieniu obowiązków prokuratora. Obecnie, po zmianie Prawa o ustroju sądów powszechnych dokonanej ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), doszło do ujednolicenia regulacji dotyczącej podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez sędziów sądów powszechnych, prokuratorów, a także sędziów Sądu Najwyższego, ponieważ ustawodawca wprowadził zakaz podejmowania takiego zatrudnienia z wyjątkami przewidzianymi w przepisach.

Odpowiednie stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy odnośnie do prokuratora w stanie spoczynku nie może polegać na zniesieniu owego bezwzględnego zakazu i

przyjęciu interpretacji wychodzącej z założenia, że skoro prokurator przeszedł w stan spoczynku, to nie dotyczy go już zakaz odnoszący się do prokuratora pełniącego obowiązki zawodowe („zajmującego”, „piastującego” stanowisko), wobec czego ani zatrudnienie na jednym ze stanowisk przewidzianych w art. 49 ust. 1 ustawy, ani na żadnym innym nie może przeszkadzać w pełnieniu obowiązków, ponieważ prokurator w stanie spoczynku ich nie pełni. Usprawiedliwiony jest więc wniosek, że odpowiednie stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy do prokuratora w stanie spoczynku polega na utrzymaniu zakazu. Skoro bowiem prokuratorowi czynnemu zawodowo nie wolno zajmować - obok piastowanego stanowiska - „żadnego innego”, to rozumienie pojęcia „odpowiednio” nie może oznaczać, że prokurator w stanie spoczynku może podjąć pracę na każdym innym stanowisku, gdyż nie przeszkadza to w pełnieniu obowiązków prokuratora. Prokurator, decydując się na pozostawanie w stanie spoczynku, musi przystać na ustawowo określone ograniczenia dotyczące dalszej jego działalności zawodowej, w tym także wynikające z instytucji spoczynku, która jest wartością samą w sobie. Niestosowanie do prokuratora w stanie spoczynku art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze mogłoby wynikać tylko z założenia, że powyższy przepis jest związany wyłącznie ze sprawowaniem urzędu prokuratorskiego i nie nadaje się do odpowiedniego zastosowania do prokuratora w stanie spoczynku. Takiej jednak tezy przyjąć nie można.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści przytoczonej na wstępie.

=====