

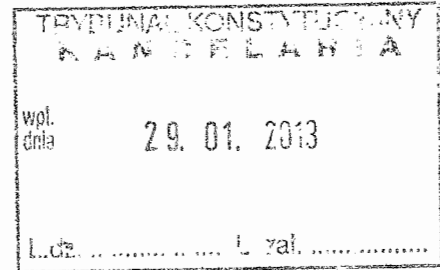


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 stycznia 2013 r.

Sygn. akt SK 44/12

BAS-WPTK-1765/12



Trybunał Konstytucyjny

Wnioskodawca: grupa posłów

Uczestnicy: Sejm

Prokurator Generalny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej D B z 14 marca 2012 r. (sygn. akt SK 44/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że mandat posła będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, 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 ze stanu spoczynku, **są zgodne** z art. 60 i art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I. Przedmiot zaskarżenia

Skargą konstytucyjną z 14 marca 2012 r. D B (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: k.w.) w zakresie, „w jakim stanowi, iż mandat posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, jeżeli zainteresowany nie złoży Marszałkowi Sejmu w terminie określonym w tym przepisie oświadczenia o zrzeczeniu się prokuratorskiego stanu spoczynku”, są niezgodne z art. 60, art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 103 ust. 2 Konstytucji.

Wskazany w skardze konstytucyjnej jako główny przedmiot kontroli art. 247 § 3 k.w. brzmi: „Wygaśnięcie mandatu posła zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, o których mowa w § 1 pkt 5, 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”. Z kolei dodany przez skarżącego jako „związkowy” przedmiot kontroli – art. 247 § 1 pkt 5 k.w., do którego *expressis verbis* odsyła również sam art. 247 § 3 k.w., stanowi, że: „Wygaśnięcie mandatu posła następuje w przypadku: [...] 5) zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, z zastrzeżeniem przepisu § 3 [art. 247 k.w.]”.

II. Stan faktyczny sprawy

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący jest prokuratorem w stanie spoczynku. W wyborach do Sejmu, które odbyły się 9 października 2011 r., uzyskał mandat posła w okręgu wyborczym nr Skarżący nie złożył jednak oświadczenia o zrzeczeniu się tzw. prokuratorskiego stanu spoczynku, w związku z czym Marszałek Sejmu postanowieniem z października 2011 r., wydanym

w trybie art. 249 § 1 k.w., stwierdził wygaśnięcie mandatu poselskiego skarżącego z dniem października 2012 r.

Od postanowienia Marszałka Sejmu skarżący wniósł odwołanie do Sądu Najwyższego. Prawomocnym postanowieniem z listopada 2011 r. (sygn. akt) Sąd Najwyższy „nie uwzględnił odwołania”. Odpis orzeczenia Sądu Najwyższego (bez uzasadnienia) doręczono skarżącemu niezwłocznie po jego wydaniu, w trybie art. 250 § 2 w związku z art. 249 § 3 k.w. Powtórnie odpis orzeczenia, tym razem już z uzasadnieniem, doręczono mu 21 grudnia 2011 r. wraz z pismem Przewodniczącego III Wydziału Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 13 grudnia 2011 r.

W dniu 23 listopada 2011 r. pełnomocnik skarżącego wniósł w jego imieniu apelację od orzeczenia Sądu Najwyższego. Postanowieniem z listopada 2011 r. (sygn. akt

) Sąd Najwyższy apelację skarżącego odrzucił, ponieważ od orzeczeń wydawanych w trybie art. 250 § 2 k.w. nie przysługują żadne środki zaskarżenia. *Ergo*, orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie skarżącego było prawomocne już w dniu jego wydania, czyli 9 listopada 2011 r.

Postanowienie Sądu Najwyższego z listopada 2011 r. (sygn. akt) skarżący wskazał jako ostateczne orzeczenie o jego prawach i wolnościach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarga konstytucyjna została wniesiona z zachowaniem trzymiesięcznego terminu przewidzianego prawem, którego bieg rozpoczął się po 21 grudnia 2011 r. wraz z doręczeniem ww. ostatecznego rozstrzygnięcia.

III. Zarzuty skarżącego

1. Punktem wyjścia swojej argumentacji skarżący czyni spostrzeżenie, że w praktyce stosowania art. 247 § 3 k.w. przez Marszałka Sejmu i Sąd Najwyższy utrzymało się takie rozumienie tego przepisu, w myśl którego „mandat posła-elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa z mocy prawa, jeżeli zainteresowany nie zrzeknie się stanu spoczynku w terminie zawitym określonym w tym przepisie” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 4).

Skarżący wywodzi swoje prawa podmiotowe do ubiegania się, objęcia i sprawowania mandatu poselskiego z art. 60 i art. 99 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreśla: „Piastowanie mandatu poselskiego jest formą »służby publicznej«, o której mowa w art. 60 Konstytucji. Konstytucyjne pojęcie służby publicznej obejmuje tutaj ogół stanowisk w organach władzy

publicznej, w tym w organach ustawodawczych (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 144; podobnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01). Prawo skarżącego do sprawowania mandatu poselskiego znajduje również potwierdzenie w powszechnym charakterze biernego prawa wyborczego do Sejmu, o którym mowa w art. 99 ust. 1 Konstytucji. Chociaż przepis ten zawarty jest w rozdziale Konstytucji dotyczącym Sejmu i Senatu, nie ulega wątpliwości, że określa on także – podobnie jak unormowanie czynnego prawa wyborczego (art. 62) – podmiotowy status jednostki w państwie, statuuje jedno z praw podmiotowych związanych z udziałem w życiu publicznym (tak np. ujmuje znaczenie art. 99 Konstytucji L. Garlicki w rozdziale »Konstytucyjny status jednostki« książki *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 15, Warszawa 2011, s. 109; gwarancję prawa podmiotowego upatruje w art. 99 także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07)” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5).

2. W ocenie skarżącego: „Kwestionowana w skardze konstytucyjnej norma prawna, wywodzona z art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, stanowi źródło naruszenia prawa skarżącego do sprawowania uzyskanego mandatu poselskiego. Naruszenie to dotyczy skarżącego osobiście i bezpośrednio oraz jest aktualne. Skutki takiego działania zaskarżonego unormowania wobec skarżącego polegają zarówno na tym, że nie może on sprawować w obecnej kadencji Sejmu mandatu poselskiego, który otrzymał od wyborców na tę kadencję, jak też na tym, że jeśli kwestionowana norma ustawowa będzie obowiązywać nadal, nie będzie on mógł skutecznie ubiegać się o mandat na następne kadencje, ponieważ ewentualnie uzyskany w wyborach mandat znów wygaśnie z mocy zaskarżonego unormowania, co stwierdzi Marszałek Sejmu. [...] Nie można przy tym twierdzić, że naruszenie prawa skarżącego wywodzonego z art. 60 i art. 99 ust. 1 Konstytucji nie zachodzi, ponieważ zaskarżone unormowanie »pozwala« swoim adresatom będącym prokuratorami w stanie spoczynku objąć uzyskany w wyborach mandat przez zrzeczenie się stanu spoczynku, co zależy od woli samego zainteresowanego. Godzi się podkreślić, że zrzeczenie się stanu spoczynku nie jest zwyczajną, łatwą do wypełnienia formalnością procedury wyborczej, lecz brzemioną w skutki decyzją zainteresowanej osoby, mającą poważne konsekwencje na jej całe dalsze życie, a także pośrednie implikacje dla osób najbliższych. Ustawodawca żąda więc od skarżącego – i osób znajdujących się w takiej samej sytuacji jak skarżący – zapłacenia wysokiej ceny za korzystanie z konstytucyjnych praw obywatelskich.

W ocenie skarżącego cena ta w przypadku prokuratora w stanie spoczynku nie znajduje uzasadnienia w normach, zasadach i wartościach konstytucyjnych” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5-6).

3. Wkroczenie ustawodawcy w materię chronioną konstytucyjnie, jaką jest czynne i bierne prawo wyborcze, powoduje, że zakwestionowane przepisy – według skarżącego – powinny być ocenione z perspektywy przesłanek ingerencji w prawa i wolności jednostki, unormowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie skarżący wywodzi, że: „Przed wszystkim omawiane ograniczenie nie jest »konieczne w demokratycznym państwie«, skoro inne niż Rzeczpospolita Polska państwa demokratyczne, których porządki prawne znają instytucję prokuratorskiego (także sędziowskiego) stanu spoczynku, obchodzą się bez analogicznego ograniczenia, dopuszczając sprawowanie mandatu poselskiego przez sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku [...]. Ograniczenie to nie jest też niezbędne ani przydatne do realizacji wartości, na którą zwykli wskazywać jego zwolennicy – ochrony prokuratury przed uwikłaniem w grę polityczną, której areną jest m.in. parlament. Prokurator w stanie spoczynku, inaczej niż prokurator czynny zawodowo (prokurator »w służbie«), nie tylko bowiem nie ma obowiązku świadczenia pracy, ale wręcz nie ma prawa wykonywania jakichkolwiek czynności mieszczących się w zadaniach i kompetencjach prokuratury jako takiej. Jednocześnie prokurator w stanie spoczynku sprawujący mandat parlamentarny mógłby wnieść do pracy organu ustawodawczego swoją cenną wiedzę prawniczą i doświadczenia z okresu pracy na stanowisku prokuratora, przyczynić się do pożądanego podniesienia poziomu obiektywizmu, fachowości i wnikliwości prac ustawodawczych. Podobnie zresztą zdobyte wcześniej doświadczenia parlamentarne mogą procentować w późniejszej pracy na stanowisku prokuratora czy sędziego. [...] Faktyczne niedopuszczanie przez ustawodawcę – poprzez nieadekwatne uzależnienie objęcia mandatu od trwałej rezygnacji z praw nabytych – wybranego na posła prokuratora czy sędziego w stanie spoczynku do udziału w sprawowaniu władzy ustawodawczej nie tylko ogranicza udział wykwalifikowanych i doświadczonych prawników w stanowieniu prawa, ale także narusza demokratyczny charakter Rzeczypospolitej (art. 2 Konstytucji). Powszechność czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 62 i 99 Konstytucji) oraz reprezentatywność składu organów wybieranych odpowiednio do woli wyborców (art. 4) to filary demokracji. Wartości te nie są w pełni realizowane, jeśli osoba wybrana przez Naród do parlamentu może objąć mandat tylko za cenę niekorzystnej dla siebie i rodziny rezygnacji z praw nabytych – mimo braku norm, zasad lub wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby poniesienie takiej ceny

– i jeśli w razie braku gotowości jej poniesienia przez elekta jego mandat »przejmuje« kandydat kolejny na liście, który mógł zdobyć o wiele mniej głosów. [...] Również z ekonomicznego punktu widzenia nie ma potrzeby, a nawet nie jest pożądane, aby zabraniać prokuratorowi czy sędziemu w stanie spoczynku kwalifikowanej postaci pracy społecznie użytecznej, jaką jest udział w pracach ustawodawczych w charakterze posła czy senatora. Stan spoczynku wykwalifikowanego i doświadczonego prawnika nie musi być stanem jego zawodowej i społecznej bezczynności. Inną, zupełnie uboczną kwestią jest natomiast potrzeba uniknięcia jednoczesnego pobierania uposażenia poselskiego i uposażenia z tytułu stanu spoczynku, która jest domeną właściwego stosowania – i ewentualnie ustawodawczego dostosowania – odpowiednich przepisów. Na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji trudno mówić o proporcjonalności zaskarżonego unormowania, skoro ewidentne są jego skutki niekorzystne zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i ogólnym, nie ma zaś żadnych bezspornych korzyści dla ogółu” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8-9).

4. Skarżący zwraca również uwagę, że: „Nawet jeśli z art. 103 ust. 2 Konstytucji rzeczywiście wynika – bezpośrednio skuteczny – zakaz sprawowania mandatu poselskiego przez prokuratora w stanie spoczynku (co notabene wcale nie jest oczywiste), przepis ten bynajmniej nie przesądza sposobu i trybu »operacyjnego« podejścia do przypadku zbiegu obu ról. Odpowiednie unormowanie musi ustanowić ustawodawca zwykły, który w tym zakresie ma znaczną swobodę. Ustrojodawca nie przesądza w szczególności, że ustawodawca musi uzależnić objęcie mandatu przez posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku od trwałego zrzeczenia się stanu spoczynku przez zainteresowanego. W zakresie, w jakim art. 103 ust. 2 Konstytucji pozostawia ustawodawcy zwykłemu swobodę regulacji dopełniającej, określającej *modus operandi* na wypadek wspomnianego zbiegu ról, efekt pracy ustawodawcy zwykłego podlega ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednym z kryteriów oceny musi być wówczas pytanie, czy zakazu sprawowania mandatu poselskiego przez prokuratora w stanie spoczynku nie można zrealizować za pomocą rozwiązań mniej uciążliwych dla zainteresowanych, np. przez zawieszenie z mocy prawa prokuratorowskiego stanu spoczynku na czas sprawowania mandatu. Zdaniem skarżącego, ustawodawca bez trudu mógłby przyjąć takie rozwiązania. Po drugie: uznanie, że z art. 103 ust. 2 Konstytucji wynika zakaz sprawowania mandatu poselskiego przez prokuratorów w stanie spoczynku, jest równoznaczne z przyjęciem rozszerzającej wykładni tego przepisu w części zawierającej wyraz prokurator. Przyjmowanie rozszerzającej wykładni przepisu ograniczającego korzystanie z konstytucyjnych gwarancji praw podmiotowych (tutaj: art. 60

i art. 99 ust. 1) nie wydaje się jednak dopuszczalne, stoi bowiem w kolizji z regułami *excpetiones non sunt extendendae* oraz *in dubio pro libertate*” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 10-11).

5. Skarżący kwestionuje też wykładnię art. 103 ust. 2 Konstytucji dokonaną przez Marszałka Sejmu i Sąd Najwyższy. Wskazuje, że: „[...] nieporozumieniem jest przyjmowanie, że prokurator w rozumieniu art. 103 ust. 2 Konstytucji to także prokurator w stanie spoczynku. Nie ma tu zastosowania dyrektywa wykładni *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Mogłaby ona znaleźć zastosowanie jedynie pod warunkiem uznania, że w polskim porządku prawnym nazwa prokurator (bez dodatków) obejmuje swym zakresem zarówno prokuratorów czynnych zawodowo, jak i prokuratorów w stanie spoczynku. Tak zaś nie jest, jak wykazano wyżej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi dopuszczalne jest tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01). Trybunał nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, ani też nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć (aktów stosowania prawa). Celem skargi jest usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu, którego stosowanie skutkuje naruszeniem chronionych konstytucyjnie praw lub wolności.

2. Badanie dopuszczalności skargi nie kończy się na wstępnym rozpoznaniu i trwa przez całe postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na każdym etapie postępowania

niezbędna jest zatem kontrola, czy w danej sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na jego zbędność albo niedopuszczalność (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). W szczególności na przeszkodzie badaniu dopuszczalności kontroli merytorycznej nie stoi okoliczność nadania biegu skardze konstytucyjnej przez sędziego Trybunału w trybie art. 49 w związku z art. 36 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Skład rozpoznający sprawę co do *meritum* nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Nie występuje tu wiązanie Trybunału wcześniejszym orzeczeniem, gdyż zarządzenie wydane przez sędziego Trybunału nie jest „orzeczeniem Trybunału” w rozumieniu art. 190 Konstytucji (zob. postanowienia TK z: 21 marca 2007 r., sygn. akt SK 40/05; 23 stycznia 2008 r., sygn. akt SK 65/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07).

3. W postanowieniu z 19 października 2004 r. (sygn. akt SK 13/03) Trybunał podkreślił, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. też postanowienie TK z 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć przy tym charakter aktualny (rzeczywisty) a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach

innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (por. np. postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03).

4. Obowiązek poprawnego dookreślenia podstawy skargi konstytucyjnej aktualizuje się zwłaszcza w sytuacji, gdy skarżący odwołuje się do zarzutu naruszenia zasad ustrojowych. Jak to już bowiem wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, uznanie tych zasad za adekwatny wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w tym trybie postępowania wymaga każdorazowego doprecyzowania, w zakresie jakiego prawa lub wolności znajdujących samodzielną podstawę w przepisach Konstytucji, zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia. W tym kontekście należy poczynić zastrzeżenie wobec wskazanego jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 103 ust. 2 Konstytucji. Wspomniany przepis reguluje bowiem problematykę niepołączalności mandatu poselskiego (na mocy art. 108 Konstytucji również senatorskiego) z wymienionymi w nim funkcjami lub stanowiskami państwowymi. Jest to tzw. niepołączalność formalna, w odróżnieniu od niepołączalności materialnej, unormowanej w art. 107 Konstytucji. Przepis ten ma charakter ustrojowy, stanowi przejaw realizacji zasady podziału władzy w aspekcie organizacyjnym i personalnym, a także ma za zadanie zagwarantować właściwe sprawowanie władzy publicznej (mandatu poselskiego) przez parlamentarzystów (por. na ten temat np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 523; L. Garlicki, *Uwagi do art. 103 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 1 i n.; M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 107 i n.), i nie wynika z niego żadne prawo podmiotowe, na które skarżący mógłby powołać się w sprawie zainicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej (por. też wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02, w którym Trybunał stwierdził lapidarnie, że art. 103 ust. 1 – kategoryalnie tożsamy z art. 103 ust. 2 Konstytucji – „ma charakter normy ustrojowej o charakterze restrykcyjnym”). Z tego powodu istnieją podstawy do **umorzenia w tym zakresie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Niezależnie od wskazanej powyżej podstawy umorzenia postępowania w sprawie, skarżący nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku należytego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. W kontekście art. 103 ust. 2 Konstytucji zasygnalizował jedynie, że: „Przy ścisłej wykładni ustawy zasadniczej przepis Kodeksu

wyborczego o zaskarżonej treści należy uznać za niezgodny także z art. 103 ust. 2 Konstytucji. Wówczas bowiem zaskarżone unormowanie ustawowe, pojmowane jako norma sankcjonująca normę konstytucyjną o treści: »prokurator w stanie spoczynku nie może sprawować mandatu poselskiego«, jawi się jako niekonstytucyjne również dlatego, że nie obowiązuje konstytucyjna norma sankcjonowana, której obowiązywanie ustawodawca zwykły błędnie zakłada» (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 14). Tymczasem – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – skarga konstytucyjna musi zawierać uzasadnienie, w tym dokładne motywy zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Na wnioskodawcy ciąży zatem obowiązek przytoczenia argumentów, które pozwolą ocenić konstytucyjność zaskarżonego przepisu (zob. np. postanowienia TK z: 6 października 1998 r., sygn. akt Ts 43/98; 13 czerwca 2000 r., sygn. akt SK 21/98 oraz Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 115). Uwzględniając powyższe uwagi, należy stwierdzić, że postępowanie w części obejmującej analizę art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. z art. 103 ust. 2 Konstytucji **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarżący nie tylko nie wskazał szczegółowych, samodzielnych argumentów popierających niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 103 ust. 2 Konstytucji, ale dodatkowo sformułował swoje żądanie warunkowo (hipotetycznie), uzależniając je od rezultatu oceny konstytucyjności przez Trybunał art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. z innymi wzorcami konstytucyjnymi.

6. Istotne znaczenie dla zakresu rozważań w niniejszej sprawie ma również prawidłowe wyodrębnienie problemu konstytucyjnego, który może być poddany rozprawie Trybunału Konstytucyjnego. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej można wnosić, że skarżący formułuje dwa niezależne od siebie zarzuty: (a) co do obowiązywania (istnienia) zakazu sprawowania mandatu posła i bycia prokuratorem w stanie spoczynku, (b) odnośnie do niewłaściwego ukształtowania reżimu prawnego „egzekwowania” zakazu łączenia mandatu posła i funkcji prokuratora w stanie spoczynku, przez nieproporcjonalną ingerencję w prawa i wolności jednostki, w tym nadmiernie surową procedurę i niewspółmierną sankcję. Pierwsze zagadnienie nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu z następujących powodów.

7. Wbrew temu co sugeruje skarżący, powołując stosowne fragmenty postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła D. B. (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 3-4), podstawą prawną rozstrzygnięcia Marszałka Sejmu był bezpośrednio art. 103 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji, a nie wskazane przez skarżącego jako przedmiot kontroli art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. Większość też uzasadnienia postanowienia Marszałka Sejmu została poświęcona wyjaśnieniu, że dostatecznie konkretna i „samowykonalna” norma Konstytucji przesądziła *in casu*, że zmaterializowały się skutki zakazu łączenia funkcji przewidziane przez ustawę zasadniczą. Z kolei przywołanie przez Marszałka Sejmu art. 247 § 3 oraz § 1 pkt 5 k.w. w pkt 8 uzasadnienia postanowienia miało na celu jedynie wskazanie trybu działania w przedmiocie wygaszenia mandatu poselskiego. Marszałek Sejmu wywodził m.in., że: „Konstytucja ustanawia bezwzględne nakazy niepołączalności, które są stosowane bezpośrednio (art. 8 Konstytucji). Są one opisane w art. 103 ust. 1 zdanie 1 i ust. 2 Konstytucji i w tej części przepisy te nie wymagają jednoczesnego stosowania ustaw (jeżeli ustawy są współstosowane, to jedynie informacyjnie). Oznacza to, że podstawą prawną określonych nakazów jest wprost przepis ustawy zasadniczej, a jego zakres normowania nie może być ograniczony przez inne akty prawne. Jeśli ustawa ustanawia w danym wypadku węższy zakres niepołączalności niż Konstytucja, nakaz obowiązuje w kształcie przewidzianym przez Konstytucję. Jeśli zaś ustawa ustanawia szerszy zakres niepołączalności niż w art. 103 ust. 1 zdanie 1 i ust. 2 Konstytucji (co jest możliwe na podstawie art. 103 ust. 3 Konstytucji), wówczas zakaz łączenia stanowisk jest uzupełniany ponad standard konstytucyjny przez wspomnianą regulację ustawową. Odmienny model przewiduje art. 107 Konstytucji, wprowadzający nakazy tzw. niepołączalności materialnej, które nie są stosowane bezpośrednio; w tym wypadku konieczne jest wydanie ustawy mającej być podstawą prawną nakazu niepołączalności (tzw. pośrednicząca funkcja ustawy). Oznacza to, że art. 107 Konstytucji należy interpretować jako wytyczną legislacyjną dla ustawodawcy, zarówno co do formy ustanowienia stosownych nakazów, jak również co do ich minimum treściowego. W zasadniczy sposób odróżnia to tę regulację od art. 103 ust. 1-2 Konstytucji. [...] Materialnoprawny zakaz łączenia (sprawowania) funkcji prokuratora i mandatu posła wynika z art. 103 ust. 2 Konstytucji. Założenie to zostało wyrażone również na gruncie przepisów ustawowych: art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.) i art. 65a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.). Zakresy tych wszystkich przepisów nie są tożsame, co dotyczy przede wszystkim skutków naruszenia niepołączalności stanowisk. O ile ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora

przewiduje niedopuszczalność zatrudnienia posła w charakterze prokuratora (*scil.* <<posłowie [...] nie mogą wykonywać pracy w charakterze [...] prokuratora>>) i pozwala w takim wypadku skorzystać z urlopu bezpłatnego, zaś ustawa o prokuraturze nakazuje prokuratorowi <<wybranemu do pełnienia funkcji w organach państwowych [...] zrzec się swojego stanowiska, chyba że przechodzi w stan spoczynku>>, to Konstytucja ustanawia kategoryczną i bezwyjątkową przeszkodę bycia jednocześnie posłem i prokuratorem (*scil.* <<prokurator nie [może] sprawować mandatu poselskiego>>), którą proceduralnie operacjonalizuje art. 247 § 1 pkt 5 i § 3 ustawy – Kodeks wyborczy. [...] Konstytucja jest więc w tym wypadku materialną podstawą rozstrzygnięcia Marszałka Sejmu, który w konsekwencji nie mógł zastosować sprzecznych z nią przepisów wymienionych wcześniej ustaw (o takim samym materialnoprawnym charakterze jak art. 103 ust. 2 Konstytucji), z uwagi na ich niższą moc prawną” (uzasadnienie postanowienia Marszałka Sejmu, pkt 2 i 5).

8. Nieco inną technikę wykładniczą zastosował Sąd Najwyższy, który w postanowieniu wydanym w sprawie skarżącego (sygn. akt) stwierdził, że: „Wygaśnięcie mandatu posła, który nie złożył tego oświadczenia [o rezygnacji z (funkcji) niepołączalnej z mandatem poselskim – uwaga własna] następuje więc z mocy prawa, a Marszałek Sejmu stwierdza jedynie (w drodze postanowienia) wygaśnięcie mandatu (art. 249 § 1 Kodeksu wyborczego). W zakresie przesłanek wygaśnięcia mandatu posła z powodu naruszenia zakazu łączenia funkcji lub stanowisk ze sprawowaniem mandatu posła art. 247 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego odsyła wprost do Konstytucji. Przepisem ustawy zasadniczej poświęconym zasadzie *incompatibilitas* jest jej art. 103, który ma zastosowanie w tej sprawie z mocy odesłania zawartego w ustawie – Kodeks wyborczy. Sąd Najwyższy jest zatem obowiązany stosować ten przepis nie bezpośrednio, ale współstosować go, analizując zawartość normatywną art. 247 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego. Sięgnięcie do art. 103 Konstytucji jest konieczne dla odtworzenia hipotezy normy prawnej zawartej w art. 247 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego”. Niezależnie od oceny postanowienia Sądu Najwyższego (por. krytyczne uwagi na temat zasadności odejścia od podstawy rozstrzygnięcia określonej przez Marszałka Sejmu wyrażone przez D. Lis-Staranowicz w *Glosie do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia listopada 2011 r. (sygn. akt)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 206-208, 212), należy zauważyć, że również w tym wypadku jako podstawę swego orzeczenia co do *meritum* Sąd Najwyższy nie wskazał zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej art. 247 § 3 k.w., ale art. 247 § 1 pkt 5 k.w. w związku z art. 103 ust. 2

Konstytucji, który przesądzał o istnieniu zakazu łączenia funkcji posła i prokuratora w stanie spoczynku (szerzej na ten temat w dalszej części pisma).

9. Podsumowując powyższy wątek (nb. 19-20 pisma), należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim skarżący kwestionuje istnienie zakazu łączenia funkcji posła i prokuratora w stanie spoczynku *per se*, **postępowanie powinno zostać umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zakaz ten wynika bowiem nie z regulacji rangi ustawowej, ale wprost z art. 103 ust. 2 Konstytucji, wobec którego art. 247 § 3 k.w. pełni funkcję służebną, operacjonalizując go proceduralnie. Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje kognicją, aby oceniać zakazy konstytucyjne (por. np. wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 27/08, pkt 5 uzasadnienia).

10. Ponadto można mieć również zasadne wątpliwości, czy wskazany przez skarżącego jako główny przedmiot kontroli art. 247 § 3 k.w. w ogóle był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie. Niewątpliwie przepis ten został zastosowany przez Marszałka Sejmu (choć już – jak się wydaje – nie przez Sąd Najwyższy rozpatrujący zażalenie skarżącego na postanowienie o wygaszeniu mandatu poselskiego, który jako sąd *meriti* pełnił tylko funkcję kontrolną) jako norma proceduralna, określająca sposób działania na wypadek ziszczenia się zakazu łączenia określonych stanowisk lub funkcji. Zakaz ten jednak, jak już wcześniej kilkakrotnie wspomiano, miał swe źródło poza kodeksem wyborczym (prowadziły do niego odesłania prawne, w tym odesłanie z art. 247 § 1 pkt 5 k.w.). Z tej perspektywy zaskarżony przepis nie współtworzył materialnoprawnej podstawy rozstrzygającej o prawach i wolnościach skarżącego. Norma ta była rekonstruowana bowiem z art. 103 ust. 2 Konstytucji (jak przyjął Marszałek Sejmu), ewentualnie z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. w związku z art. 103 ust. 2 Konstytucji (jak ostatecznie przyjął Sąd Najwyższy). Tym samym istnieją przesłanki do umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wskazany jako główny przedmiot kontroli art. 247 § 3 k.w. nie był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, co oznacza, że w sposób trwały i nieusuwalny (niepodlegający sanowaniu przez skarżącego) brak jednej z przesłanek skargi konstytucyjnej. W konsekwencji postępowanie nie mogłoby toczyć się także wobec art. 247 § 1 pkt 5 k.w., który został dodany „związkowo” i był przedmiotem kontroli zależnym, uwarunkowanym kontrolą konstytucyjności podstawowego przepisu.

11. Pozostawiając do ostatecznego rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu powyższe dylematy w sprawie dopuszczalności kontroli art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. (nb. 19-22 pisma), dalsze rozważania zostaną zawężone do drugiego z zagadnień wskazanych przez skarżącego (nb. 18 pisma), to znaczy problematyki proporcjonalności ograniczeń biernego prawa wyborczego w wypadku zakazu łączenia mandatu posła i funkcji prokuratora w stanie spoczynku w świetle art. 60 i art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Wzorce konstytucyjne

1. Skarżący jako wzorzec kontroli wskazał art. 60 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Przepis ten gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie gwarantuje natomiast, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej (np. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98). Z art. 60 Konstytucji wynika zatem zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Przepis ten wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby (np. wyrok TK z 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01).

2. W prawie gwarantowanym w art. 60 Konstytucji kryje się również weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, władza publiczna uprawniona jest do ustalania szczególnych warunków dostępu do konkretnej służby, a więc selekcyjnego naboru do służby publicznej. Konieczne jest jednak również stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy

publicznej (np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

3. Użyte na gruncie art. 60 ustawy zasadniczej pojęcie „służby publicznej” ma szerokie – konstytucyjnoprawne znaczenie. Obejmuje tym samym ogół stanowisk w organach władzy publicznej, w tym m.in. w pochodzących z wyborów organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Nieuprawnione jest zawężające rozumienie tego przepisu, które wyklucza z pojęcia służby publicznej osoby pełniące funkcje przedstawicielskie w tego rodzaju organach (np. wyroki TK z: 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01; 25 stycznia 2005 r., sygn. akt K 25/04).

4. Określenie w przepisach ustaw dodatkowych wymagań stawianych kandydatom do określonych stanowisk w służbie publicznej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia określonych przesłanek, np. wymogu niekaralności, nie może być równoznaczne z niezgodnym z art. 60 Konstytucji ograniczeniem dostępu do służby publicznej. Sprzeczność taka zachodziłaby bowiem wówczas tylko, gdyby wprowadzone w tej mierze w odpowiednich ustawach dodatkowe przesłanki nie były jednakowe dla wszystkich kandydatów, tj. nie przestrzegałyby zasady równości szans wszystkich kandydatów, bądź też zakładałyby dyskryminację określonych kandydatów (np. wyroki TK z: 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01; 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05).

5. Artykuł 60 Konstytucji koresponduje z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa (por. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06). Przepis ten akcentuje bowiem obowiązywanie tej zasady w odniesieniu do regulacji dostępu wszystkich obywateli polskich do służby publicznej.

6. Zgodnie z art. 99 ust. 1 Konstytucji: „Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat”. Przepis ten reguluje bierne prawo wyborcze do Sejmu przez wyznaczenie warunków, od których spełnienia uzależnione jest prawo wybieralności. Stanowi on – mówiąc w pewnym uproszczeniu – uzupełnienie art. 62 Konstytucji normującego m.in. czynne prawo wyborcze do Sejmu (zob. np. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 514). Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do problematyki biernego prawa wyborczego stwierdził, że: „W Konstytucji uregulowano reżim

prawny wyborów do organów przedstawicielskich oraz wyboru Prezydenta (por. art. 99, art. 127 ust. 3), a w zakresie wyborów lokalnych, zgodnie z art. 169 Konstytucji, konstytucjonalizacji poddano zasady wyborów do ciał stanowiących. Mimo umiejscowienia tych przepisów poza rozdziałem o wolnościach i prawach jednostki, nie sposób biernemu prawu wyborczemu odmówić charakteru konstytucyjnego prawa podmiotowego. Tak też kwestię ujmuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok o sygn. K 8/07 oraz wyrok z 10 listopada 1998 r., sygn. K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99, pkt IV. 10 i 11)” (wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07). Trybunał ustalił więc, że prawo wyborcze (czynne i bierne) ma status publicznego prawa podmiotowego, które może być dochodzone w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym inicjowanym w trybie skargi konstytucyjnej.

7. Fundamentalnym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada proporcjonalności. Wynika z niej m.in., że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem ingerencji w uprawnienia jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Znaczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, co znalazło wyraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale odnosi się również do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję podmiotu pozostającego pod jego władzą. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji określa uniwersalne kryteria, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przepis ustanawia trzy przesłanki: (a) formalną – wymóg ustawowej formy ograniczeń; (b) materialną – specyfikacja pojęcia „interesu publicznego”; (c) limitacyjną – zakaz naruszenia istoty wolności i praw (proporcjonalność ograniczeń). Zakres zastosowania art. 31 ust. 3 jest szeroki; norma dotyczy wszystkich praw i wolności uregulowanych w ustawie zasadniczej (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego panuje pogląd, że: „[...] dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: (a) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; (b) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; (c) czy

efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

VI. Analiza merytoryczna

1. Konstytucyjny zakaz łączenia (sprawowania) mandatu poselskiego z piastowaniem określonych stanowisk (funkcji) państwowych jest ściśle związany z fundamentalnymi zasadami ustrojowymi – w tym zasadą podziału i równoważenia władz oraz związanych z nią zasad szczegółowych: neutralności politycznej określonych służb publicznych i separacji władzy ustawodawczej i wykonawczej – i ma służyć ich urzeczywistnianiu w jak najwyższym stopniu. Celem ustanowionych w Konstytucji ograniczeń o charakterze *incompatibilitas* jest zapobieżenie konfliktom interesów, angażowaniu się posła w sytuacje mogące nie tylko poddawać w wątpliwość jego osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. W jeszcze przedkonstytucyjnej uchwale z 6 lutego 1996 r. (sygn. akt W 11/95) Trybunał Konstytucyjny odnotował, że: „Wyrażany przez nią [zasadę *incompatibilitas*] zakaz łączenia mandatu poselskiego z piastowaniem określonych stanowisk państwowych stanowi konsekwencję podstawowych zasad konstytucyjnych, określających oparty na zasadzie podziału władzy ustrój państwa i służyć ma realizacji tych zasad, w tym niezależności władzy ustawodawczej od wykonawczej, niezawisłości sędziowskiej, neutralności politycznej określonych służb państwowych. Intencją [...] przepisów konstytucyjnych jest zapewnienie personalnego oddzielenia członkostwa w parlamencie od piastowania niektórych stanowisk w najwyższych organach państwa”. Stanowisko to podtrzymał w późniejszych orzeczeniach (zob. np. wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06, i cytowane tam wyroki TK; D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 47 i n.).

2. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również znaczenie mandatu przedstawicielskiego, wskazując, że jego istotą jest dobrowolna służba publiczna polegająca na przyjęciu przez mandatariusza szczególnej odpowiedzialności za sprawy państwowe, podejmowaniu decyzji w interesie społecznym, a także realizowaniu dodatkowych obowiązków, od których wolni są inni obywatele. Prawa i wolności obywatelskie posła (w tym w sferze działalności gospodarczej czy dostępu do służby publicznej) są w tym

wypadku ograniczone w stopniu większym, niż prawa i wolności przysługujące osobom, które nie sprawują mandatu poselskiego (por. np. orzeczenie TK z 18 marca 1997 r., sygn. akt K 15/96 oraz wyroki TK z: 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02; 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Podobne poglądy są artykułowane również w piśmiennictwie prawa konstytucyjnego, w którym zaznacza się, że „instytucja niepołączalności stanowi jedno z klasycznych rozwiązań współczesnego parlamentaryzmu”, a jego podstawowym celem jest stworzenie gwarancji niezależności deputowanym w sprawowaniu mandatu, eliminowanie zjawisk korupcyjnych i sytuacji konfliktu interesów (L. Garlicki, *Uwagi do art. 103 Konstytucji*, *op. cit.*, s. 1; M. Zubik, *op. cit.*, s. 104 i n.; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 522 i n.). Komentatorzy zwracają również uwagę, że wprowadzenie niepołączalności jest formą ograniczenia praw i wolności jednostki i z tego powodu zasadnicze zreby tej instytucji są regulowane na poziomie konstytucyjnym, to jednak równocześnie spełnia ona doniosłą rolę dla zapewnienia prawidłowego składu i funkcjonowania parlamentu. Jak wskazuje cytowany już wcześniej L. Garlicki: „Konieczne jest tym samym harmonizowanie tych interesów i wartości, co powoduje, że *incompatibilitas* nie można traktować w kategorii prostych wyjątków (ograniczeń) praw obywatelskich ze wszystkimi płynącymi z tego konsekwencjami (m.in. – zakazem wykładni rozszerzającej). Sprawowanie mandatu parlamentarnego jest szczególnego rodzaju służbą publiczną, a tym samym piastun tego mandatu musi godzić się z różnego rodzaju ograniczeniami i rygorami [...]” (L. Garlicki, *Uwagi do art. 103 Konstytucji*, *op. cit.*, s. 2). Należy w tym miejscu zaakcentować, że tezy o ograniczonym („ostrożnym”) zastosowaniu do interpretacji konstytucyjnej instytucji *incompatibilitas* reguł wykładni określanych łacińskimi zwrotami: *expectiones non sunt extendendae* oraz *in dubio pro libertate*, jak również potwierdzenie, że niepołączalność niektórych funkcji i stanowisk publicznych ma uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych, mają istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności zaskarżonych art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. W szczególności zasada autonomicznego ustalania znaczenia pojęć konstytucyjnych, a taką technikę interpretacyjną należy przyjąć na gruncie art. 103 ust. 2 Konstytucji, nie może być utożsamiana z wykładnią rozszerzającą prawa.

3. Podtrzymując pogląd wyrażony w postanowieniu Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła D. B. , że sytuacja prawna skarżącego została ukształtowana bezpośrednio na podstawie art. 103 ust. 2 Konstytucji, należy raz jeszcze przedstawić przesłanki twierdzenia, że konstytucyjne pojęcie „prokurator” obejmuje swym zakresem

normowania również „prokuratora w stanie spoczynku”. Konstytucyjne pojęcie „prokurator”, o którym mowa w art. 103 ust. 2 Konstytucji, choć lapidarne, ma charakter autonomiczny i nie może być interpretowane przez pryzmat odpowiednich (analogicznych) pojęć użytych w aktach o niższej mocy prawnej (np. ustaw posługujących się tym pojęciem w poszczególnych gałęziach prawa). Pojęcie konstytucyjne determinuje za to treść pojęć ustawowych, wpływając na ich kształt normatywny (na temat autonomii pojęć konstytucyjnych i ich znaczenia dla wykładni prawa zob. np. wyroki TK z: 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06). Pojęcie „prokurator” – jak już wspomniano – ma zatem charakter autonomiczny i powinno być rozumiane szeroko. Innymi słowy, prokuratorem w rozumieniu konstytucyjnym jest każde ustawowe ujęcie (konstrukcja normatywna) prokuratora, czyli członka prokuratury – organu ochrony prawnej podlegającej zwierzchnictwu służbowemu Prokuratora Generalnego (por. konstytucjonalizacja tego ostatniego pojęcia w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), której to korporacji ustrojodawca powierzył prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami, w ramach szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości. Odwrotne założenie (np. utożsamienie konstytucyjnego pojęcia prokurator z jego – *de nomine* – ustawowym odpowiednikiem) dopuszczałoby „wydrążenie z treści” pojęcia konstytucyjnego, które mogłoby być tym samym obchodzone (w szczególności obchodzone mogłyby być rygory prawne związane ze sprawowaniem funkcji prokuratora, takie jak zakazy łączenia stanowisk o randze konstytucyjnej) przez prosty zabieg legislacyjny, polegający na stworzeniu instytucji tożsamej co do *meritum*, ale opatrzonej inną nazwą niż prokurator, o którym mowa w art. 103 ust. 2 Konstytucji. Podobne założenia przyjął również Sąd Najwyższy w postanowieniu wydanym w sprawie skarżącego (sygn. akt).

4. W zarysowanym kontekście trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że stan spoczynku prokuratorów, który w systemie obowiązującego prawa został unormowany w sposób zbieżny ze stanem spoczynku sędziów (por. art. 180 Konstytucji), nie powoduje ustania (wygaszenia) stosunku służbowego prokuratora, ale jedynie prowadzi do jego przekształcenia, polegającego przede wszystkim na zwolnieniu prokuratora z obowiązku świadczenia pracy (por. I. Raczkowska, *Stan spoczynku sędziów i prokuratorów*, Warszawa 2003, s. 21; postanowienie TK z 23 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 118/99, wyrok TK z 6 marca

2007 r., sygn. akt SK 54/06; uchwała 7 sędziów SN z 10 listopada 2004 r., sygn. akt I PZP 3/04; wyrok SN z 29 września 2005 r., sygn. akt SDI 22/05). Status prokuratora w stanie spoczynku został unormowany w art. 62a ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.) w sposób, który zakłada odpowiednie stosowanie art. 69-71, art. 73 i art. 74, art. 99-100 i art. 104 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.). Prokuratorzy – co do zasady – przechodzą w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia.

Jednocześnie ustawa przewiduje wyjątki, w których prokuratorzy mają możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku albo są przenoszeni w stan spoczynku, oraz takie, w których mimo ukończenia 65 roku życia mogą ubiegać się o zgodę Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska. Prokuratorowi w stanie spoczynku przysługuje szereg praw i obowiązków prokuratora. Nie wykonuje on „zadań prokuratorskich” (art. 3 ustawy o prokuraturze), a zamiast wynagrodzenia otrzymuje uposażenie w wysokości określonej proporcjonalnie do wynagrodzenia prokuratora (art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 100 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Może używać dotychczasowego tytułu z dodaniem wyrazów „w stanie spoczynku” (art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 99 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych) i posługuje się legitymacją służbową (art. 46a ust. 2 ustawy o prokuraturze). Podobnie jak czynny prokurator nie może on 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 (art. 49c w związku z art. 49 ustawy o prokuraturze). Prokurator w stanie spoczynku jest obowiązany dochować godności prokuratora, zaś za uchybienie tej godności odpowiada dyscyplinarnie (art. 62a ust. 1 w związku z art. 104 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Ponadto, prokurator w stanie spoczynku może w pewnych okolicznościach powrócić do czynnej służby, na poprzednio zajmowane stanowisko albo stanowisko równorzędne (zob. np. art. 24 ustawy o prokuraturze w związku z art. 74 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

5. Zgodnie z ustaleniami Sądu Najwyższego: „[...] do prokuratora w stanie spoczynku mają zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące prokuratorów w stanie czynnym, które dają się pogodzić ze statusem prokuratora w stanie spoczynku, lub, inaczej rzecz ujmując, których stosowaniu nie sprzeciwia się szczególna pozycja prokuratora w stanie spoczynku. Wskazanie

zaś w niektórych przepisach ustawy o prokuraturze, że stosuje się je do prokuratorów w stanie spoczynku należy rozumieć jako ustawowe wyjaśnienia wątpliwości co do możliwości stosowania tych właśnie przepisów i przesądzenie, że ich stosowanie da się pogodzić ze statusem prokuratora w stanie spoczynku (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Warszawa 2002, s. 315 i nast.). Konsekwencją takiego sposobu rozumowania jest uznanie, że również art. 44 ust. 3 ustawy o prokuraturze ma zastosowanie do prokuratorów w stanie spoczynku, bowiem ustanowiony w tym przepisie zakaz ma gwarantować apolityczność apartyjnego prokuratora, a co za tym idzie chronić instytucję publiczną jaką jest prokuratura przed angażowaniem się w działalność partyjną. Prokurator w stanie spoczynku pozostaje przecież prokuratorem i jego działalność polityczna w partii politycznej może wywołać przekonanie, że funkcja ta służy do realizacji programu politycznego partii, przy wykorzystaniu prokuratury jako instytucji publicznej, której istotą jest neutralność polityczna. Członkostwo w partii oznacza realizację jej programu, akceptację statutu, aktywne uczestniczenie w jej funkcjonowaniu oraz obowiązek wykonywania decyzji podjętych przez organy partyjne. Partia ma również władzę dyscyplinarną nad swoimi członkami. Możliwość powiązania prokuratora w stanie spoczynku, a więc osoby wprowadzonej nie wykonującej czynności prokuratorskich, ale ściśle związanej z instytucją prokuratury, chociażby przez szereg uprawnień związanych ze stanem spoczynku, z przynależnością partyjną jest nie do zaakceptowania, bowiem godzi w apolityczność prokuratury jako instytucji publicznej” (wyrok SN z 29 września 2005 r., sygn. akt SDI 22/05). Z kolei w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, stan spoczynku nie powinien być traktowany „jako przywilej określonej grupy funkcjonariuszy publicznych, lecz postrzegany jako instrument służący z jednej strony zapewnieniu niezawisłości i niezależności w wykonywaniu zadań, z drugiej zaś – zachowaniu autorytetu takich instytucji władzy publicznej, jak sądy i prokuratura. Stan spoczynku ma zatem eksponować elitarny charakter funkcji sędziego oraz prokuratora w systemie władzy publicznej, a nadto wzmacniać autorytet, którym sądy i prokuratury winny się cieszyć w społeczeństwie. Instytucja ta nie powinna być zatem postrzegana jako przywilej wiążący się z dotychczasową pracą, lecz traktowana jako gwarancja utrzymywania pewnych standardów zachowań, istotnych z punktu widzenia obrazu sądów oraz prokuratury w społeczeństwie” (wyrok TK z 6 czerwca 2007 r., sygn. akt SK 54/06, i cytowane tam wcześniejsze orzeczenia TK). Biorąc powyższe pod uwagę, prokurator w stanie spoczynku (w rozumieniu ustawy o prokuraturze) mieści się w konstytucyjnym pojęciu prokuratora.

6. Zdaniem skarżącego, ustawodawca wprowadził w art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. nieproporcjonalne czy też nazbyt restrykcyjne zasady wygaszania mandatu posła, który naruszył konstytucyjny zakaz łączenia stanowisk lub funkcji. W jego ocenie, ustawodawca mógł być na przykład skorzystać z takiego rozwiązania legislacyjnego, które umożliwiłoby prokuratorowi w stanie spoczynku powrót do służby prokuratorskiej (w stan spoczynku) po zakończeniu pełnienia mandatu posła. Zastosowanie środka prawnego w postaci „możliwości powrotu” w stan spoczynku albo „zawieszenia” stanu spoczynku na czas sprawowania mandatu poselskiego byłoby – według skarżącego – mniej uciążliwe i lepiej realizowałoby wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 10-11). W nauce prawa istnieje spór co do tego, jakie konsekwencje prawne powinny zostać ukształtowane na poziomie ustawowym, aby najtrafniej oddać intencję ustrojodawcy konstytucyjnego, który w art. 103 ust. 2 wyodrębnił specjalne przypadki łączenia stanowisk lub funkcji. Zwraca się uwagę, że – inaczej niż w art. 103 ust. 1 Konstytucji – w przepisie tym zostały skumulowane takie zawody i funkcje, które zakładają szczególnie silny wymóg apolityczności, co wyklucza „wszelkie powiązania z przynależnością do grona parlamentarzystów” (L. Garlicki, *Uwagi do art. 103 Konstytucji, op. cit.*, s. 7; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 530). Zarysowały się również rozbieżności co do prawnego znaczenia konstytucyjnej formuły „nie mogą sprawować mandatu poselskiego”. Część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że ustawodawca powinien w takich warunkach wprowadzić zasadę niewybieralności do Sejmu (Senatu) podmiotów wyliczonych w art. 103 ust. 2 Konstytucji, a więc ograniczyć ich bierne prawo wyborcze (zakazać kandydowania w wyborach) w celu realizacji nakazu konstytucyjnego. Inni optują za tym, aby ustawodawca wprowadził nakaz udzielenia długoterminowego urlopu, po tym kiedy dana osoba zostanie wybrana do parlamentu; nie jest natomiast konieczne występowanie tej osoby z korpusu zawodowego na zawsze. Trzecia grupa autorów, jak się wydaje najszerzej reprezentowana w nauce prawa, uważa natomiast, że uzyskanie urlopu nie jest wystarczające, konieczna jest trwała rezygnacja parlamentarzysty z dotychczasowego zatrudnienia, co może oznaczać także brak możliwości powrotu do dotychczasowej pracy po zakończeniu kadencji Sejmu. Argumentują oni, jak już nadmieniono, że: „Skoro bowiem chodzi tu o zawody, z którymi bezwzględnie wiązany jest przymiot apolityczności i skoro art. 103 ust. 2 normuje tę sytuację w sposób odrębny, to można – w stosunku do zakazu sprawowania – formułować wyższe wymagania niż w odniesieniu do zakazu łączenia” (L. Garlicki, *Uwagi do art. 103 Konstytucji, op. cit.*, s. 9, podobnie M. Zubik, *op. cit.*, s. 117). Przegląd stanowisk w tej

materii, wraz z przywołaniem stosownych publikacji, prezentuje L. Garlicki w komentarzu do art. 103 Konstytucji (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8-9).

7. Zważywszy stanowisko nauki prawa i dotychczasowe wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego o stanie spoczynku sędziów i prokuratorów, należy wskazać, że w zaskarżonych art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. ustawodawca wybrał model trwałej rezygnacji posła z zajmowanych jednocześnie stanowisk (funkcji), co należy odnieść również do prokuratora w stanie spoczynku (zob. nb. 33-35 pisma). W ten sposób wykonał obowiązek skutecznej operacjonalizacji konstytucyjnego zakazu niepołączalności, fundując środek niewątpliwie efektywny i merytorycznie adekwatny do osiągnięcia założonego celu, u którego źródeł leżały m.in. ochrona porządku publicznego oraz właściwe funkcjonowanie instytucji państwowych (władzy ustawodawczej i instytucji – szeroko pojętego – wymiaru sprawiedliwości). Spośród trzech teoretycznie możliwych interpretacji art. 103 ust. 2 Konstytucji (zob. wcześniej nb. 36 pisma) – mówiąc w pewnym uproszczeniu – odrzucił wersje skrajne (niewybieralność, udzielanie długoterminowego urlopu), uznając, że model nieodwracalnej rezygnacji z dotychczasowych zajęć najlepiej oddaje konstytucyjną aksjologię, gwarantuje bezpieczeństwo państwa i należyte warunki wykonywania mandatu poselskiego (w tym niezależność posłów w ramach mandatu wolnego), oraz – co także nie jest bez znaczenia – prawidłowo realizuje ustrojowe cele instytucji *incompatibilitas*. Po pierwsze, trwała rezygnacja parlamentarzysty z pozostawianiem równocześnie sędzią czy prokuratorem trafnie odzwierciedla wartości konstytucyjne stojące za tzw. instytucjonalną (organizacyjną) i personalną separacją różnych przejawów *imperium* państwa, włącznie z zamysłem, aby mandatowi parlamentarnemu nadać docelowo charakter mandatu zawodowego (M. Zubik, *op. cit.*, s. 117), a przynajmniej promować regulacje, które będą sprzyjały takiemu rozwiązaniu. Po drugie, co celnie akcentuje w jednej ze swoich prac B. Banaszak, „Konstytucja wymaga trwałej rezygnacji parlamentarzysty z określonego stanowiska przejawiającej się w ustaniu zatrudnienia. Nie wystarczy jedynie czasowe uwolnienie się od obowiązku świadczenia pracy np. poprzez uzyskanie urlopu bezpłatnego. Nie pozbawia ono przecież mandatariusza dotychczasowego statusu. [...] Tak więc urlopowany sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej itd., nawet gdyby czasowo nie pełnił swoich obowiązków zawodowych, to zachowuje związki ze swoim pracodawcą czy też przełożonym, a mając w perspektywie powrót po wygaśnięciu mandatu na dotychczasowe stanowisko, mógłby w jakimś stopniu, choćby podświadomie, brać pod uwagę jego opinie. Z drugiej zaś strony wyraźne określenie przez niego poglądów na sprawy społecznie ważne

podczas debat parlamentarnych i głosowań mogłoby rzutować na zaufanie do niego i budzić u niektórych obawy co do jego bezstronności po zakończeniu piastowania mandatu i po powrocie na stanowisko dotychczas zajmowane” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 529-530). W wypadku prokuratora w stanie spoczynku mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją. Pomimo uzyskania mandatu poselskiego w wyborach powszechnych, pozostawałby on nadal w zależności służbowej od swoich zwierzchników w prokuraturze oraz musiał stosować się do szeregu zasad wykonywania zawodu prokuratora, co rodziłoby – kłopotliwą z funkcjonalnego i ustrojowego punktu widzenia – tzw. podwójną lojalność i nieuchronne konflikty interesów. To właśnie na ten aspekt łączenia stanowisk szczególną uwagę zwrócił Sąd Najwyższy w postanowieniu z listopada 2011 r. (sygn. akt _____), wyjaśniając skarżącemu że: „Zakaz sprawowania mandatu przez osoby pełniące funkcje publiczne (w tym prokuratorów w stanie spoczynku) ma na celu zapobieganie powstawaniu wśród parlamentarzystów sytuacji mogących rodzić konflikt interesów, zapewnienie przejrzystości podejmowania decyzji i wyeliminowanie, a przynajmniej ograniczenie wpływu czynników pozaprawnych na system decyzyjny (por. M. Zubik: Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego, *Przegląd Sejmowy* 2008 nr 4, poz. 103). Zakaz sprawowania mandatu posła przez prokuratora w stanie spoczynku ma także głębokie uzasadnienia w wartościach, jakimi są autorytet organu ochrony prawnej i dobry jego wizerunek. Wartości te stanowią element zasady zaufania do państwa wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Na autorytet i dobry wizerunek prokuratury składa się jej apolityczność wyrażająca się między innymi brakiem zaangażowania politycznego prokuratorów. Nie można sobie wyobrazić pracy parlamentarnej wolnej od działania politycznego. Dopuszczenie do sprawowania mandatu posła przez prokuratora w stanie spoczynku mogłoby doprowadzić do konfliktu interesów, na przykład w razie głosowania nad odwołaniem przez Sejm Prokuratora Generalnego. Powstałaby też sytuacja tak zwanej podwójnej lojalności. O zamiarze podjęcia zajęcia poseł – prokurator (w stanie spoczynku) musiałby zawiadamiać zarówno Marszałka Sejmu jak i Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny mógłby wyrazić sprzeciw (art. 49 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze). Naruszenie obowiązku poselskiego mogłoby spowodować odpowiedzialność regulaminową. Immunitety poselski i prokuratorski różnią się co do zakresu i zasad. Na przykład prokurator odpowiada za wykroczenia wyłącznie dyscyplinarnie a poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie na zasadzie odpowiednio stosowanych przepisów o immunitacie dotyczących odpowiedzialności karnej. Te przykłady pokazują, że niepołączalność mandatu posła ze stosunkiem służbowym prokuratora w stanie spoczynku ma uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach

i nie może być postrzegana jako nieproporcjonalnie obciążające prokuratora ograniczenie”. *Ratio* stanu spoczynku prokuratorów oraz wiążące się z nim prawa i obowiązki akcentuje w swoim orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny, uznając, że: „Stan spoczynku nie powinien być zatem traktowany jako przywilej określonej grupy funkcjonariuszy publicznych, lecz postrzegany jako instrument służący z jednej strony zapewnieniu niezawisłości i niezależności w wykonywaniu zadań, z drugiej zaś – zachowaniu autorytetu takich instytucji władzy publicznej, jak sądy i prokuratura. Stan spoczynku ma zatem eksponować elitarny charakter funkcji sędziego oraz prokuratora w systemie władzy publicznej, a nadto wzmacniać autorytet, którym sądy i prokuratury winny się cieszyć w społeczeństwie. Instytucja ta nie powinna być zatem postrzegana jako przywilej wiążący się z dotychczasową pracą, lecz traktowana jako gwarancja utrzymywania pewnych standardów zachowań, istotnych z punktu widzenia obrazu sądów oraz prokuratury w społeczeństwie” (wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06). Jak się więc wydaje, autorytet i społeczny wizerunek macierzystej instytucji posła (czyli prokuratury), a co za tym idzie autorytet i społeczny wizerunek całego organu ochrony prawnej wykonującego obowiązki z zakresu wymiaru sprawiedliwości, wymaga, aby nie była ona – choćby pośrednio – włączana w bieżącą polityczną działalność deputowanego.

8. *Ergo*, przyjęcie koncepcji trwałego wygaszenia mandatu posła w art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. jest uzasadnione w istotnych dobrach konstytucyjnych podlegających ochronie, pozostaje w ścisłej relacji z celem, dla realizacji którego został w ogóle ustanowiony stan spoczynku prokuratorów, może być również określone jako niezbędne i proporcjonalne. Skarżący kwestionuje *de facto* celowość obowiązywania takiej regulacji, oczekując od ustawodawcy przyjęcia rozwiązań alternatywnych. W tym sensie jego zarzuty są bliższe postulatowi *de lege ferenda*. Z tej perspektywy warto w tym miejscu przypomnieć, że – co do zasady – Trybunał Konstytucyjny nie bada użyteczności danej regulacji, jej pragmatycznej sprawności w zakresie realizacji celu założonego przez ustawodawcę. Innymi słowy – przedmiotem kontroli Trybunału nie jest to, czy jakiś problem dałoby się uregulować „lepiej” albo „inaczej” (por. np. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

9. Nie można uznać również zarzutu niezgodności art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. z art. 60 Konstytucji, który wymaga ustanowienia przez ustawodawcę jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. W omawianym wypadku zasady te są tożsame dla

wszystkich kandydatów na posłów (a następnie samych posłów w okresie przed rozpoczęciem sprawowania przez nich mandatu – por. art. 103 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 2 Konstytucji), którzy tworzą *in casu* kategorię podmiotów podobnych. Można rozważać, czy reguły te są właściwe i temu zagadnieniu zostały poświęcone wcześniejszej fragmenty niniejszego pisma, nie sposób jednak zaprzeczyć uniwersalnego (powszechnego) obowiązywania zasad *incompatibilitas*. Ponadto omawiane zakazy łączenia stanowisk (funkcji) mają rangę konstytucyjną, stanowią więc dopuszczone przez samego ustrojodawcę wyjątki od zasady dostępu obywateli do służby publicznej, co dodatkowo wyłącza możliwość ich zakwestionowania w świetle art. 60 Konstytucji, który ma taką samą moc prawną. Nie jest dopuszczalne stosowanie jednej normy zawartej w Konstytucji jako podstawy uchylecia innej normy konstytucyjnej, która zawiera całościowe i wyczerpujące uregulowanie (por. wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97).

10. Tylko na marginesie warto także wzmiankować, że przejście w stan spoczynku i niezrzeczenie się tego stanu jest dobrowolne, stanowi wybór prokuratora w stanie spoczynku, który uzyskał mandat poselski. Może on zadecydować o roli społecznej, którą zamierza pełnić, według własnych preferencji, co jednak nie oznacza, że bez konsekwencji w innych sferach życia osobistego i zawodowego. Za L. Garlickim należy więc raz jeszcze powtórzyć, że „sprawowanie mandatu parlamentarnego jest szczególnego rodzaju służbą publiczną, a tym samym piastun tego mandatu musi godzić się z różnego rodzaju ograniczeniami i rygorami” (L. Garlicki, *Uwagi do art. 103 Konstytucji, op. cit.*, s. 2).

11. Podsumowując wcześniejsze rozważania, należy wyrazić pogląd, że art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. w zakresie, w jakim stanowi, że mandat posła będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, 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 ze stanu spoczynku, są **zgodne** z art. 60 i art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kobańska