

23/3/A/2007

WYROK

z dnia 6 marca 2007 r.

Sygn. akt SK 54/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 marca 2007 r., skargi konstytucyjnej Kazimierza Zdrojewskiego o zbadanie zgodności:

art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 października 2001 r., w zakresie, w jakim dopuszczał zastosowanie ograniczeń w dostępie do zajmowania innego stanowiska niż stanowisko pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego w tym samym stopniu wobec prokuratora w czynnej służbie, jak i prokuratora w stanie spoczynku, jeżeli zajmowanie przez tego ostatniego, stanowiska innego niż wymienione w powołanym przepisie, nie zagrażało bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu lub zdrowiu i moralności publicznej, z art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 34, poz. 163, z 1996 r. Nr 77, poz. 367, z 1997 r. Nr 90, poz. 557, Nr 98, poz. 604, Nr 106, poz. 679, Nr 117, poz. 752 i 753, Nr 124, poz. 782 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 98, poz. 607, Nr 155, poz. 1016 i Nr 162, poz. 1123 i 1125, z 1999 r. Nr 60, poz. 636, Nr 75, poz. 853 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2000 r. Nr 48, poz. 553), w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2001 r., jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 marca 2007 r. w Dz. U. Nr 47, poz. 317.

1. Skargą konstytucyjną z 10 lutego 2006 r. skarżący Kazimierz Zdrojewski zakwestionował zgodność art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze), w brzmieniu obowiązującym przed 1 października 2001 r., w zakresie, w jakim dopuszcza ograniczenia w dostępie do zajmowania innego stanowiska niż stanowisko pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego w tym samym stopniu wobec prokuratora w służbie czynnej i prokuratora w stanie spoczynku, z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Problem konstytucyjny przedstawiony Trybunałowi Konstytucyjnemu powstał na gruncie następującego stanu faktycznego.

Uzyskawszy uprawnienia emerytalne, skarżący 31 października 1986 r. odszedł z Prokuratury Generalnej. Od 1 stycznia 1988 r. został zatrudniony w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, początkowo w niepełnym wymiarze czasu pracy, a następnie – od 1 stycznia 1992 r. – na pełnym etacie, na stanowisku dyrektora Zespołu Prawa Karnego.

Wraz z wejściem w życie przepisów wprowadzających stan spoczynku dla prokuratorów skarżący zaczął pobierać uposażenie prokuratora w stanie spoczynku (wcześniej – zgodnie z obowiązującymi przepisami – nie korzystał ze świadczeń emerytalnych, ich pobieranie uległo zawieszeniu wraz z podjęciem przez niego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy). Jednocześnie pismem z 27 listopada 1997 r. poinformował Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o swoim dotychczasowym zatrudnieniu, wnosząc o zezwolenie na jego kontynuację. W oparciu o kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy Prokurator Generalny wyraził zgodę na kontynuowanie przez skarżącego zatrudnienia, jednak tylko w wymiarze ½ etatu. Kierowane do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wnioski o zmianę tej decyzji w części dotyczącej ograniczenia wymiaru czasu pracy nie przyniosły rezultatów. Ze względu zaś na to, że ograniczenie wymiaru czasu uniemożliwiało wykonywanie zadań dyrektora Zespołu Prawa Karnego, Rzecznik Praw Obywatelskich rozwiązał ze skarżącym umowę o pracę na tym stanowisku ze skutkiem na dzień 30 kwietnia 1999 r. Jednocześnie zawarł z nim umowę o pracę na stanowisku głównego specjalisty w Zespole Prawa Karnego w wymiarze ½ etatu.

Od decyzji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego skarżący odwołał się do sądu, żądając jednocześnie zasądzenia na jego rzecz odszkodowania z tytułu nieuzyskania dochodów w związku z ograniczeniem zezwolenia na zatrudnienie do zatrudnienia w wymiarze ½ etatu.

Wyrokiem z 16 grudnia 2002 r. (sygn. akt XII P 1079/00) Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział XII Pracy, zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego żądane odszkodowanie z uzasadnieniem, że decyzja o ograniczeniu wymiaru czasu pracy przy jednoczesnym wyrażeniu zgody na zatrudnienie naruszyła konstytucyjną zasadę działania organu władzy publicznej jedynie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Ograniczenie to w ocenie sądu wykraczało bowiem poza uprawnienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, określone w art. 49c w związku z art. 49 ustawy o prokuraturze.

W wyniku apelacji wniesionej przez pozwanego, Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, Wydział III, wyrokiem z 10 kwietnia 2003 r. (sygn. akt III APa 149/02) zmienił zaskarżony wyrok, oddalając powództwo. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że przyjmuje za słuszny pogląd strony pozwanej, iż zarówno cel instytucji stanu spoczynku, jak i ograniczenia zatrudnienia w systemach zabezpieczenia społecznego przemawiają za tym, by zatrudnienie to było realizowane w ograniczonym zakresie także w pracach na rzecz organów wymiaru sprawiedliwości, ochrony porządku prawnego i praw obywateli. Podkreślił ponadto, że art. 49 w związku z

art. 49c ustawy o prokuraturze nie zawiera zakazu wypowiadania się co do wymiaru etatu dodatkowego zatrudnienia, co oznacza, że w kompetencji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego mieści się zarówno wyrażenie zgody na podjęcie pracy, jak i określenie jej czasowego wymiaru.

Przy rozpoznawaniu kasacji wniesionej przez skarżącego od tego wyroku Sąd Najwyższy przedstawił składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia następujące zagadnienia prawne: 1) czy w razie, gdy wykonywanie zajęć przez prokuratora w stanie spoczynku nie uchybia godności jego urzędu lub nie podważa zaufania do jego bezstronności, właściwy prokurator może odmówić udzielenia zezwolenia na wykonywanie tych zajęć oraz 2) czy w razie udzielenia zezwolenia na wykonywanie przez prokuratora w stanie spoczynku, w ramach stosunku pracy, innych zajęć w rozumieniu art. 49 ust. 3 ustawy o prokuraturze dopuszczalne jest ograniczenie wymiaru czasu pracy tego prokuratora.

10 listopada 2004 r. Sąd Najwyższy, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (sygn. akt I PZP 3/04), podjął uchwałę następującej treści: „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 (...)”.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy wydanym w sprawie skarżącego wyrokiem z 29 września 2005 r. (sygn. akt I PK 574/03) oddalił wniesioną przez niego kasację.

Skarżący podnosi, że wykładnia Sądu Najwyższego narusza w odniesieniu do prokuratorów w stanie spoczynku konstytucyjną zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Wykracza bowiem poza określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji ramy dopuszczalnych ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W jego ocenie, ograniczenia przewidziane w art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze w kwestionowanym brzmieniu mogą się odnosić w całości do prokuratora w czynnej służbie, któremu dodatkowe zatrudnienie mogłoby utrudniać prawidłowe wykonywanie obowiązków prokuratora, pociągając za sobą zagrożenia określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W sytuacji gdy zatrudnienie nie stwarza zagrożeń wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie uchybia godności prokuratora, nie mogą się natomiast odnosić do prokuratora w stanie spoczynku.

2. W piśmie z 2 stycznia 2007 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu.

Wniósł w nim o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Marszałek Sejmu nawiązał do istoty stanu spoczynku, czym jest dożywotnie pozostawanie prokuratorów w stanie stosunku służbowego. Podkreślił przy tym, że istota stanu spoczynku została szeroko omówiona w uchwale Sądu Najwyższego z 10 listopada 2004 r. (sygn. akt I PZP 3/04), wydanej w odpowiedzi na pytanie Sądu Najwyższego orzekającego w sprawie dotyczącej skarżącego.

Przepisy ograniczające dopuszczalność podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez sędziów oraz przez prokuratorów mają stanowić gwarancję niezawisłości sędziów i niezależności prokuratorów. Odnosi się to także do prokuratorów w stanie spoczynku. Są to bowiem osoby, które wykonywały zawód zaufania publicznego, związany ze sprawowaniem władzy publicznej.

W ocenie Sejmu, ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanej wolności wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji), zawarte w zakwestionowanych przez skarżącego przepisach, można uzasadnić ważnym interesem

publicznym (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Są to ograniczenia konieczne w demokratycznym państwie dla porządku publicznego i moralności publicznej.

Z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenia wolności pracy są dopuszczalne i mogą być ustanawiane ustawą w sytuacji, gdy jest to konieczne dla ochrony ważnego interesu publicznego, jeżeli wprowadzone ograniczenie nie narusza istoty tej wolności. Dopuszczalność takich ograniczeń podlega ocenie konstytucyjnej z perspektywy ich racjonalności i proporcjonalności. W tym kontekście Sejm podkreślił, że skarżący nie wykazał nieracjonalności przyjętych rozwiązań, ani też nie wypowiedział się co do ich proporcjonalności.

W ocenie Sejmu, dokonując oceny zakwestionowanych przepisów, nie można pomijać uprzywilejowanego statusu prokuratorów w stanie spoczynku w stosunku do emerytów korzystających ze świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a przede wszystkim wymiernej korzyści, jaką stanowi wysokość otrzymywanego przez nich świadczenia, waloryzowanego tak samo, jak płace w prokuraturze. Uprawnienia te wiążą się z tym, że instytucja stanu spoczynku ma zapewniać prokuratorom, którzy zakończyli czynną pracę w zawodzie, godziwe warunki życia bez konieczności podejmowania dodatkowego zatrudnienia.

3. Pismem z 28 lutego 2007 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze w zakwestionowanym brzmieniu jest zgodny z art. 31 ust. 3 oraz z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Prokurator Generalny nawiązał do *ratio* ograniczenia wynikającego z art. 49 ust. 1 ustawy. Stwierdził, że w odniesieniu do prokuratorów w służbie czynnej jest nią konieczność zapewnienia bezstronności i niezależności prokuratorów, stanowiąca jeden z zasadniczych elementów porządku publicznego. Rozciągnięcie tego ograniczenia na prokuratorów w stanie spoczynku realizuje – w jego ocenie – ten sam cel. Usuwa mianowicie ewentualny konflikt interesów, jaki może powstać jeszcze w okresie służby czynnej prokuratora. Jego niezależność i bezstronność mogłaby bowiem doznawać uszczerbku w razie dopuszczenia możliwości późniejszego podejmowania zatrudnienia.

W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowane ograniczenie realizuje zatem ten sam interes społeczny, ważny z punktu widzenia porządku publicznego.

W dalszej części uzasadnienia przedstawionego stanowiska Prokurator Generalny nawiązał do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ograniczeń w zatrudnieniu sędziów w stanie spoczynku. Podkreślił, że choć uregulowanie stanu spoczynku zawarte w art. 180 Konstytucji nie odnosi się do prokuratorów (ich status nie został bowiem uregulowany w Konstytucji), to ze względu na objęcie prokuratorów stanem spoczynku, argumenty, którymi Trybunał posłużył się w tych orzeczeniach, należy odnieść odpowiednio do prokuratorów.

Prokurator Generalny podkreślił następnie, że ekwiwalentem ograniczeń w dopuszczalności podejmowania zatrudnienia jest objęcie prokuratorów w stanie spoczynku wysokim w stosunku do ogółu emerytów i rencistów statusem materialnym.

II

Na rozprawie 6 marca 2007 r. skarżący oraz przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej, w nawiązaniu do stanu faktycznego, na gruncie którego powstał objęty nią problem konstytucyjny, należy odnieść się do zakresu zaskarżenia w sprawie.

W *petitum* wniesionej skargi konstytucyjnej, oznaczając przedmiot zaskarżenia, skarżący wniósł o zbadanie, czy zakwestionowany przez niego art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze), w brzmieniu obowiązującym przed 1 października 2001 r., znajdujący odpowiednie zastosowanie do prokuratora w stanie spoczynku, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim dopuszcza „zastosowanie ograniczeń w dostępie do zajmowania innego stanowiska aniżeli stanowisko pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego w takim samym stopniu wobec prokuratora w czynnej służbie, jak i prokuratora w stanie spoczynku, jeżeli zajmowanie przez tego ostatniego stanowiska innego niż wymienione w zaskarżonym przepisie nie zagraża bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu lub zdrowiu i moralności publicznej”.

Należy podkreślić, że w *petitum* skargi skarżący nie nawiązał do pełnego brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odwołał się do wskazanych w tym przepisie, niektórych tylko okoliczności usprawiedliwiających stanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W uzasadnieniu skargi wskazał natomiast, iż uregulowanie zawarte w kwestionowanym przepisie „wykracza poza określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji ramy dopuszczalnych ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota przedstawionej Trybunałowi do rozstrzygnięcia sprawy, a nie jej oznaczenie (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK nr 1/1999, poz. 4). Zasada ta musi znaleźć zastosowanie również w niniejszej sprawie. Z uzasadnienia przedstawionej skargi wynika bowiem w sposób niebudzący wątpliwości, iż w istocie skarżący kwestionuje zgodność art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oznacza to konieczność rekonstrukcji zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* skargi oraz z jej uzasadnienia.

Kontrola zgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi przez skarżącego wzorcami kontroli musi uwzględniać wszystkie aspekty art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie skarżącego stosowanie wobec prokuratora w stanie spoczynku limitów w zatrudnieniu wskazanych w art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze jest nadmiernym ograniczeniem wolności określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji, niezajdującym usprawiedliwienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna jako środek prawny inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma charakter abstrakcyjno-konkretny. Trybunał Konstytucyjny nie może zatem pomijać okoliczności stanu faktycznego, na gruncie którego powstała wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu wskazanego przez skarżącego jako przedmiot zaskarżenia w sprawie.

W postępowaniu sądowym, które zakończyło się orzeczeniem ostatecznym, w związku z którym została sformułowana niniejsza skarga konstytucyjna, skarżący dochodził roszczenia odszkodowawczego, które łączył ze szkodą powstałą w związku z dotyczącą go decyzją Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, który nie zezwolił mu na zatrudnienie w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w wymiarze

pełnego etatu (szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności skarżący łączył z nieuzyskaniem zarobków w związku z ograniczoną zgodą na zatrudnienie, tj. zgodą na zatrudnienie w wymiarze ½ etatu).

Niekorzystne dla skarżącego rozstrzygnięcie zapadło zaś z tego powodu, że orzekający w jego sprawie Sąd Najwyższy, związany uchwałą Sądu Najwyższego, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, z 10 listopada 2004 r. (sygn. akt I PZP 3/04, OSNP 2005/18/279), stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 października 2001 r. prokuratorowi w stanie spoczynku nie wolno było w ogóle, tj. bez względu na wymiar zatrudnienia, zajmować żadnego innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym przed 1 października 2001 r., tj. w takim brzmieniu, w jakim przepisy te stanowiły podstawę prawną zapadłego w jego sprawie ostatecznego orzeczenia.

W obowiązującym wówczas stanie prawnym art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze stanowił, że: „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”.

Z dniem 1 października 2001 r. treść art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze nie uległa zasadniczej zmianie. Ustawodawca doprecyzował jedynie, że wymiar zatrudnienia prokuratora na wskazanych w tym przepisie stanowiskach nie może przekraczać pełnego etatu.

Art. 49c ustawy o prokuraturze, niezmieniony w stosunku do stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania w sprawie dotyczącej skarżącego, nakazuje odpowiednie stosowanie ograniczeń określonych w art. 49 tej ustawy do prokuratorów w stanie spoczynku.

W stanie prawnym obowiązującym w czasie orzekania w sprawie zasadności roszczenia skarżącego zakres ograniczeń podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów oraz prokuratorów w stanie spoczynku nie był jasny.

W zainicjowanym przez siebie postępowaniu sądowym skarżący wskazywał na powszechną, w odniesieniu zarówno do sędziów, jak i do prokuratorów (w tym także do sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku) praktykę wyrażania zgody na dodatkowe zatrudnienie w ograniczonym wymiarze czasu pracy (na ten temat zob. I. Raczkowska, *Stan spoczynku sędziów i prokuratorów*, Warszawa 2003, s. 77; Ł. Korózs, A. Krajewski, *O zmianach w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, „Monitor Prawniczy” nr 5/1998, s. 173).

Niejasność ta wiązała się z treścią dwóch dalszych, niekwestionowanych w niniejszym postępowaniu, ustępów art. 49 ustawy o prokuraturze w zaskarżonym brzmieniu. Art. 49 ust. 2 tej ustawy stanowił, że: „Prokuratorowi nie wolno wykonywać zajęć, które by przeszkadzały mu w pełnieniu obowiązków prokuratora albo mogły uchybiać godności jego urzędu albo podważać zaufanie do jego bezstronności”. Z kolei jej art. 49 ust. 3 umocowywał Prokuratora Generalnego – w stosunku do prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów apelacyjnych oraz prokuratorów okręgowych, a prokuratorów apelacyjnych – w stosunku do prokuratorów podległych im powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury do udzielania zezwolenia na wykonywanie innych zajęć, aniżeli określone w ustępie drugim, oraz decydowania o tym, czy zajmowanie stanowiska określonego w ustępie pierwszym nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora.

Dopuszczalność takich ograniczeń była różnie oceniana, na co wyraźnie wskazuje stan faktyczny, na gruncie którego powstał problem konstytucyjny objęty rozpatrywaną skargą, a w szczególności rozbieżne stanowiska orzekających w sprawie skarżącego sądów w pierwszej oraz w drugiej instancji, jak i niejednolita linia orzecznicza Sądu Najwyższego poddana analizie w uzasadnieniu uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, z 10 listopada 2004 r. (sygn. akt I PZP 3/04).

Uchwała ta, wydana w odpowiedzi na wątpliwość Sądu Najwyższego powziętą przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej skarżącego, ostatecznie rozstrzygnęła niejasności w tym zakresie. Sąd Najwyższy stwierdził w niej, że: „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 (...)”. Oznacza to, że w rozumieniu tej uchwały zakwestionowany przez skarżącego art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze rozstrzygał nie tylko o rodzaju stanowisk, jakie może zajmować prokurator, w tym także – ze względu na art. 49c tej ustawy – prokurator w stanie spoczynku, ale i o tym, że stosunek pracy może być podstawą zatrudnienia prokuratora tylko na stanowisku naukowo-dydaktycznym, naukowym lub dydaktycznym. W rozumieniu przyjętym przez Sąd Najwyższy w powołanej powyżej uchwale, obok stosunku służbowego, w ramach stosunku pracy prokurator nie mógł zajmować żadnych innych stanowisk niż określone w art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Inne zajęcia, które ani nie uchybiają godności urzędu, ani nie podważają zaufania do bezstronności prokuratora, w stanie prawnym, którego dotyczy niniejsza skarga konstytucyjna, prokurator mógł natomiast podejmować na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 49 ust. 3 ustawy w zaskarżonym brzmieniu. Zezwolenie, o którym mowa w tym przepisie, nie mogło zatem modyfikować granic podejmowania przez prokuratorów dodatkowego zatrudnienia, wyznaczonych przez zaskarżony przepis bez względu na czasowy wymiar tego zatrudnienia.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna odnosi się wyłącznie do ograniczeń dotyczących możliwości podejmowania przez prokuratora w stanie spoczynku dodatkowego zatrudnienia, tj. możliwości nawiązywania stosunku pracy. Nie dotyczy natomiast ograniczeń wynikających z dalszych ustępów tego przepisu, które limitują możliwość wykonywania przez prokuratora innych zajęć, niezwiązanych ze stosunkiem pracy.

W postępowaniu w sprawie przedstawionego mu pytania Sąd Najwyższy rozważał cztery hipotetyczne możliwości rozumienia art. 49 ustawy o prokuraturze, ostatecznie przyjmując interpretację wskazaną powyżej. W związku z tą wykładnią skarżący formułuje zarzut naruszenia art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do sprawowania kontroli nad aktami stosowania prawa. Zakwestionowany art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze podlega w niniejszym postępowaniu kontroli konstytucyjnej w rozumieniu przyjętym w przedstawionej uchwale Sądu Najwyższego, tj. w sposób ograniczający dopuszczalność zajmowania przez prokuratora w stanie spoczynku dodatkowego stanowiska wyłącznie do stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, naukowego i dydaktycznego. W takim rozumieniu przepis ten stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia zapadłego w sprawie skarżącego. Uchwała powiększonego składu Sądu Najwyższego wiązała bowiem skład tego sądu, który powziął wątpliwość, rozstrzygniętą uchwałą (art. 398¹⁷ § 2 k.p.c.).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swym orzecznictwie, że przyjęcie takiego rozumienia zaskarżonego przepisu wynika z konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z rozumieniem tej zasady

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji, przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, jeżeli przepisy, na gruncie których praktyka ta została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności (por. wyroki TK: z 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67 oraz z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika bowiem, że adresaci norm prawnych mogą zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza, gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00). Przyjęcie takiego rozumienia zaskarżonego przepisu, jak to przyjęto w powołanej powyżej uchwale Sądu Najwyższego ma szczególnie doniosłe znaczenie wobec faktu, że w takim właśnie rozumieniu kwestionowany art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia zapadłego w sprawie dotyczącej skarżącego.

Wobec ustalenia takiego znaczenia kwestionowanego art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze w uchwale Sądu Najwyższego, traci znaczenie zarzut będący osią postępowania toczącego się w sprawie skarżącego, a mianowicie niedopuszczalne – w ocenie skarżącego – udzielanie prokuratorowi w stanie spoczynku zgody na zatrudnienie ograniczonej pod względem wymiaru czasu pracy. Skoro bowiem skarżący był zatrudniony na innym stanowisku aniżeli stanowisko pracownika naukowo-dydaktycznego, naukowego lub dydaktycznego, a zatem na stanowisku, którego zajmowanie przez prokuratora w stanie spoczynku, według art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze, w rozumieniu ustalonym w uchwale Sądu Najwyższego, w ogóle nie było dopuszczalne w czasie jego zajmowania przez skarżącego, to kwestia wymiaru tego zatrudnienia schodzi na plan dalszy.

Kontrola konstytucyjna przepisu zaskarżonego przez skarżącego musi uwzględniać ten podwójny wymiar rozpatrywanej skargi konstytucyjnej. Jednak problem konstytucyjności ograniczenia wymiaru czasu pracy prokuratora w stanie spoczynku staje się aktualny tylko w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że ograniczenie podjęcia przez prokuratora w stanie spoczynku dodatkowego zatrudnienia tylko do zatrudnienia na stanowisku naukowo-dydaktycznym, naukowym lub dydaktycznym jest z perspektywy konstytucyjnej nadmiernym ograniczeniem wolności, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego było już uregulowanie zawarte w art. 68 w związku z art. 68³ ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych), analogiczne do kwestionowanego w niniejszym postępowaniu, odnoszące się do sędziów (por. postanowienie TK z 23 lutego 2000 r., sygn. Ts 118/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 154 oraz postanowienie TK wydane w związku z zażaleniem skarżącego na to postanowienie z 29 czerwca 2000 r., sygn. Ts 118/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 155). Trybunał Konstytucyjny badał wówczas zarzut niezgodności tych przepisów m.in. ze wskazanymi także w niniejszej sprawie wzorcami kontroli. Zarzuty sformułowane w tamtej sprawie uznał za oczywiście bezzasadne. Obowiązujący zakres ograniczeń dopuszczalnego zatrudnienia oraz podejmowania innych dodatkowych zajęć przez sędziów w stanie spoczynku różnił się wówczas od rozumienia analogicznych ograniczeń dotyczących prokuratorów w stanie spoczynku w zapadłej później, wspomnianej powyżej, uchwale Sądu Najwyższego.

Kontrola konstytucyjności tych przepisów została przez Trybunał Konstytucyjny przeprowadzona w okresie poprzedzającym uchwałę Sądu Najwyższego, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, z 10 listopada 2004 r. (sygn. akt I PZP 3/04), w której ustalone zostało przedstawione powyżej, restryktywne rozumienie ograniczenia podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów oraz prokuratorów w stanie spoczynku.

2. Zakwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis art. 49c ustawy o prokuraturze został ustanowiony 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.; dalej: ustawa zmieniająca). W brzmieniu zakwestionowanym przez skarżącego obowiązywał do 30 września 2001 r.

Na podstawie wskazanej powyżej ustawy zmieniającej, prokuratorzy, którzy ukończyli 70 rok życia oraz ci, którzy zostali przez lekarza – orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uznani za trwale niezdolnych do pełnienia obowiązków sędziowskich lub prokuratorskich uzyskali prawo przejścia w stan spoczynku.

Jednocześnie, mocą ustawy zmieniającej, do prawa o ustroju sądów powszechnych dodany został art. 71¹, na podstawie którego sędziowie, a poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania tego przepisu zawarte w art. 62a ustawy o prokuraturze, także prokuratorzy w stanie spoczynku uzyskali prawo do uposażenia z zastrzeżeniem, że przejście w ten stan powoduje utratę prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego.

Istota stanu spoczynku sędziów oraz prokuratorów jest tożsama. W odniesieniu do obydwu tych grup zawodowych polega na tym, że przechodząc w ten stan, sędziowie oraz prokuratorzy pozostają w stosunku służbowym. Powołanie na stanowisko sędziego i prokuratora następuje na czas nieoznaczony, a przejście w stan spoczynku nie powoduje ustania stosunku pracy. Wraz z przejściem w stan spoczynku stosunek służbowy sędziego i prokuratora nie wygasa bowiem, lecz tylko ulega przekształceniu. Specyfiką tego stanu jest pozostawanie w stosunku służbowym przy braku obowiązku świadczenia pracy (I. Raczkowska, *op. cit.*, s. 21; por. także postanowienie TK o sygn. Ts 118/99 oraz postanowienie TK wydane w związku z zażaleniem skarżącego na to postanowienie). Takie dożywotnie pozostawanie w stosunku służbowym dotyczy tylko tych dwóch grup zawodowych.

Instytucja stanu spoczynku sędziów i prokuratorów różni się natomiast w zakresie konstytucyjnego umocowania przepisów przewidujących stan spoczynku w odniesieniu do tych grup zawodowych.

Zasadnicze ramy instytucji stanu spoczynku, co do sędziów wytyczone są już na poziomie konstytucyjnym, w art. 180 Konstytucji. Odnoszące się do stanu spoczynku sędziów przepisy rangi ustawowej stanowią zatem uszczegółowienie i wykonanie gwarancji wynikającej bezpośrednio z przepisów rangi konstytucyjnej (art. 180 ust. 3-5 Konstytucji).

W nawiązaniu do tego przepisu Konstytucji Trybunał stwierdził już w swoim orzecznictwie, że w odniesieniu do sędziów instytucja stanu spoczynku ma stanowić gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Ma nadto przyczyniać się do wzmocnienia zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3; postanowienie TK o sygn. Ts 118/99 oraz postanowienie TK wydane w związku z zażaleniem skarżącego na to postanowienie). Reżim stanu spoczynku oraz pochodne od niego uprawnienia o charakterze socjalnym znajdują szczególne uzasadnienie jako jedna z gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru

sprawiedliwości (por. wyrok TK z 11 lipca 2000 r., sygn. K 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145).

Stan spoczynku sędziów wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji. Doprecyzowanie tej instytucji tak, jak to wskazuje art. 180 Konstytucji, jest obowiązkiem ustawodawcy zwykłego.

W odniesieniu do prokuratorów stan spoczynku nie ma tak wyraźnego konstytucyjnego zakorzenienia.

Rozciągnięcie stanu spoczynku na prokuratorów w czasie debaty sejmowej nad projektem ustawy zmieniającej było przedmiotem daleko idących kontrowersji. Przeciwnicy tej koncepcji wskazywali w szczególności, że – odmiennie aniżeli sędziowie – prokuratorzy nie korzystają z atrybutu niezawisłości (por. Sprawozdanie Stenograficzne z 114 posiedzenia Sejmu II kadencji, 27 sierpnia 1997 r., wystąpienia posłów: Andrzeja Gaberle i Jerzego Jaskierni oraz Ministra Sprawiedliwości – Leszka Kubickiego).

Objęcie na poziomie ustawowym stanem spoczynku także i tej grupy zawodowej, poza uwarunkowaniami o charakterze historycznym oraz dążeniem do równego traktowania sędziów i prokuratorów, wiązało się z tym, że chociaż prokuratura nie jest organem władzy sądowej, to wchodzi w skład organów ochrony prawnej (por. I. Raczkowska, *op. cit.*, s. 19).

Podkreślenia wymaga, że w postępowaniu przygotowawczym w procesie karnym prokuratorzy pełnią rolę quasi-jurysdykcyjną.

Prokuratorzy jako osoby wchodzące w skład prokuratur – organów ochrony prawnej – korzystają zaś z atrybutu niezależności.

Zasada niezależności prokuratorów definiowana jest jako dyrektywa, zgodnie z którą prokuratorzy, przy wykonywaniu powierzonych im czynności określonych w ustawach, nie muszą uzyskiwać dla swych czynności uprzedniej aprobaty przełożonych, ani też zatwierdzać tych czynności. Prokuratorzy, w odróżnieniu od sędziów nie są niezawisli. Nie jest bowiem tak, iżby podlegali tylko Konstytucji i ustawom. Prokuratorzy są związani zarządzeniami, wytycznymi i poleceniami przełożonych (por. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2005, s. 245). Pomimo tej odmienności, w kontekście zasady niezależności prokuratorów w piśmiennictwie karnoprocesowym zwrócono uwagę na zbliżenie się statusu prokuratorów do statusu sędziów (por. S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” z. 4/2002, s. 5; tenże *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2006, s. 167).

Ta *ratio* objęcia stanem spoczynku obok sędziów również prokuratorów wynika także ze stenogramów z dyskusji w Sejmie nad projektem ustawy zmieniającej (por. Sprawozdanie Stenograficzne *op. cit.*, wystąpienia posłów: Andrzeja Gaberle, Jerzego Jaskierni, Stanisława Rogowskiego oraz Ministra Sprawiedliwości – Leszka Kubickiego).

W powołanych powyżej orzeczeniach, w kontekście stanu spoczynku sędziów Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że *ratio* tej instytucji w wypadku tej grupy zawodowej nie wyczerpuje się na płaszczyźnie gwarancyjnej w odniesieniu do zasady niezawisłości sędziowskiej. Stan spoczynku sędziów ma wzmacniać zaufanie społeczne do sądów, jako organów sprawujących wymiar sprawiedliwości i z tym też celem wiążą się obowiązki nałożone na sędziów w art. 68³ w związku z art. 68 nieobowiązującego już prawa o ustroju sądów powszechnych (zob.: wyrok TK o sygn. K. 1/98; postanowienie TK o sygn. Ts 118/99 oraz postanowienie wydane w związku z zażaleniem skarżącego na to postanowienie).

Odpowiednikiem tych przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych w ustawie o prokuraturze jest kwestionowany w niniejszym postępowaniu przepisy art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c. Jak wskazano powyżej, ze względu na rolę prokuratury jako organu

ochrony prawnej tę *ratio* stanu spoczynku należy odnieść odpowiednio także i do tej grupy zawodowej.

Jak wskazano powyżej, stan spoczynku sędziów i prokuratorów oraz wiążące się z nim uprawnienia o charakterze socjalnym należy wiązać nie tylko z dążeniem do stworzenia dodatkowej gwarancji niezależności prokuratorów, ale – analogicznie do wypadku sędziów – upatrywać także w dążeniu do kształtowania pozytywnego obrazu organów ochrony prawnej w społeczeństwie, w konsekwencji zaś – z dążeniem do wzmocnienia zaufania społecznego do tych organów (por. Sprawozdanie Stenograficzne *op. cit.*, w tym zwłaszcza wystąpienie Ministra Sprawiedliwości – Leszka Kubickiego).

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.

3. Wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, art. 65 ust. 1 Konstytucji w zdaniu pierwszym zapewnia każdemu „(...) wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”. W zdaniu drugim zaś dopuszcza możliwość stanowienia wyjątków od tej zasady, o ile określone zostaną w ustawie.

Zarzuty podniesione w rozpatrywanej sprawie nie pozostają w związku z tym ostatnim, formalnoprawnym wymogiem, lecz wiążą się z określeniem materialnoprawnych granic stanowienia dopuszczalnych odstępstw w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności zatrudnienia. Wolność ta nie ma bowiem charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32).

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji ustawodawca ma pewną swobodę stanowienia wyjątków od określonej w tym przepisie zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, pod warunkiem zachowania wymogu stanowienia odstępstw od tej zasady w formie ustawy. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności w ograniczaniu pewnych osób, bądź kręgu podmiotów w możliwości korzystania z wolności gwarantowanej przez ten przepis. Ograniczenia muszą bowiem uwzględniać charakter danego prawa lub wolności i być kształtowane z uwzględnieniem nakazów płynących z zasady proporcjonalności.

Dopuszczalne odstępstwa od wolności gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zatem zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.

Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest

niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Tak też treść zasady proporcjonalności jest formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142, s. 796 i z 14 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22).

Oceniając w świetle powyższych ustaleń zarzut niekonstytucyjności art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze ze względu na określony w tych przepisach zakaz podejmowania przez prokuratora w stanie spoczynku innego zatrudnienia aniżeli zatrudnienie na stanowisku pracownika naukowo-dydaktycznego, naukowego lub dydaktycznego, należy stwierdzić, co następuje.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, skarżący wskazał w szczególności, że: „O ile (...) ograniczenia przewidziane w powołanym art. 49 ust. 1 mogą odnosić się w całości do prokuratora w czynnej służbie, któremu dodatkowe zatrudnienie, zwłaszcza w pełnym wymiarze czasowym, może utrudniać prawidłowe wykonywanie obowiązków prokuratorskich, niosąc określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji zagrożenia, o tyle nie mogą one odnosić się do prokuratora w stanie spoczynku, jeżeli to inne stanowisko nie stwarza wymienionych zagrożeń i nie uchybia godności zawodu prokuratora, a przeciwnie takie zatrudnienie może być społecznie przydatne i pożyteczne, przez wykorzystanie wiedzy i doświadczenia zawodowego, nabytych w czasie pełnienia służby czynnej (...)”.

Nie można kwestionować prawdziwości twierdzenia skarżącego, że odmiennie aniżeli w wypadku prokuratorów w stanie czynnym, w wypadku prokuratorów w stanie spoczynku podjęcie dodatkowego zatrudnienia nie niesie za sobą ryzyka nieprawidłowego wykonywania obowiązków służbowych w zakresie świadczenia pracy. Istotą stanu nieczynnego jest wszak pozostawanie w stosunku służbowym bez obowiązku świadczenia pracy. Na okoliczność tę trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wspomnianej uchwały z 10 listopada 2004 r. (sygn. akt I PZP 3/04).

Z podjęciem zatrudnienia na stanowisku innym aniżeli stanowisko pracownika naukowo-dydaktycznego, naukowego i dydaktycznego nie musi się też wiązać narażenie na uchybienie godności zawodu prokuratora i to zarówno w wypadku prokuratorów w stanie spoczynku, jak i prokuratorów czynnych.

Postrzeganie uregulowania zawartego w zaskarżonym art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze wyłącznie w tych kategoriach nie oddaje jednak w pełni *ratio* ograniczenia wynikającego z tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny wskazał już, że ograniczenia w podejmowaniu przez prokuratorów dodatkowego zatrudnienia oraz w wykonywaniu przez tę grupę zawodową innych zajęć wiązać należy nie tylko z ochroną godności prokuratora i dążeniem do zapewnienia prawidłowego wykonywania przez prokuratorów ich zadań (co rzeczywiście do pewnego stopnia traci znaczenie w wypadku osób będących w stanie spoczynku), lecz także z dążeniem do umacniania zasady niezależności prokuratorów oraz kształtowania w społeczeństwie pozytywnego obrazu prokuratury jako organu ochrony prawnej.

Dożywotnie pozostawanie prokuratorów w stosunku służbowym, po przejściu w stan spoczynku, z modyfikacją polegającą na ustaniu obowiązku wykonywania pracy wiążącej się z tym stosunkiem oraz uzyskaniu prawa do pobierania uposażenia prokuratora w stanie spoczynku, ma stanowić czynnik kształtujący w społeczeństwie pozytywną opinię o tej grupie zawodowej. Uregulowanie kwestionowane przez skarżącego ma się zatem przyczyniać do kształtowania zewnętrznego obrazu prokuratury jako organu ochrony

prawnej bezstronnej i niezależnej. Nie chodzi tu tylko o gwarancję bezstronności konkretnych prokuratorów w stanie czynnym przy wykonywaniu ich zadań, lecz o bezstronność i niezależność prokuratury jako takiej, prokuratury jako organu ochrony prawnej.

Jeżeli spojrzeć na kwestionowane przez skarżącego ograniczenia z tej perspektywy, to oczywiste jest, że do osiągnięcia tego celu przyczynia się zarówno zachowanie prokuratorów w czynnej służbie, jak i tych, którzy przeszli już w stan spoczynku. Ta druga grupa jest bowiem w tym samym stopniu związana z prokuraturą jako organem ochrony prawnej. Prokuratorzy w stanie spoczynku pozostają wszak w stosunku służbowym, który wraz z przejściem w stan spoczynku nie wygasa, lecz ulega przekształceniu.

Ograniczenia dopuszczalnego zarabkowania zarówno w czasie pełnienia służby czynnej, jak i po przejściu w stan spoczynku podkreślają zaszczytny charakter służby prokuratorów. Powiązane ze stanem spoczynku prawo nie do uzyskiwania świadczenia emerytalnego, lecz do uposażenia prokuratora w stanie spoczynku, podkreśla troskę ustawodawcy o właściwe zabezpieczenie finansowe osób pełniących tę służbę.

Chodzi też o to, aby autorytet płynący z faktu wykonywania funkcji sędziego, czy prokuratora nie był przenoszony przez te osoby do innych instytucji w związku ze świadczeniem tam dodatkowego zatrudnienia. Stąd też ustawodawca, dążąc do zachowania elitarnego charakteru funkcji tych grup zawodowych oraz autorytetu sądów i prokuratur, gotów jest przyznać szczególne uprawnienia osobom, które pełniły funkcję sędziego lub prokuratora, w zamian jednak za rezygnację z części ich uprawnień.

Jeżeli spojrzeć na ograniczenie kwestionowane przez skarżącego z tej szerszej perspektywy, to oczywiste jest, że zaskarżone przez niego uregulowanie może się przyczynić do celu, któremu w zamierzeniu ustawodawcy ma służyć.

Stan spoczynku zarówno w odniesieniu do sędziów, jak i prokuratorów ma się bowiem przyczyniać do kształtowania niezawisłości sędziów i niezależności sądów oraz do bezstronności i niezależności prokuratury jako takiej – prokuratury jako organu ochrony prawnej oraz kształtowania takiego właśnie, pozytywnego obrazu tych dwóch grup zawodowych w odbiorze społecznym. Jak już wskazano, realizacji tego m.in. celu służą ograniczenia dopuszczalnego zatrudnienia oraz podejmowania innych zajęć przez przedstawicieli tych grup zawodowych.

Ograniczenie w zakresie wolności gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji przewidziane w odniesieniu do prokuratorów w stanie spoczynku przez przepis kwestionowany przez skarżącego służy zatem ochronie istotnego interesu publicznego.

W świetle poczynionych powyżej ustaleń nie budzi wątpliwości, że przewidziane w zaskarżonych przepisach ograniczenia dotyczące dopuszczalności podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów w stanie spoczynku pozostają w bezpośredniej relacji z celem, któremu służyło ustanowienie stanu spoczynku prokuratorów. Jak wskazano, z perspektywy celu, któremu ma służyć ograniczenie dopuszczalności podejmowania przez prokuratorów dodatkowego zatrudnienia, to czy prokurator pozostaje w czynnej służbie, czy jest już w stanie spoczynku, ma znaczenie drugorzędne.

Oceniając zgodność zakwestionowanego uregulowania ze wskazanymi wzorcami kontroli, nie można pomijać innych jeszcze okoliczności, istotnych z punktu widzenia dopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia wolności zatrudnienia.

Jak już wskazano, osoba przechodząca w stan spoczynku zachowuje dotychczasowy status, zaprzestaje natomiast wykonywania obowiązków służbowych w zakresie świadczenia pracy. Stosunek służbowy nie ulega jednak rozwiązaniu wraz z przejściem prokuratora w stan spoczynku, co oznacza, że na prokuratorze w stanie nieczynnym ciąży obowiązek określony w ustawie o prokuraturze, w tym ograniczenia w

dopuszczalności podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Stan nieczynny ma podkreślać doniosłość zaszczytnej służby sędziego i prokuratora. Ustawodawca powiązał z nim szereg obowiązków (w tym podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej, ograniczenia w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia oraz w możliwości wykonywania innych zajęć).

Ustosunkowując się do podniesionego przez skarżącego zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia w stosunku do prokuratorów w stanie spoczynku prawa do dodatkowego zatrudnienia nie można tracić z pola widzenia, że z ich statusem ustawodawca powiązał nie tylko obowiązki, ale i określone uprawnienia (por. powoływaną już uchwałę o sygn. akt I PZP 3/04).

Ze statusem prokuratora w stanie spoczynku wiąże się w szczególności prawo do pobierania uposażenia prokuratora w stanie spoczynku w wysokości określonej w prawie o ustroju sądów powszechnych. Uposażenie to nie jest wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jego wymiar jest dla prokuratorów w stanie spoczynku znacznie korzystniejszy aniżeli wysokość możliwego do uzyskania świadczenia emerytalnego. Zgodnie z art. 71¹ § 2 nieobowiązującego już prawa o ustroju sądów powszechnych, który mocą art. 62a ustawy o prokuraturze znajdował odpowiednie zastosowanie do prokuratorów w stanie spoczynku: „Sędziemu, przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił, przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem za wysługę lat, pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku”.

Uposażenie pobierane przez prokuratorów w stanie spoczynku wiąże się zatem z samym faktem pozostawania w stosunku służbowym oraz zaistnieniem okoliczności, które powodują jego przekształcenie w stosunek służbowy prokuratora w stanie spoczynku. Stanowi procentowo określoną pochodną ostatnio pobieranego wynagrodzenia. Nie jest natomiast pochodną składek odprowadzanych na ubezpieczenie społeczne (por. I. Raczkowska, *op. cit.*, s. 22-23 oraz s. 28).

To uregulowanie o wymiarze ekonomicznym jest następstwem przyjętej przez ustawodawcę zasady, że wraz z przejściem w stan spoczynku stosunek służbowy nie ulega rozwiązaniu, lecz trwa nadal.

Oceniając zarzuty podniesione przez skarżącego należy podkreślić, że ograniczenia dotyczące dopuszczalności podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów dotyczą tych tylko osób, które pozostają w stosunku służbowym jako prokuratorzy w stanie czynnym lub jako prokuratorzy w stanie spoczynku. Ustawa o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym w czasie wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie dotyczącej skarżącego nie nakładała na prokuratorów obowiązku pozostawania w stanie spoczynku, co oznacza, że prokurator w stanie spoczynku mógł z tego stanu zrezygnować. To zaś powodowało, że jego stosunek służbowy wygasał, a w konsekwencji ustawały także ciężące na takiej osobie obowiązki wiążące się ze stanem spoczynku. Zgodnie z art. 78¹ nieobowiązującego już prawa o ustroju sądów powszechnych, który mocą art. 62a ustawy o prokuraturze znajdował odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do prokuratorów, w takiej sytuacji osoba rezygnująca ze statusu prokuratora w stanie spoczynku traciła prawo do uposażenia prokuratora w stanie spoczynku. Nabywała natomiast prawo do emerytury na zasadach określonych w art. 78¹ § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych.

Z rezygnacją ze statusu prokuratora w stanie spoczynku wiązała się zatem z jednej strony utrata uprawnień, w tym utrata prawa do uposażenia, z drugiej zaś – ustanie obowiązków wiążących się ze stanem spoczynku, w tym ograniczenia zawartego w kwestionowanym art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

Okoliczność ta ma szczególne znaczenie, jeżeli zważyć na stan faktyczny, na gruncie którego sformułowane zostały zarzuty objęte rozpoznawaną skargą konstytucyjną.

Skarżący uzyskał uprawnienia emerytalne przed wejściem w życie wskazanych powyżej przepisów przewidujących stan spoczynku i 31 października 1986 r. przeszedł na emeryturę. Wobec ustanowienia przepisów przewidujących stan spoczynku dla sędziów i prokuratorów, zdecydował się przejść w ten stan z dniem wejścia w życie odpowiednich przepisów, wnosząc jednocześnie o wypłatę od tego dnia należnego mu uposażenia prokuratora w stanie spoczynku (możliwość taką przewidywał art. 6 ustawy zmieniającej). Podejmując tę decyzję, skarżący musiał się liczyć z tym, że wiąże się z nią nie tylko nabycie uprawnień, ale także przyjęcie obowiązków, jakie ustawa o prokuraturze wiąże ze statusem prokuratora w stanie spoczynku. Gdyby skarżący zdecydował się na zachowanie statusu emerytowanego prokuratora, kwestionowane przez niego przepisy nie stanowiłyby przeszkody do kontynuowania zatrudnienia na zajmowanym stanowisku. Nie byłby on bowiem w ogóle ich adresatem. Należy jednak pamiętać, że z podjęciem przez skarżącego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, kiedy miał jeszcze status emeryta wiązała się konieczność zawieszenia pobierania świadczenia emerytalnego ze względu na obowiązujące wówczas ograniczenia wynikające z innych przepisów, na co sam zwrócił uwagę w uzasadnieniu wniesionej skargi.

Z perspektywy wartości, jaką jest ochrona interesu publicznego, nie do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której osoba mająca status prokuratora w stanie spoczynku i wiążące się z nim uprawnienia, w tym prawo do uposażenia prokuratora w stanie spoczynku, określane i waloryzowane na zasadach korzystniejszych aniżeli świadczenia emerytalne, mogłaby podejmować dodatkowe zatrudnienie i uzyskiwać z tego tytułu dochody obok uposażenia prokuratora w stanie spoczynku bez żadnych ograniczeń. Byłoby tak w szczególności wówczas, gdyby prokurator w stanie spoczynku mógł podejmować dodatkowe zatrudnienie bez ograniczeń w sytuacji, gdy konsekwencją podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy przez osoby pobierające świadczenia emerytalne byłaby konieczność zawieszenia pobierania tych świadczeń. Z rozwiązaniem takim wiązałby się niewątpliwie negatywny wydzźwięk społeczny, jeżeli zważyć na zasady ustalania wysokości uposażenia prokuratora w stanie spoczynku. Takie rozwiązanie pozostawałoby w wyraźnej opozycji w stosunku do celu, któremu ma służyć instytucja stanu spoczynku oraz powiązane z nią uprawnienia i obowiązki. Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia, jeżeli zważyć na myśl, która pojawiała się już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście wolności określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji, że limitując jej zakres, ustawodawca powinien się kierować interesem innych podmiotów (por. wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50).

Uwzględnienie tego kontekstu przy ocenie zarzutów podniesionych przez skarżącego wskazuje, że ograniczenie wynikające z zaskarżonego art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze nie jest nadmierne. Ograniczenie dopuszczalnego podejmowania zatrudnienia przez prokuratorów w stanie spoczynku, bez rezygnacji z tego stanu oraz powiązanego z nim prawa do uposażenia, jest wprawdzie dalej idące, niż ograniczenie prawa do podejmowania zatrudnienia przez emerytowanych prokuratorów. Wiąże się to z celem, dla którego ustawodawca ustanowił stan spoczynku prokuratorów.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy ograniczające możliwość podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów w stanie spoczynku, ustawodawca prawidłowo wyważył uprawnienia i obowiązki wiążące się ze statusem prokuratora w stanie spoczynku. Ograniczenia zawarte w art. 49 ustawy o prokuraturze, w tym wynikające z kwestionowanego w niniejszym postępowaniu ustępu 1 tego artykułu, kompensowane są przez uposażenie uzyskiwane przez prokuratorów w stanie spoczynku. Pozostają przy tym w odpowiedniej proporcji do korzyści, w tym także finansowych, wiążących się ze stanem spoczynku. Na opłacalność,

w aspekcie finansowym, pozostawania w stanie spoczynku zdaje się wskazywać także decyzja samego skarżącego, który skorzystał z przewidzianej w art. 6 ustawy zmieniającej możliwości zmiany statusu prokuratora emerytowanego na status prokuratora w stanie nieczynnym.

Ograniczenie pomieszczone w zaskarżonym art. 49 ust. 1 w związku z art. 49c ustawy o prokuraturze nie może być zatem uznane ani za nieuzasadnione, ani też za niewspółmierne do celu, któremu mają służyć przepisy limitujące dopuszczalność podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów w stanie spoczynku. Ograniczenie to znajduje usprawiedliwienie w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Służy bowiem ochronie interesu publicznego.

Z perspektywy konstytucyjnej niemożliwa do zaakceptowania byłaby natomiast sytuacja, do jakiej za pomocą wniesionej skargi chciałby doprowadzić skarżący, tj. sytuacja, w której prokuratorzy w stanie spoczynku odnosiliby z faktu pozostawania w tym stanie podwójną niejako korzyść, czyli uzyskiwaliby korzystne dla siebie w porównaniu z możliwymi do uzyskania świadczeniami emerytalnymi uposażenie, a jednocześnie nie podlegali ograniczeniom w podejmowaniu zatrudnienia. Trybunał Konstytucyjny wskazał już, że takie uregulowanie przekreślałoby możliwość osiągnięcia celu, który ustawodawca powiązał ze stanem spoczynku.

Poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie pozostaje kwestia zasadności pozostawienia prokuratorom prawa do zajmowania stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, naukowego oraz dydaktycznego, o których jest mowa w zaskarżonym art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Skarżący nie kwestionuje tego uregulowania z perspektywy zasady równego dostępu do podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów w stanie spoczynku (art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Ani w *petitum* skargi, ani w jej uzasadnieniu nie sformułował wyraźnie takiego zarzutu, nie da się go również wyprowadzić z argumentów przytoczonych w uzasadnieniu. Należy tu podkreślić, że nawet gdyby skarżący taki zarzut sformułował, jego rozpoznanie w niniejszym postępowaniu nie byłoby dopuszczalne. Skarga konstytucyjna jest bowiem instrumentem prawnym mającym służyć ochronie wolności lub praw skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Tak ujęty zarzut nie służyłby zaś ochronie wolności lub praw skarżącego, lecz kwestionowałby z perspektywy konstytucyjnej prawa i wolności innych osób ze względu na to, że są nadmierne.

Mając na względzie wszystkie powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.