

Andrzej Szmyt*

Jeszcze o niepołączalności mandatu

Problem dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją ławnika w sądach powszechnych

W dniu 11 czerwca 2015 r. na ręce Marszałka Sejmu wpłynął apel Stowarzyszenia „Krajowa Rada Sędziów Społecznych”, podjęty w Suwałkach 9 czerwca 2015 r., o rozważenie możliwości pełnienia funkcji ławników przez posłów i senatorów¹. Krajowa Rada Sędziów Społecznych wyraziła w piśmie przekonanie o ogromnej wiedzy społeczno-obywatelskiej posłów, jak też przekonanie o braku przesłanek konstytucyjnych i ustawowych, by „parlamentarzysta nie mógł jednocześnie pełnić godności posła i sędziego społecznego”, będąc „gwarantem sprawiedliwości obywatelskiej w sądach powszechnych”.

427

W nawiązaniu do powyższej korespondencji przewodnicząca sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka wystąpiła do Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu o sporządzenie opinii w sprawie zgodności z konstytucją dopuszczalności pełnienia przez posłów i senatorów funkcji ławników w sądach powszechnych². Chodzi więc o *incompatibilitas* – niepołączalność mandatu.

Zgodnie z Konstytucją RP³, przede wszystkim nie można być równocześnie posłem i senatorem (art. 102), a wcześniej równocześnie kandydować do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 2). Można w tym kontekście nadmienić, że

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Pismo bez urzędowej sygnatury, opatrzone podpisem Jerzego Ząbkiewicza – przewodniczącego Zarządu Głównego KRSS oraz okrągłą pieczęcią Stowarzyszenia.

² Zlecenie ekspertyzy zarejestrowano pod sygn. BAS WAUiP 1400/15.

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

również Prezydent RP nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej (tj. nie może także być posłem lub senatorem), z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem (art. 132).

Zagadnienie niepołączalności reguluje jednak kompleksowo art. 103 Konstytucji. Stanowi on, że:

1) mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa NBP, Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej; zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej (ust. 1);

2) sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa nie mogą sprawować mandatu poselskiego (ust. 2);

3) inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa (ust. 3).

Przepisy art. 103 Konstytucji stosuje się też odpowiednio do senatorów (art. 108).

428 Istota zasady „niepołączalności” jest bezsporna⁴, wystarczy więc jedynie przypomnienie, że jej podstawowym celem jest stworzenie gwarancji dla niezależności posłów w sprawowaniu mandatu i eliminowanie sytuacji konfliktu interesów. Inaczej mówiąc zakłada się, że jednoczesne sprawowanie mandatu oraz innych – określonych – stanowisk (funkcji) może powodować istotne problemy z punktu widzenia jednej lub drugiej roli, wbrew celowi, jakim jest zagwarantowanie posłowi możliwości nieskrępowanego i niezależnego wykonywania mandatu przedstawiciela Narodu.

Stanowisko powyższe przyjęte jest zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego⁵, jak przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zasada niepołączalności stanowi konsekwencję podstawowych zasad konstytucyjnych, określających oparty na zasadzie podziału władzy ustrój państwa i ma służyć realizacji tych zasad, w tym niezależności władzy ustawodawczej od pozostałych władz, w tym od władzy sądowniczej. Chodzi więc zwłaszcza o rozwiązania realizujące podział władzy w aspekcie personalnym – tak, by ta sama osoba nie wykonywała jednocześnie mandatu przedstawicielskiego i nie piastowała funkcji w którejś z po-

⁴ Zob. K. Grajewski, *Incompatibilitas – niepołączalność mandatu parlamentarnego*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 99–108 i wskazana tamże literatura przedmiotu.

⁵ Mego autorstwa zob. *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6 i *O niedopuszczalności łączenia funkcji społecznego doradcy Prezydenta RP ze sprawowaniem mandatu poselskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXII.

zostałych władz, jak i realizujące uprzednio podział władzy w aspekcie organizacyjnym i funkcjonalnym, co wiąże się z autonomią parlamentu i uniemożliwieniem oddziaływań przez organy innych władz⁶. W szczególności istotne jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślenie całkowitej „separacji” („izolacji”) władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, którym nie można powierzać sprawowania wymiaru sprawiedliwości (K 45/07⁷, K 28/04⁸), jak i niepołączalności stanowisk sędziowskich z mandatem parlamentarnym jako wyrazu niezależności i odrębności władzy sądowniczej (K 12/03⁹, K 28/04).

Ponieważ sprawowanie mandatu poselskiego jest szczególnego rodzaju służbą publiczną, tym samym poseł – jak się podkreśla w doktrynie i orzecznictwie – musi się godzić z ograniczeniami sięgającymi dalej, niż ograniczenia w odniesieniu do zwykłego obywatela. Ponieważ w przypadku *incompatibilitas* chodzi o ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatela, stąd właśnie zasadnicze zręby tej instytucji uregulowane są w samej Konstytucji (art. 103). Warto tu przy okazji zaznaczyć, że obowiązująca Konstytucja wyznaczyła zakaz łączenia mandatu szerzej, niż było to wcześniej, więc stanowi to wyraz wyraźnego dążenia do umocnienia gwarancyjnego charakteru tej instytucji.

Osobno należy zwrócić uwagę na znaczenie ust. 3 w art. 103 Konstytucji, który wyraża założenie, że regulacja konstytucyjna – poniekąd z natury rzeczy – nie jest w stanie objąć zakresu niepołączalności w sposób pełny. Stąd odesłanie do ustaw zwykłych, które mogą poszerzyć konstytucyjny katalog z ust. 1–2. Również Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że konstytucyjny wykaz nie wyczerpuje wszystkich przypadków, które są podporządkowane zasadzie niepołączalności, stanowiąc jedynie zagwarantowane minimum w zakresie *incompatibilitas* (W 11/95)¹⁰. Dalsze uregulowania niepołączalności muszą w każdym bądź razie podlegać ocenie z punktu widzenia realizacji tych ogólnych zasad i wartości konstytucyjnych, które stanowią *ratio* niepołączalności. Analizy konkretnych rozwiązań i przypadków nie mogą tracić z oczu celów niepołączalności. Potencjalne interpretacje muszą uwzględniać jako nadrzędne te założenia, które służą w praktyce oddzieleniu władz i gwarantowaniu należytego sprawowania mandatu poselskiego.

⁶ Jak pisze B. Banaszak, założenia idei podziału władzy byłyby iluzoryczne lub osłabione, gdyby te same osoby mogły sprawować funkcje publiczne w instytucjach należących do różnych władz (*Prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 398).

⁷ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

⁸ Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81.

⁹ Wyrok z dnia 18 lutego 2004, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8.

¹⁰ Uchwała TK z dnia 6 lutego 1996 r., OTK ZU nr 1/1996, poz. 5.

Uwagi powyższe mają zasadnicze znaczenie jako kanwa analiz szczegółowych, związanych bezpośrednio z zagadnieniem dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją ławnika w sądach powszechnych¹¹. Nieprzypadkowo też w uwagach powyższych nawiązywano wstępnie do zakazu sprawowania mandatu poselskiego przez sędziego (art. 103 ust. 2), jako że „rodzajowo” wydaje się to najwłaściwsze w sytuacji, gdy przepis konstytucyjny nie wspomina – w tym kontekście – o instytucji ławnika w sądach powszechnych. Dodajmy też, że o niepołączalności mandatu poselskiego z wykonywaniem pracy w charakterze sędziego stanowi również art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹², która to ustawa jednak także nie wymienia ławników sądowych.

Dalsze analizy poprzedzić należy dodatkowym przywołaniem art. 173 Konstytucji, stanowiącym iż sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz, jak też przywołaniem art. 175 ust. 1, który zastrzega dla sądów sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Łączy się z nimi art. 2 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹³, stanowiący iż zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie. Z tymiż przepisami łączy się art. 182 Konstytucji, stanowiący że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa oraz szereg przepisów przywołanej ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, które wprost dotyczą ławników.

Z punktu widzenia interesującej nas problematyki należałoby wskazać na te przepisy ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, które kształtują charakter i status instytucji ławnika, z rozdziału VII w dziale III ustawy. Kolejno więc ustawa określa, kto może być wybrany ławnikiem (art. 158) i kto nie może być ławnikiem (art. 159), a dla dokładności zaznaczmy, że w obu przepisach nie wymienia się posłów (senatorów)¹⁴. Kolejno ustawa przesądza, że ławników wybierają rady gmin (art. 160) i wymienia katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na ławników (art. 162). Przepis art. 164 § 2 ustawy stanowi, że ławnicy składają ślubowanie według roty ustalonej dla sędziów, zaś art. 169 § 1 przesądza, że w zakresie orzekania ławnicy są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji

¹¹ Z perspektywy ustrojowej nie ma żadnych pozytywnych przesłanek, by posłów lub senatorów włączać – poprzez instytucję ławników – do sprawowania władzy sądowniczej.

¹² Dz.U., nr 73, poz. 350; tekst jedn. – Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29, z późn. zm.

¹³ Tekst jedn. – Dz.U. 2015, poz. 133, z późn. zm.

¹⁴ W literaturze przedmiotu podkreśla się wyczerpujący charakter (enumeratywny) ustawowego katalogu osób – zob. T. Ereciński, *Teza 1 do art. 159*, [w:] J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.

i ustawom. Jedynie dla pełnego obrazu dodajmy też, że przepis art. 172 § 3 ustawy stanowi, że ławnicy otrzymują rekompensatę pieniężną za czas wykonywania czynności w sądzie (niezależnie od diet oraz zwrotu kosztów przejazdu i noclegu – według zasad ustalonych w tym zakresie dla sędziów – przysługujących ławnikom zamieszkałym poza siedzibą sądu).

Żaden z powyższych przepisów ustawy nie wyraża też wprost zasady niepołączalności funkcji ławnika z mandatem poselskim, tak więc trudno byłoby przyjąć, że ustawa – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* bezpośrednio zawiera realizację art. 103 ust. 3 Konstytucji. Taka kontestacja nie zamyka jednak problemu, a jedynie zmusza do interpretacji obowiązujących przepisów ustawowych i konstytucyjnych. Nie ulega wątpliwości, że przywołane przepisy ustawowe wskazują na charakter funkcji ławnika jako tożsamej z funkcją sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w ramach odrębnej i niezależnej „trzeciej” władzy¹⁵ Skłania to do szukania odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność łączenia funkcji posła i funkcji ławnika w ramach konstytucyjnego przepisu z art. 103 ust. 2, stanowiącego że sędzia nie może sprawować mandatu poselskiego. Same przepisy art. 103 Konstytucji stanowią wyjątek od reguły, więc nie należy interpretować ich rozszerzająco – tak, aby poszukiwać „nowych” funkcji i stanowisk objętych zasadą niepołączalności. Stoję jednak w analizowanej sprawie na stanowisku, że nie mamy tu do czynienia z taką sytuacją, że wskazujemy „nowy” podmiot objęty zakazem niepołączalności. Prezentowana interpretacja dotyczy jedynie ustalania konstytucyjnej treści pojęcia „sędziego” w kontekście zasady niepołączalności, a więc kategorii już objętej konstytucyjnym katalogiem.

Rzecz więc w tym, że w omawianym kontekście pojęcie „sędziego”, użyte w art. 103 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć szeroko. Nie chodzi tu tylko o postrzeganie stanowiska sędziego w kategoriach ustawowych, zwłaszcza prawa pracy i stosunku pracy, ukształtowanego w ściśle oznaczony sposób. Co do zasady przecież niedopuszczalne jest „interpretowanie” przepisów konstytucyjnych (tu – art. 103 ust. 2) wyłącznie poprzez „tożsame” pojęcia ustawodawstwa zwykłego (tu – art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, czy też stosownych przepisów ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*), a więc norm niższego rzędu. Inny jest bowiem ich charakter i zakres wynikający z innych celów, które stoją do zrealizowania przed przepisami konstytucyjnymi i przed ustawodawstwem zwykłym. Pojęcia konstytucyjne są syntetyczne i ogólne,

¹⁵ L. Garlicki podkreśla, że zakaz łączenia mandatu parlamentarnego i stanowiska sędziego „wynika z samej istoty władzy sądowniczej jako struktury apolitycznej i oddzielonej od pozostałych władz” – tak w tezie 8 do 103 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2001.

ustawodawstwo zwykle zaś wycinkowo konkretyzuje normy konstytucji, jest to więc stosunek ogólnego do szczególnego. Mówiąc inaczej, w konstytucyjnym pojęciu sędziego na gruncie art. 103 zawarta jest szersza treść (kategoria społeczno-prawna), niż na gruncie przywołanego ustawodawstwa zwykłego. Ustawy zwykle nie przesądzają o interpretacji treści przepisu konstytucyjnego. Każda interpretacja przepisu konstytucyjnego będzie też miała pierwszeństwo przed „gałęziowym” rozumieniem pojęcia, jeśli lepiej i pełniej będzie służyła realizacji celów i wartości konstytucyjnych, jakie leżą u podstaw konkretnego przepisu konstytucji. Mówiąc wprost, szerokie ujmowanie konstytucyjnego pojęcia sędziego w art. 103 ust. 2 jest uzasadnione przede wszystkim koniecznością stworzenia warunków do zachowania przez posła niezależności osobistej. Z tego punktu widzenia pełnienie funkcji sędziego i funkcji ławnika w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest tożsame co do istoty i w ramach tego samego układu organizacyjno-instytucjonalnego, a rozdzielanie ich – z innych powodów – w ustawodawstwie zwykłym nie ma znaczenia dla celów i wartości art. 103 ust. 2 Konstytucji. Prowadzi to mnie do jednoznacznego wniosku, iż sprawowanie funkcji ławnika w sądzie powszechnym objęte jest zasadą niepołączalności, wyrażoną w art. 103 ust. 2 Konstytucji.

432 Wyrażone zostały w tej materii jednak także opinie odmienne¹⁶. Co do istoty bazują one na stwierdzeniach, że ani w Konstytucji RP, ani w ustawach zwykłych (*Prawo o ustroju sądów powszechnych*, ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) nie ma wyrażonego wprost (*explicite*) zakazu łączenia wymienionych funkcji, a niedopuszczalne jest - z uwagi na obywatelskie prawo dostępu do służby publicznej – stosowanie wykładni rozszerzającej oraz analogii. Nie jest więc zakazane pełnienie funkcji ławnika przez posła lub senatora.

Gdyby przyjąć tę perspektywę, to piastunów władzy ustawodawczej włączalibyśmy jednak – wbrew konstytucyjnej zasadzie podziału władzy – do sprawowania władzy sądowniczej. Pociągałoby to za sobą także negatywne konsekwencje w sferze czysto praktycznej. Udział parlamentarzystów w rozstrzyganiu konkretnych spraw sądowych musiałby rodzić wątpliwości co do realizacji konstytucyjnych założeń prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP) jako sądu niezależnego i bezstronnego. Znaczenie miałoby tu istotne zaangażowanie polityczne parlamentarzystów, ich wcześniejszy udział w procesie stosowanego później przez nich prawa.

¹⁶ M. Granat, *Opinia prawna n.t. możliwości objęcia zasadą incompatibilis (na podstawie przepisów Konstytucji) adwokatów, radców prawnych, asesorów, referendarzy sądowych, pracowników wymiaru sprawiedliwości, pracowników prokuratur i ławników ludowych* (Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 5 listopada 1999), a także P. Czarny, *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności pełnienia przez posła lub senatora funkcji ławnika* (Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 29 czerwca 2015).

Biorąc więc pod uwagę rozbieżności ocen co do istniejącego stanu regulacji normatywnych, zasadne byłoby postulowanie wprowadzenia *explicite* wyrażonego zakazu łączenia mandatu posła (senatora) z funkcją ławnika sądowego, dokonanego w drodze ustawowej – odpowiedniej nowelizacji przepisów ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Byłoby to – w pewnym sensie – nawiązanie też do historycznych doświadczeń okresu międzywojennego, gdy przepisy art. 216 pkt a rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹⁷, przewidywały zakaz powoływania posłów i senatorów „do sprawowania obowiązków przysięgłego” (ówczesnego odpowiednika dzisiejszego ławnika sądowego). Wydaje się, że taki zakaz korespondowałby też z obowiązującym rozwiązaniem ustawowym, przewidującym iż ławnikami sądowymi nie mogą być radni do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (art. 159 § 1 pkt 9 ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*). Na tym tle „pominięcie” posłów i senatorów nie wydaje się systemowo racjonalne.

Problem dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją dyrektora oddziału regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

433

W dniu 25 czerwca 2015 r. posłanka Elżbieta Nawrocka (KP PSL) zwróciła się z pismem do Marszałek Sejmu o ponowne rozważenie stanowiska Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, wyrażonego w opinii z dnia 20 lutego 2015 r.¹⁸, dotyczącego dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją dyrektora oddziału regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Posłanka kwestionuje konkluzje opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 20 lutego 2015 r., wspierając się merytorycznie opinią z dnia 18 maja 2015 r. sporządzoną przez adwokata Krzysztofa Kwietnia¹⁹. W tej sytuacji Szef Kancelarii Sejmu w dniu 24 lipca 2015 r. poprosił o sporządzenie dodatkowych opinii prawnych, odnoszących się do pisma posłanki E. Nawrockiej²⁰.

Wobec wygaśnięcia – w trakcie kadencji – mandatu poselskiego osoby, która w wyborach uzyskała mandat, E. Nawrocka – jako kolejny

¹⁷ Dz.U., nr 12, poz. 93.

¹⁸ Sygn. BAS – WAUiP-352/15.

¹⁹ Opinia sporządzona w ramach kancelarii „KKMP. Prawo i Podatki. Kappes, Kwietni, Masłowski, Płachecki. Adwokaci. Spółka Partnerska”.

²⁰ Sygn. pisma GMS – WP-112-172/15.

kandydat z tej samej listy kandydatów który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów uzyskała pierwszeństwo do mandatu, złożyła oświadczenie o przyjęciu mandatu i w dniu 18 lutego 2015 r. złożyła ślubowanie poselskie. Ponieważ wcześniej pełniła funkcję dyrektora oddziału regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, uzyskała w KRUS urlop bezpłatny, udzielony na czas do końca kadencji Sejmu. Wobec wątpliwości co do sytuacji prawnej wystąpiła też o opinię Biura Analiz Sejmowych, w której to opinii konkluzją były stwierdzenia, że pełnienie funkcji dyrektora oddziału regionalnego KRUS jest objęte bezwzględnym zakazem łączenia z mandatem poselskim jako zatrudnienie w administracji rządowej, a jedynym sposobem uniknięcia utraty mandatu posła jest złożenie oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanej funkcji, jako że uzyskanie urlopu bezpłatnego nie jest wystarczające. E. Nawrocka zdecydowała się na rozwiązanie umowy o pracę z KRUS za porozumieniem stron. W dniu 9 kwietnia 2015 r. zwróciła się jednak do kancelarii adwokackiej z wnioskiem o sporządzenie opinii prawnej, dotyczącej omawianej sytuacji. Adwokat sporządzający opinię w konkluzji stwierdził, że w omawianej sytuacji była podstawa do przejścia na urlop bezpłatny i nieuzasadnione jest przyjęcie koncepcji obligatoryjnego wygaśnięcia mandatu albo stosunku pracy, co w konsekwencji daje posłance E. Nawrockiej podstawy – z uwagi na wadliwe poinformowanie o zachodzącym konflikcie między obu funkcjami – do uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu. Stanowisko wyrażone w opinii adwokata stało się dla posłanki E. Nawrockiej argumentem leżącym u podstaw wspomnianego na wstępie pisma z dnia 25 czerwca 2015 r. do Marszałek Sejmu.

W swym piśmie posłanka dostrzega, że art. 103 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż mandatu posła nie można łączyć m.in. z zatrudnieniem w administracji rządowej (z wyjątkiem członków rady Ministrów i sekretarzy stanu), w pełni przy tym akceptując, że KRUS jest organem administracji rządowej. Taki charakter KRUS nie może bowiem budzić wątpliwości w świetle ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²¹, skoro art. 2 ust. 2 teże ustawy wprost stanowi, że Prezes KRUS jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi i powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów (art. 59 ust. 1). Prezes KRUS kieruje Kasą (art. 59 ust. 3), co czyni przy pomocy m.in. dyrektorów oddziałów regionalnych²². Oddziały

²¹ Tekst jedn. – Dz.U. 2013, poz. 1403, z późn. zm.

²² § 2 ust. 1 statutu Kasy – zgodnie z zarządzeniem nr 14 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.Urz. MRiRW 2010, nr 10, poz. 10).

regionalne wraz z podlegającymi im placówkami terenowymi są jednostkami organizacyjnymi Kasy służącymi do bezpośredniej realizacji zadań powierzonych Kasie (§ 5 ust. 1 statutu). Zatrudnienie w KRUS jest zatem zatrudnieniem w administracji rządowej, a funkcje i podległość organizacyjna odpowiadają właściwościom tego pionu administracji publicznej.

Posłanka w swym piśmie podkreśla jednak, że należy rozważyć, co się rozumie pod pojęciem „zatrudnienia”. Wskazuje tu, że – ujmując najogólniej – jest to pozostawanie w stosunku pracy, w dyspozycji pracodawcy, świadczenie pracy zgodnie z określonym przez pracodawcę czasem i zakresem czynności, pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia, odprowadzenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne, dokumentowanie w ten sposób stażu pracowniczego i prawo do korzystania w tym okresie ze świadczeń przysługujących pracownikowi w rozumieniu kodeksu pracy (wynagrodzenie, urlopy wypoczynkowe, nagrody jubileuszowe) oraz innych ustaw regulujących uprawnienia pracownicze (świadczenia chorobowe, wypadkowe, rentowe, emerytalne). Zdaniem posłanki – zupełnie odmiennie sytuacja pracownika przedstawia się w okresie, gdy korzysta on z urlopu bezpłatnego; pracownik traci w tym okresie uprawnienia przysługujące mu w oparciu o kodeks pracy, ale też nie podlega ubezpieczeniom społecznym, nie zachowuje prawa do wynagrodzenia oraz wszystkich wymienionych wyżej uprawnień, obowiązków i przywilejów.

435

Nie ma powodu, by po raz kolejny przypominać „istotę” zasady niepołączalności mandatu poselskiego z określonymi stanowiskami i funkcjami, jest bowiem ona bezsporna w doktrynie i orzecznictwie, mając na celu stworzenie warunków do zachowania przez posła niezależności osobistej i eliminowanie sytuacji konfliktu interesów. Wymaga to szerokiego – w ramach konstytucyjnego katalogu podmiotowego – pojmowania sytuacji, mających gwarantować istotę zasady niepołączalności. Nakłada się na to specyfika pojęć konstytucyjnych, m.in. pojęcia zatrudnienia, które muszą być również pojmowane szeroko, a więc nie tylko jako *stricte* wykonywanie pracy w stosunku pracy, ale z uwzględnieniem wszelkich form stałego związku z określonymi (wyłączonymi) podmiotami. W konsekwencji Konstytucja w art. 103 wymaga od osoby, która nabywa mandat, trwałej rezygnacji z wypełnianej dotychczas funkcji, co oznacza ustania zatrudnienia posła. Jedynie „urlopowany” nie przestaje być „zatrudniony”, bo choć nie „wykonuje” pracy, to zachowuje „związki” z pracodawcą, a to nie jest bez znaczenia dla celów zasady niepołączalności. Przepis konstytucyjny (art. 103) w zakresie przez siebie wyraźnie regulowanym nie stwarza podstaw dla nieprzewidzianych w nim dyferencjacji. Konstruuje on zakaz bezwzględny. Posłanka E. Nawrocka przyjmuje zaś podział zatrudnionych na „czynnych” i „urlopowanych”, sytuując ten podział jako dopuszczalny na poziomie norm konstytucyjnych.

Tak rozumianą zasadę bezwzględnej niepołączalności z art. 103 Konstytucji „realizuje” art. 247 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*²³. Można przy tym zauważyć, że wspomniany przepis „kodeksowy” przejął wcześniejsze rozwiązania w tym zakresie, z ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r., co dowodzi pewnej trwałości rozumieniu instytucji ustrojowej. Reguluje on skutki naruszenia konstytucyjnego zakazu łączenia funkcji i stanowisk w ten sposób (art. 247 § 1 pkt 5), że jest to przesłanka wygaśnięcia mandatu posła, przy czym (§ 3) wygaśnięcie mandatu posła zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, o których mowa w § 1 pkt 5, następuje, jeżeli nie złoży ona marszałkowi Sejmu, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w „Dzienniku Ustaw RP” wyników wyborów do Sejmu, oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji; przepis ten stosuje się odpowiednio także w odniesieniu do posła, który uzyskał mandat w toku kadencji (§ 4). Przepis kodeksowy w tym kształcie merytorycznym i proceduralnym jest w pełni zgodny z konstytucyjną koncepcją (art. 103). Wygaśnięcie mandatu posła następuje więc z mocy prawa (*ex lege*), a Marszałek Sejmu jedynie stwierdza to w drodze postanowienia (art. 249 § 1 kodeksu).

436 Posłanka E. Nawrocka w swym piśmie do Marszałek Sejmu stwierdza jednak, że konstytucyjny zakaz z art. 103 to *lex generalis*, ale „równolegle” funkcjonuje ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, której art. 30 jest „wystarczająco klarowny”, z zaznaczeniem też, że – zdaniem posłanki – gdyby intencją ustawodawcy po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r. była zmiana tejże regulacji ustawowej, to wskazany przepis zapewne byłby zmieniony.

Przywołany przepis art. 30 ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu [...] stanowi, że w okresie wykonywania mandatu posłowie „nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy” m.in. „w administracji rządowej” (ust. 1), przy czym poseł „pozostający w stosunku pracy” otrzymuje urlop bezpłatny, udzielany z urzędu (ust. 2 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy). Sens stanowiska posłanki sprowadza się do tego, że dosłowne brzmienie przywołanych art. 29–30 tejże ustawy traktuje ona jako wiążące w jej sytuacji, co miałyby oznaczać, iż ustanie zatrudnienia nie było konieczne, bowiem jako posłanka uzyskiwałaby *ex lege* urlop bezpłatny na czas sprawowania mandatu. Takie rozumowanie bazuje zaś na sygnalizowanym już wcześniej rozróżnieniu zatrudnienia „czynnego” i „urlopowanego” – wywodzonego z regulacji ustawowej oraz „przenieszonego” na poziom regulacji konstytucyjnej. Taki zabieg interpretacyjny jest jednak niedopuszczalny, gdyż nie uwzględnia hierarchii prawnej norm i odwraca kolejność rozumowania. Nie da się prawnie zaakceptować za-

²³ Dz.U., nr 21, poz. 112, z późn. zm.

łożenia, że ustawodawca zwykły wyodrębnił „urlopowanie” i uznał to za „wystarczające” dla jego zgodności z konstytucją, bo interpretacyjnie nie nazwie się tej kategorii zatrudnieniem, a w konsekwencji uniknie zarzutu niezgodności z art. 103 Konstytucji. Konstytucyjne pojęcie zatrudnienia i ustawowe pojęcie urlopowania to nie dwa odrębne zakresy regulacji, wobec których nie ma zastosowania reguła o nadrzędnej mocy przepisu konstytucyjnego; pojęcie urlopowania stanowi część zakresu pojęcia zatrudnienia i podlega regule pierwszeństwa Konstytucji.

Ustawodawca zwykły określając skutki związane z zasadą niepołączalności mandatu poselskiego, nie może nie uwzględniać intencji ustrojodawcy, nawet jeśli *explicite* art. 103 Konstytucji sam nie wskazuje tych skutków. Wyrażną zaś intencję w tym zakresie znajdujemy w art. 241 ust. 4 Konstytucji (przepisy przejściowe) – „połączenie mandatu posła lub senatora z funkcją lub zatrudnieniem, których dotyczy zakaz określony w art. 103, powoduje wygaśnięcie mandatu po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji, chyba że poseł lub senator wcześniej zrzeknie się funkcji albo ustanie zatrudnienie”). Takie rozumienie instytucji jest też jednoznacznie utrwalone w doktrynie prawa konstytucyjnego i utrwaloną wykładnię konsekwentnie respektuje także niezmienna praktyka parlamentarna. Doktryna podkreśla przy tym, że relacje między art. 247 Kodeksu wyborczego i art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu są klasycznym wręcz przykładem kolizji norm prawnych o równej mocy. Kolizje te są jednak usuwalne w świetle dyrektyw wykładni prawa.

Pierwszeństwo przepisu kodeksowego wynika z zasady „*lex posterior derogat legi priori*” (ustawa późniejsza uchyla wcześniejszą), a także z faktu, że przewidziany normą kodeksową skutek tj. wygaśnięcie mandatu, odpowiada konstytucyjnej regulacji zasady niepołączalności. Innymi słowy – inaczej niż zakłada posłanka E. Nawrocka – przepis art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu nie może być zastosowany, bo rodziłoby to skutki sprzeczne z art. 103 Konstytucji. Nie ma też znaczenia argument posłanki, że mimo upływu tylu lat art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu nie został zmieniony. Istniejący stan normatywny, w tym jego długotrwałość, należy oceniać krytycznie i postulować nowelizację dostosowującą treść ustawy do art. 103 Konstytucji.

W aktualnym stanie prawnym znaczenie art. 30 ustawy jest ograniczone, mianowicie zakres jego zastosowania może obejmować wyłącznie „inne” podmioty, niż te, które są wskazane w art. 103 Konstytucji, co ma znaczenie, jeśli porównać katalog podmiotów ujęty w art. 103 Konstytucji i art. 30 ustawy. Stosowanie instytucji urlopu byłoby dopuszczalne jedynie w odniesieniu do tych podmiotów, ujętych w art. 30 ustawy, które nie są wymienione w art. 103 Konstytucji. Nie dotyczy to więc zatrudnionych w „administracji rządowej”. Przepisy art. 103 Konstytucji – zgodnie

z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 9 listopada 2011 r.²⁴ – postrzegać należy jako samowystępujące, a więc nie warunkowane regulacją ustawową. W odniesieniu więc do osób objętych katalogiem z art. 103 Konstytucji wymagane jest trwałe zrzeczenie się sprawowanej dotychczas funkcji, a „urlopowanie” byłoby niewystarczające; osoba urlopowana jest w dalszym ciągu zatrudniona w dotychczasowym miejscu pracy.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004.
- Czarny P., *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności pełnienia przez posła lub senatora funkcji ławnika*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 29 czerwca 2015.
- Ereciński T., *Teza 1 do art. 159*, [w:] J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Teza 8 do art. 103*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Incompatibilitas – niepołączalność mandatu parlamentarnego*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Granat M., *Opinia prawna n.t. możliwości objęcia zasadą incompatibilitas (na podstawie przepisów Konstytucji) adwokatów, radców prawnych, asesorów, referendarzy sądowych, pracowników wymiaru sprawiedliwości, pracowników prokuratur i ławników ludowych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 5 listopada 1999.
- Opinia z dnia 18 maja 2015 r. sporządzoną przez adwokata Krzysztofa Kwietnia w ramach kancelarii „KKMP. Prawo i Podatki. Kappes, Kwiecień, Masłowski, Płachecki. Adwokaci. Spółka Partnerska”.
- Orzeczenie SN z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 169/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 161.
- Pismo bez urzędowej sygnatury, opatrzone podpisem Jerzego Ząbkiewicza – przewodniczącego Zarządu Głównego KRSS oraz okrągłą pieczęcią Stowarzyszenia.
- Pismo posłanki E. Nawrockiej, sygn. GMS – WP-112-172/15.
- Stanowisko Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, wyrażone w opinii z dnia 20 lutego 2015 r., Sygn. BAS – WAUiP-352/15.
- Szmyt A., *O niedopuszczalności łączenia funkcji społecznego doradcy Prezydenta RP ze sprawowaniem mandatu poselskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXII.
- Szmyt A., *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6.
- Uchwała TK z dnia 6 lutego 1996 r., W 11/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81.
- Wyrok z dnia 18 lutego 2004, K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8.
- Zlecenie ekspertyzy zarejestrowane pod sygn. BAS WAUiP 1400/15.

²⁴ III SW 169/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 161.