

STANOWISKO
ZASTĘPCÓW PROKURATORA GENERALNEGO DOTYCZĄCE PRÓBY
BEZPRAWNEGO POZBAWIENIA FUNKCJI PROKURATORA
KRAJOWEGO I OBSADZENIA TEJ FUNKCJI
W TRYBIE NIEZNANYM USTAWIE

1. **Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze nie przewiduje instytucji „pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego”, w tym nie przewiduje możliwości wykonywania obowiązków i zadań Prokuratora Krajowego przez osobę powołaną na „pełniącego obowiązki”. Za powyższym przemawia przede wszystkim brak określenia w ustawie trybu powołania „pełniącego obowiązki”, w tym wskazania organu powołującego i przesłanek umożliwiających powołanie.**

Nawet w teoretycznej sytuacji niemożności (także przejściowej) wykonywania zadań przez Prokuratora Krajowego, i to niezależnie od tego, czy chodziłoby o okoliczności faktyczne, czy przeszkody prawne, **nie zachodzi ryzyko zakłócenia funkcjonowania prokuratury w zakresie zadań i kompetencji przypisanych do tej funkcji**, gdyż zgodnie z wyraźnym brzmieniem ustawy – art. 13 § 3b pr. prok. – *„Kompetencje i zadania Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego określone w § 3a może również realizować upoważniony przez niego inny zastępca Prokuratora Generalnego. Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy wydaje w tym zakresie stosowne zarządzenie.”*

2. **Zarządzenie takie zostało wydane i jest obowiązującym aktem prawnym.** Jest to zarządzenie Nr 101/23 Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego z dnia 30.11.2023 r. w sprawie upoważnienia do realizacji jego kompetencji i zadań przez pozostałych Zastępców Prokuratora Generalnego.
3. Nie jest możliwe przyjęcie, że skoro ustawa przewiduje powołanie Prokuratora Krajowego (art. 14 § 1 pr. prok.), to na tej podstawie – na zasadzie wnioskovania z większego na mniejsze (*a maiori ad minus*) – możliwe jest powołanie „pełniącego obowiązki”. Zgodnie z zasadą legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, **kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać ani nie można kreować nieznanymi ustawie instytucji prawnych w oparciu o wnioskovania prawnicze.** Skoro ustawodawca przewiduje istnienie funkcji, jaką jest Prokurator

Krajowy, a nie przewiduje „pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego”, to posłużenie się taką konstrukcją jest niedopuszczalne. Funkcja jest jedna – Prokuratora Krajowego, o tym stanowi ustawa, określając jednocześnie jego rolę, zadania i kompetencje. Brak regulacji ustawy odnośnie „pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego” nie jest luką prawną, ustawodawca bowiem z pełnym zamysłem nie zdecydował się na wprowadzenie szczególnego rozwiązania tymczasowego, przewidującego możliwość pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego przez osobę, która faktycznie Prokuratorem Krajowym nie jest.

4. Prezes Rady Ministrów posiada kompetencję do powołania Prokuratora Krajowego, jak również pozostałych Zastępców Prokuratora Generalnego (art. 14 § 1 pr. prok.). Ustawa określa ich tryb powołania i odwołania Prokuratora Krajowego, jak i pozostałych Zastępców Prokuratora Generalnego. **Jest to regulacja zupełna, nie przewidująca w tym zakresie możliwości żadnych odstępstw ani instytucji wyjątkowych.** Pełnienie funkcji Prokuratora Krajowego oraz pozostałych Zastępców Prokuratora Generalnego powołanych przez Prezesa Rady Ministrów przy współdziałaniu Prezydenta RP, zgodnie z obowiązującą ustawą, nie jest ograniczone czasowo.
5. **Jeżeli ustawodawca dopuszcza instytucję „pełnienia obowiązków” w odniesieniu do jakiegokolwiek organu lub funkcji, czyni to wyraźnie.**

Przykładem jest art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, który stanowi, że *W razie zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Policji, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców*”. W regulacji tej wyraźnie przewidziano instytucję „pełniącego obowiązki” (poprzez „powierzenie pełnienia obowiązków”), uregulowano tryb „powierzenia obowiązków”, zakreślając ramy czasowe ich pełnienia, a także wskazano, kto może być „pełniącym obowiązki”.

Analogiczne rozwiązanie przyjęto w art. 5a ust. 5 ustawy o Policji („powierzenie pełnienia obowiązków Komendanta CBŚP”).

W Prawie o prokuraturze takiego rozwiązania nie przewidziano, przy czym istotne jest to, że art. 14 § 1 w zw. z art. 13 § 3b pr. prok. w obecnym stanie prawnym tworzy spójną całość, przewidując że jedynie osoba upoważniona przez samego Prokuratora Krajowego może wykonywać jego zadania i kompetencje, co odnosi się także do przypadku, w którym doszło do wakatu w odniesieniu do funkcji

Prokuratora Krajowego oraz przypadków nieobecności lub czasowej niemożności wykonywania przez Prokuratora Krajowego jego zadań i kompetencji.

6. Zgodnie z prawem w przypadku wakatu na funkcji Prokuratora Krajowego zadań i kompetencji Prokuratora Krajowego nie może wykonywać Prokurator Generalny. **Prokurator Generalny nie może zastąpić Prokuratora Krajowego, nie może też przejąć jego zadań i kompetencji**, co wyraźnie wynika z art. 13a pr. prok., który stanowi, że „Do kompetencji i zadań Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego oraz do kompetencji i zadań Prokuratora Krajowego przepisu art. 9 § 2 nie stosuje się.”.

Znajduje to pełne uzasadnienie w tym, że w obecnym stanie prawnym ustawa przewiduje dla Prokuratora Krajowego nie tylko rolę zastępcy Prokuratora Generalnego, **lecz również rolę samodzielną, z własnymi zadaniami i kompetencjami realizowanymi osobiście i na zasadzie wyłączności.**

7. **Prokurator Jacek Bilewicz nie mógł zostać, i nie został, skutecznie powołany na „pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego”**, bowiem w dacie, w jakiej miało to nastąpić (12 stycznia 2024 r.) **nie istniała, i nie istnieje nadal instytucja „pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego”**, a regulacje Prawa o prokuraturze nie obejmują żadnej podstawy do czasowego powierzania obowiązków Prokuratora Krajowego osobie, która nie została powołana na to stanowisko w trybie przewidzianym w art. 14 § 1 ustawy.
8. **Prawo o prokuraturze wyklucza możliwość tymczasowego (periodycznego) pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego**, zaś umocowanie Prokuratora Krajowego do wykonywania jego zadań i kompetencji wyznaczają dwa akty: akt powołania do pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego i akt odwołania z pełnienia tej funkcji. **Żadne inne akty nie mogą stanowić podstawy wykonywania zadań i kompetencji Prokuratora Krajowego**, zwłaszcza, gdy ustawa przewiduje własne zadania i kompetencje Prokuratora Krajowego, realizowane wyłącznie przez niego, albo – w jego zastępstwie, w określonych precyzyjnie przypadkach – przez upoważnionych przez samego Prokuratora Krajowego konkretnie wskazanych zastępców Prokuratora Generalnego.
9. Przyjęcie, iż prokurator Jacek Bilewicz jest „pełniącym obowiązki Prokuratora Krajowego” powoduje, iż stan pełnienia obowiązków mógłby trwać bez ograniczeń czasowych, bowiem ustawa nie reguluje tej materii. To zaś oznaczałoby, że stan, który w założeniu (bo „pełnienie obowiązków” to ze swej istoty stan tymczasowy) powinien

trwać ściśle określony czas mógłby być stanem stałym. To zaś oznaczałoby obejście prawa, w tym procedury powołania i odwołania Prokuratora Krajowego, prowadząc do stworzenia pozaustawowej instytucji realizującej zadania i kompetencje Prokuratora Krajowego bez podstawy prawnej.

Dopuszczenie takiej możliwości w istocie zastępowałoby funkcję Prokuratora Krajowego, która jest unormowana ustawowo rozwiązaniem nieznanym ustawie.

10. **W dniu 12 stycznia 2024 r. nie było wakatu na funkcji Prokuratora Krajowego.** Prokurator Prokuratury Krajowej Dariusz Barski był Prokuratorem Krajowym, nie został bowiem odwołany z pełnionej funkcji w trybie określonym w ustawie, nie utracił również statusu prokuratora Prokuratury Krajowej.
11. **Twierdzenie, że Prokurator Krajowy Dariusz Barski jest prokuratorem w stanie spoczynku, co powoduje, że nie może pełnić funkcji Prokuratora Krajowego, ze względu na fakt, iż rzekomo nieprawidłowo zastosowano wobec niego art. 47 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze, jest całkowicie bezpodstawne.**

W opiniach opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości na stronie internetowej www.ms.gov.pl, wskazano że zakres temporalny art. 47 w/w ustawy powinien obejmować okres od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 4 marca 2016 r., do dnia personalnego ukształtowania prokuratury, tj. do dnia 4 maja 2016 r. Stanowisko to jest oczywiście błędne.

Po pierwsze, art. 47 w/w ustawy nie przewidywał żadnych ram czasowych jego obowiązywania, a zatem nie przewidziano ograniczeń czasowych jego stosowania. Przepis ten obowiązywał więc w dacie, w której Prokurator Krajowy Dariusz Barski złożył wniosek, o którym mowa w § 1, jak również obowiązuje nadal, nie został bowiem ani uchylony, ani też do doszło do stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją RP. Przepis ten nie ma charakteru periodycznego, nie ma w jego treści żadnej daty, w oparciu o którą możliwe byłoby przyjęcie czasowych ram jego obowiązywania.

Po drugie, przepis ten przewiduje uprawnienie prokuratora, i nie powiązano go z żadną okolicznością związaną z „kształtowaniem składu personalnego prokuratury”. Zadanie to nie miało znaczenia dla jego stosowania (brak odniesienia w treści przepisu), a z żadnego innego przepisu w/w ustawy nie wynika, że art. 47 tej ustawy odnosi się tylko do wskazanego okresu.

Ustawodawca przewidział w tej ustawie przepisy, które mogły być stosowane w określonych ramach czasowych (np. art. 53 § 1). Skoro w art. 47 takiego zastrzeżenia nie wprowadzono, to nie może być ono sformułowane w ramach wykładni prawa. Powołanie się w tym wypadku na wykładnię celowościową jest błędem, bowiem wykładnia celowościowa nie może prowadzić do oczywistej sprzeczności z wynikami wykładni literalnej, a ponadto należy ustalić cel samego art. 47 w/w ustawy, a nie dekodować go tylko na podstawie innych przepisów, regulujących inne instytucje prawne.

Po trzecie, **art. 47 § 1 w/w ustawy nie przewiduje żadnych ograniczeń czasowych dla złożenia wniosku, o którym mowa w tym przepisie.** Wynika z niego uprawnienie nieograniczone czasowo, akceptujące wolę prokuratora, jego decyzji jedynie pozostawiając powrót do służby. Wnioskiem tym Prokurator Generalny jest w zasadzie związany, nie ma on żadnej możliwości oceny zasadności (celowości) tego wniosku, w tym nie powiązано jego uwzględnienia z żadnymi okolicznościami odnoszącymi się do „ukształtowania personalnego prokuratury”.

Gdyby ustawodawca wiązał możliwość powrotu do służby z takim aspektem, wprowadziłby tryb oceny zasadności wniosku – z perspektywy potrzeb kadrowych prokuratury, a tego nie uczynił. Brzmienie art. 47 wyraźnie wskazuje, że zawarte jest w nim uprawnienie do powrotu do służby, rodzące obowiązek podjęcia przez Prokuratora Generalnego decyzji zgodnie z wnioskiem, bez względu na potrzeby kadrowe prokuratury.

Art. 47 w/w nie jest przepisem przejściowym, nie reguluje bowiem danej materii w odniesieniu do określonego okresu, lecz przewiduje rozwiązanie, które obowiązuje od dnia wejścia w życie ustawy, bez zakreslenia ram prawnych jego stosowania.

12. Art. 47 w/w ustawy nadal jest częścią systemu prawnego. Decyzje podjęte na tej podstawie nie mogą być uznane za wadliwe, czy też nie obowiązujące lub też nie wywołujące skutków prawnych, ze względu na rzekomą czasowość jego obowiązywania.

Nie jest to przepis przejściowy, wywołujący skutki prawne jedynie w przypadku zastosowania w określonym czasie. Takiego rozwiązania nie wprowadzono. Jest to przepis kreujący uprawnienie (§ 1) i kompetencję władczą (§ 2), odnoszące się do dostępu do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP i jako taki nie może podlegać wykładni zawężającej, redukującej możliwość skorzystania z uprawnienia jedynie w określonych, nie znanych temu przepisowi, ramach czasowych.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2023 r., III OSK 4342/21, LEX nr 3515266, „Przepis art. 32 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 178) w swojej treści nie zawiera jakiegokolwiek rozwiązania czasowego. Nie wskazuje na to, by miał być stosowany przez określony czas do następstw zdarzeń powstałych przed wejściem w życie nowego prawa. Nie zawiera żadnego ze zwrotów, który pozwalałyby przyjąć, że odnosi się wyłącznie do spraw w toku lub spraw wywodzących się z dotychczasowych stosunków prawnych. Oznacza to, że w powołanym wyżej przepisie Prokurator Generalny został określony jako organ o kompetencjach dowódczych nie tylko na okres przejściowy, a więc do czasu powołania bądź przeniesienia prokuratorów byłych wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.”

Powyższe stanowisko odnosić należy analogicznie do każdego przepisu, który w swej treści nie zawiera rozwiązania czasowego. Takim przepisem jest w oczywisty sposób art. 47 w/w ustawy.

Podsumowując, Prokurator Generalny posiadał uprawnienia decyzyjne, o których mowa w § 2 tego artykułu, w dniu podjęcia decyzji o przywróceniu prokuratora Dariusza Barskiego do służby czynnej, i takie uprawnienia Prokuratorowi Generalnemu z mocy tego przepisu nadal przysługują, bez zakreślenia jakichkolwiek ram czasowych ich realizacji.

W realiach zdarzeń z dnia 12 stycznia 2024r. podkreślić należy, że prokurator Jacek Bilewicz został powołany przez Prokuratora Generalnego Adama Bodnara na stanowisko Prokuratora Prokuratury Krajowej zaledwie 3 godziny przed decyzją o „powierzeniu mu obowiązków Prokuratora Krajowego”.

Powołanie na stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej wymaga koniecznego wniosku Prokuratora Krajowego, bez czego powołanie nie jest ważne.

Prokurator Generalny Adam Bodnar zwrócił się z prośbą do Prokuratora Krajowego Dariusza Barskiego o skierowanie takiego wniosku w dniu 12 stycznia 2024 r., traktując go jako uprawnionego do jego złożenia Prokuratora Krajowego, aby po kilku godzinach wręczyć mu pismo, z którego wynika, że Adam Bodnar uważa, że prokurator Dariusz Barski nigdy nie został skutecznie powołany do pełnienia funkcji Prokuratora, bo nie powrócił do służby czynnej na podstawie decyzji wydanej w oparciu o art. 47 § 2 Przepisów wprowadzających.