



**SĄD NAJWYŻSZY  
IZBA KARNA**

pl. Krasieńskich 2/4/6  
00-951 Warszawa  
tel. 022 530-83-95  
tel./fax 022 530-90-74

sygn. akt I KZP 7/24

*prof. D. Kąkol*

2024-12-03

*366826*

Warszawa, dnia 2 grudnia 2024 r.



10016484 **20241203** 0673

**Prokuratura Krajowa  
Departament Postępowania  
Sądowego  
w Warszawie**

Uprzejmie przesyłam do wiadomości odpis postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2024 r., sygn. akt I KZP 7/24.

Załącznik 1

**Przewodniczący Wydziału I  
SSN Dariusz Świecki**

*[Signature]*



## POSTANOWIENIE

Dnia 27 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Wiesław Koziulewicz (przewodniczący)

SSN Michał Laskowski (sprawozdawca)

SSN Jarosław Matras

Protokolant Mikołaj Żaboklicki

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Dariusza Kuberskiego

w sprawie z zażalenia Komendanta Stołecznego Policji

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu

w dniu 27 listopada 2024 r.,

przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, postanowieniem z dnia 24 lipca 2024 r., sygn. akt VIII PKz.Pf.66.2024, zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy,

**„a) czy na mocy decyzji Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wydanej w dniu 12 stycznia 2024 r. na wniosek Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, Jacek Bilewicz został skutecznie powołany na stanowisko I Zastępcy Prokuratora Generalnego pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego,**

**b) czy wykonując to stanowisko prokurator Jacek Bilewicz mógł skutecznie powierzyć Piotrowi Kowalikowi pełnienie funkcji Prokuratora Okręgowego w Warszawie,**

**c) czy Piotr Kowalik powołany w wyżej wymieniony sposób do pełnienia funkcji Prokuratora Okręgowego w Warszawie jako prokurator okręgowy właściwy ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji, był uprawniony do złożenia pisemnej zgody na pisemne wystąpienie przez Komendanta Stołecznego Policji do Sądu Okręgowego w Warszawie o**

zarządzenie kontroli operacyjnej w przedmiotowej sprawie, w oparciu o przepis art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2024, 145 t.j. z dnia 06 lutego 2024 roku)”

postanowił  
odmówić podjęcia uchwały.

## UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu wyłonilo się na tle następującej sytuacji procesowej.

Postanowieniem z dnia 16 maja 2024 r. wydanym w sprawie XVIII K-opr 340/KSP/2024, Sąd Okręgowy w Warszawie nie uwzględnił wniosku Komendanta Stołecznego Policji i odmówił zarządzenia kontroli operacyjnej.

W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd wyraził pogląd, że: *„powierzenie pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego Jackowi Bilewiczowi było nieskuteczne, a w konsekwencji nieskuteczne było powierzenie przez tę osobę funkcji Prokuratora Okręgowego w Warszawie Piotrowi Kowalikowi. Tym samym osoba ta nie była uprawniona do wyrażenia zgody na złożenie wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej. Wobec braku takiej zgody sąd wniosku takiego nie miał prawa uwzględnić”*.

Powyższe postanowienie zostało zaskarżone zażaleniem Komendanta Stołecznego Policji do Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Sąd Apelacyjny w Warszawie przy merytorycznym rozpoznaniu środka odwoławczego uznał, że w sprawie wystąpiły zagadnienia prawne, wiążące się z wykładnią przepisu art. 14 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze i rozstrzygnięciem istotnego problemu interpretacyjnego zawartego w pytaniu - czy powołanie prokuratora Jacka Bilewicza na stanowisko Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego było skuteczne. W konsekwencji, rozstrzygnięcia kolejnych problemów przedstawionych w pytaniach: czy osoba tak powołana mogła skutecznie powierzyć Piotrowi Kowalikowi pełnienie funkcji Prokuratora Okręgowego w Warszawie? i czy prokurator ten, w tych

warunkach, był uprawniony do złożenia pisemnej zgody na pisemne wystąpienie przez Komendanta Stołecznego Policji do Sądu Okręgowego w Warszawie o zarządzenie kontroli operacyjnej w przedmiotowej sprawie?

Zdaniem Sądu odwoławczego rozstrzygnięcie wymienionych zagadnień ma bezpośrednio znaczenie dla rozpoznania zażalenia Komendanta Stołecznego Policji, gdyż wyrażenie zgody na kontrolę operacyjną może nastąpić wyłącznie wskutek złożenia wniosku nieobarczonego wadami formalnymi, ponadto, waga rozważań, z jednej strony Sądu I instancji, a z drugiej wystąpień publicznych Prokuratora Generalnego, wykracza poza ich związek z przedmiotową sprawą i ma niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie prawa w praktyce.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu postanowienia wskazał, że w orzecznictwie sądowym funkcjonują dwie odmienne interpretacje (choć nie zadał sobie trudu wskazania tych orzeczeń), co do skuteczności powołania prokuratora Jacka Bilewicza na funkcję Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego, czego wyrazem są rozbieżne orzeczenia w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie i w Sądzie Okręgowym w Warszawie, w tym na gruncie rozpoznawania wniosków o wyrażenie zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej. Stwierdził także, że brak jest jednolitego stanowiska, wykraczającego poza przedmiotową sprawę i właściwość Sądu Apelacyjnego do jej rozpoznania, czy instytucja „pełnienia obowiązków”, mogła też objąć, a jeżeli tak, to w jakiej sytuacji, stanowisko Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego oraz, czy taka sytuacja zaistniała.

Konkludując, Sąd odwoławczy wskazał, że „dla zapewnienia spójności w omawianym zakresie, konieczne jest wydanie zasadniczej wykładni ustawy o prokuraturze”.

Ustosunkowując się do zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o odmowę podjęcia uchwały. W uzasadnieniu wniosku podkreślono, że nie można przyjąć, aby przedstawione zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu środka odwoławczego i że jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla przedmiotowej sprawy, brak jest bowiem powiązania przedstawionych zagadnień prawnych z wnioskiem o zastosowanie wskazanych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Nie został,

zdaniem prokuratora, spełniony wymóg wystąpienia korelacji pomiędzy ustaleniami faktycznymi dokonanyymi w rozpoznawanej sprawie a treścią przedstawionych zagadnień. W stanowisku prokuratora podkreślono wreszcie, że w istocie brak jest w przedmiotowej sprawie zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia, pytania dotyczą bowiem okoliczności faktycznych, prowadzących do wywołania określonych skutków prawnych. Sąd nie przedstawił także własnej oceny prawnej dotyczącej wskazanego przepisu, którego treść jest, jego zdaniem, rozbieżnie interpretowana.

Uczestnicy postępowania: Niezależne Stowarzyszenie Prokuratorów Ad Vocem, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów „Sędziowie RP”, Stowarzyszenie Prawnicy dla Polski, a także Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Rzecznik Interesu Społecznego przedstawili swoje stanowiska.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje.**

Nie można odmówić racji stanowisku prokuratora Prokuratury Krajowej w kwestii braku podstaw do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w zakresie problemu prawnego przedstawionego w trzech tzw. pytaniach prawnych określających przedmiot zagadnienia sformułowanego w oparciu o art. 441 § 1 k.p.k.

Tytułem wstępu wskazać należy, że instytucja tzw. pytań prawnych przewidziana w przepisie art. 441 § 1 k.p.k. stanowi odstępstwo od zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego, wyrażonej w art. 8 k.p.k. Stosownie do niej, sąd karny – poza wyjątkiem wskazanym w § 2 tego przepisu – rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu. Taki charakter wzajemnych relacji obu tych przepisów powoduje, że rozstrzyganie przez Sąd Najwyższy zagadnień prawnych może być realizowane tylko z zachowaniem, wskazanych w art. 441 § 1 k.p.k., warunków ustawowych. Rozszerzenie tej możliwości – zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* (zakaz wykładni rozszerzającej wyjątków) – jest niedopuszczalne (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2012 r., I KZP 2/12, OSNKW 2012, z. 5, poz. 48).

Przypomnieć należy, że przekazanie do rozpoznania Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego w trybie art. 441 § 1 k.p.k. jest możliwe jedynie wówczas, gdy łącznie spełnione są następujące, poniżej wskazane, przesłanki.

Po pierwsze, musi wyłonić się ono przy rozpoznawaniu środka odwoławczego przez sąd, a więc jest powiązane z konkretną sprawą, i to w taki sposób, że od rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego zależy rozstrzygnięcie danej sprawy (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 16 czerwca 1993 r., I KZP 14/93, Wokanda 1993, nr 11, s. 8; z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 20/11, OSNKW 2012, z. 1, poz. 4; z dnia 27 lutego 2013 r., I KZP 1/13, OSNKW 2013, z. 5, poz. 38; z dnia 24 sierpnia 2016 r., I KZP 5/16, OSNKW 2016, z. 10, poz. 66 oraz R. A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001, s. 264-299).

Po drugie, w zagadnieniu takim musi wystąpić istotny problem interpretacyjny związany z wykładnią przepisu, który w praktyce sądowej jest rozbieżnie interpretowany albo też przepisu o wadliwej redakcji albo niejasno sformułowanego, dającego możliwość różnych przeciwstawnych interpretacji. Przedmiotem pytania prawnego może być nie tylko konkretny przepis ustawy, ale także cały kompleks powiązanych ze sobą przepisów zamieszczonych w ustawie lub w odrębnych aktach prawnych, o ile powstały na ich gruncie problem wymaga zasadniczej wykładni ustawy.

Po trzecie, w sprawie takiej musi zachodzić konieczność dokonania „zasadniczej wykładni ustawy”, czyli sytuacja, w której przepis taki umożliwia rozbieżne interpretacje, co byłoby niekorzystne dla funkcjonowania prawa w praktyce. W orzecznictwie i piśmiennictwie podkreśla się, że Sąd Najwyższy nie może zastępować sądów w dokonywaniu jakiegokolwiek wykładni, powinien jedynie dokonywać wykładni zasadniczej, tj. takiej, która ma charakter wyjątkowy, często precedensowy, odnoszący się do zagadnień dotąd niewyjaśnionych, budzących spory i kontrowersje (D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2015, teza 4 do art. 441 oraz wskazane tam orzecznictwo). Występujący z pytaniem sąd musi wykazać na czym polegają wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu prawa i dlaczego uznał je za takie, które wymagają zasadniczej wykładni ustawy. Sąd odwoławczy przed wystąpieniem z

pytaniem prawnym musi zatem podjąć próbę wyjaśnienia nasuwających się wątpliwości i dopiero stwierdziwszy, że nie może ich rozstrzygnąć przy zastosowaniu reguł wykładni, przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Zadaniem Sądu Najwyższego orzekającego w trybie art. 441 k.p.k. nie jest bowiem ani rozstrzyganie sporów teoretycznych, ani także zastępowanie sądów odwoławczych w rozstrzyganiu problemów prawnych wynikających z wykładni prawa, o ile oczywiście dla ich rozstrzygnięcia nie jest konieczne dokonanie zasadniczej wykładni ustawy, a sąd odwoławczy wykazał, iż po dokonaniu wykładni określonych przepisów dalej ma zasadnicze wątpliwości co do treści normy prawnej zawartej w kwestionowanym przepisie (lub przepisach). O dopuszczalności wystąpienia z pytaniem prawnym nie decydują, same przez się, ani praktyczna doniosłość podniesionego problemu, ani też odnotowane rozbieżności w jego rozwiązaniu w doktrynie, czy w orzecznictwie innych sądów, lecz to, czy sąd odwoławczy sam ma rzeczywiste wątpliwości co do sposobu jego rozstrzygnięcia (por. R. A. Stefański, *Instytucja ...*, s.: 273, 289-292 i 354 i wskazane tam orzecznictwo; S. Włodyka, *Przesłanki dopuszczalności pytań prawnych do Sądu Najwyższego*, *Nowe Prawo* 1971, z. 2, s. 174-175; D. Zienkiewicz, *Wątpliwości redakcyjne związane z przedstawieniem zagadnień prawnych do rozstrzygnięcia w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, *Palestra* 2002, z. 5-6, s. 44-50).

Po czwarte, między przedstawionym zagadnieniem prawnym, a dokonanymi w sprawie ustaleniami faktycznymi musi zachodzić związek, który oznacza, że wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych musi być niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. R. A. Stefański, *Instytucja...*, s.: 254 - 261, 352 - 371). Jest więc oczywiste, że przekazanie zagadnienia prawnego, jako stanowiące wyjątek od określonej w art. 8 § 1 k.p.k. zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego, musi być poprzedzone przez sąd pytający dokonaniem próby usunięcia podniesionych wątpliwości interpretacyjnych w drodze wykładni operatywnej (R. A. Stefański, *Instytucja...*, s. 357).

Przedmiotem pytania prawnego nie mogą być kwestie związane z ustaleniami faktycznymi, oceną dowodów czy też dotyczące możliwości zastosowania określonej normy do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Tryb



wskazany w art. 441 k.p.k. nie służy także temu, by sądy odwoławcze, przy pomocy Sądu Najwyższego, upewniały się co do prawidłowości przyjmowanego przez nie stanowiska interpretacyjnego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 30 września 2010 r., I KZP 17/10, OSNKW 2010, z. 10, poz. 88; z dnia 29 marca 2006 r., I KZP 58/05; z dnia 29 września 2004 r., I KZP 22/04, R-OSNKW 2004, poz. 1691 oraz z dnia 7 września 2000 r., I KZP 27/00). Sąd Najwyższy nie udziela też, we wskazanym trybie, odpowiedzi o charakterze abstrakcyjnym, choćby miały one istotne znaczenie dla praktyki (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2021 r., I KZP 6/20).

Biorąc powyższe pod uwagę, podjęcie w omawianym trybie uchwały jest niedopuszczalne m.in. wtedy, gdy sąd odwoławczy w istocie nie ma wątpliwości co do znaczenia przepisu prawa, od którego zależy rozstrzygnięcie środka odwoławczego, a jego wystąpienie dyktowane jest potrzebą upewnienia się lub wręcz zasięgnięcia porady co do rozstrzygnięcia rozpoznawanego środka zaskarżenia (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 954-955; R. A. Stefański, *Instytucja ...*, s.: 254-261, 352-371). Niedopuszczalne jest też wtedy, gdy formułowane wątpliwości interpretacyjne wprawdzie istnieją, lecz mogą zostać rozwiązane w drodze zwykłej, a nie o charakterze zasadniczym, wykładni, do której dokonania sąd jest uprawniony – i zobowiązany – w ramach samodzielności jurysdykcyjnej (art. 8 § 1 k.p.k. - por. R. A. Stefański, *Instytucja ...*, s. 357).

Badając wystąpienie tych warunków w niniejszej sprawie stwierdzić należy, że sformułowane zagadnienie prawne (przedstawione w trzech pytaniach) nie spełnia kryteriów zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 441 § 1 k.p.k.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, co zresztą dostrzega występujący z pytaniem Sąd Apelacyjny w Warszawie, że "waga zaprezentowanych rozważań, wykracza poza ich związek z przedmiotową sprawą i ma niekorzystny wpływ na funkcjonowanie prawa w praktyce". Wystąpienie to zawiera nie tylko liczne wady, które przesądzają o niedopuszczalności podjęcia uchwały, ale pozbawione jest jakichkolwiek rozważań prawnych co do norm prawnych zawartych w ustawie o Policji, czy wspomnianej w tym - ustawie Prawo o Prokuraturze. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że jedynym celem wydania postanowienia było uzyskanie

rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, bez próby podjęcia własnych czynności wykładniczych.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia o Policji (Dz. U. z 2024 r., poz. 145) o zasadności wniosku o zastosowanie kontroli operacyjnej decydują okoliczności konkretnego postępowania i spełnienie przesłanek wskazanych w tym przepisie, tj. czy środki kontroli operacyjnej mają zostać zastosowane w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania, utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, a także, czy czynności operacyjno – rozpoznawcze mają zostać podjęte w związku z przestępstwem wymienionym w art. 19 ust. 1 ustawy. Z tego powodu, ocena dotycząca statusu prawnego Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego pozostaje bez związku z rozstrzygnięciem sprawy. Sąd odwoławczy nie wykazał, aby pomiędzy zagadnieniami prawnymi a wnioskiem o przeprowadzenie kontroli operacyjno – rozpoznawczej istniała ścisła relacja wynikająca wprost z prawnej i faktycznej konfiguracji tej sprawy. W odróżnieniu bowiem do przepisu art. 82 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 622), który przewiduje możliwość wystąpienia, przez wskazane tam podmioty, z tzw. abstrakcyjnym zagadnieniem prawnym powstałym na tle rozbieżności w wykładni prawa przez sądy, art. 441 k.p.k. dotyczy tzw. pytań konkretnych, a więc zagadnień pojawiających się przy rozpoznawaniu określonej sprawy w związku z poważnymi wątpliwościami odnośnie do wykładni przepisów mających zastosowanie w tej sprawie, a tym samym ich rozstrzygnięcie musi mieć znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie, w której wystąpiono z zagadnieniem prawnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2009 r., OSNKW 2009, z. 3, poz. 20; M. Pilarska-Gumny, *Konkretne pytania prawne do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Ius Novum 2013, nr 2; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt I KZP 4/19, OSNK 2023, nr 9, poz. 43). Ograniczenie występowania w trybie art. 441 k.p.k. wyłącznie do zagadnienia wykładni prawa wyklucza zatem domaganie się odpowiedzi na temat sposobu zastosowania konkretnej normy prawnej do ustalonej sytuacji faktycznej. Jak już wielokrotnie podkreślano, niedopuszczalne jest też formułowanie takich pytań prawnych, których rozstrzygnięcie nie ma znaczenia z punktu widzenia

rozpoznawanej sprawy, bądź też dotyczy zagadnień, które w tej sprawie - w świetle ustalonych okoliczności - w ogóle nie występują.

Zaistnienie związku między ustaleniami faktycznymi dokonanyymi w konkretnej sprawie, a treścią pytania prawnego, to jedna z kolejnych przesłanek dopuszczalności pytań prawnych, przekazywanych Sądowi Najwyższemu (postanowienie SN z dnia 10 marca 1995 r. I KZP 1/95, OSNKW 1995, z. 5-6, poz. 37). Trafnie podkreśla się w piśmiennictwie, że sąd odwoławczy nie może, powołując się na treść art. 441 § 1 k.p.k., stawiać pytań o charakterze "abstrakcyjnym", tj. niepowiązanych z rozpoznawaną sprawą, choćby ich znaczenie dla praktyki sądowej było doniosłe (por. St. Zabłocki w: J. Bratoszewski, L. Gardocki, Zb. Gostyński, St. Przyjemski, R.A. Stefański, St. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. ABC 2004, t. III, s. 210).

Obok wymogu ścisłego zakotwiczenia pytania prawnego w stanie faktycznym, z jakim ma do czynienia sąd odwoławczy, jest on zobligowany również do wykazania potrzeby dokonania wykładni określonego fragmentu ustawy. Ustawa podkreśla przy tym, że musi chodzić o wykładnię zasadniczą, a więc odnoszącą się do zagadnień ważnych, mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie będzie miało zatem wykazanie istnienia rozbieżności interpretacyjnych występujących przy wykładni określonej normy prawnej. Aby ten warunek spełnić, jasne jest, że sąd odwoławczy musi dokonać własnej wykładni przepisu prawa.

W realiach niniejszej sprawy żadna z tych przesłanek do podjęcia uchwały w trybie art. 441 § 1 k.p.k. nie zachodzi. Ocenę tę wzmacnia chociażby fakt, że Sąd Apelacyjny nie tylko nie przedstawił swojego stanowiska w zakresie wykładni przepisów, ale nawet nie wykazał sedna istniejących rozbieżności w zakresie praktyki sądowej na tle składanych wniosków w trybie ustawy o policji, albowiem nie przytoczył w tym zakresie ani jednego judykatu, przemawiającego za wyrażeniem zgody na przeprowadzenie kontroli operacyjnej lub brakiem zgody na przeprowadzenie takiej kontroli. Już z samego sformułowania pytania wynika natomiast, że w istocie sąd odwoławczy zmierza do ustalenia, czy wskazane w pytaniach zdarzenia faktyczne doprowadziły do ukształtowania wiążących stosunków prawnych. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera dokonanie

wyraźnej dystynkcji pomiędzy zdarzeniem prawnym a treścią normy prawa. Wszystkie trzy postawione pytania dotyczą działań faktycznych, prowadzących do wywołania określonych skutków prawnych. Chodzi więc o fakty, z którymi hipotezy norm wiążą określone w ich dyspozycji skutki w postaci kształtowania wiążących stosunków prawnych. W pierwszym z pytań chodzi o skutki powołania przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 12 stycznia 2024 r. prokuratora Prokuratury Krajowej Jacka Bilewicza na stanowisko Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, w drugim pytaniu chodzi o ocenę skuteczności czynności prawnej powierzenia przez Pierwszego Zastępcę Prokuratora Generalnego Jacka Bilewicza pełnienia obowiązków Prokuratora Okręgowego w Warszawie prokuratorowi Piotrowi Kowalikowi, a w trzecim o skuteczność pisemnej zgody Prokuratora Okręgowego w Warszawie Piotra Kowalika na wystąpienie przez Komendanta Stołecznego Policji do Sądu Okręgowego w Warszawie o zarządzenie kontroli operacyjnej. Pytania te w żadnym razie nie dotyczą więc zagadnień prawnych. Wskazane w postanowieniu „zagadnienia” nie należą do sfery prawa, lecz do sfery faktów i tylko w tym obszarze trzeba poszukiwać sposobu wyjaśnienia sygnalizowanych przez Sąd kwestii (por. postanowienie SN z 29 marca 2006 r., I KZP 58/05).

W badanej sprawie nie wystąpiły również dwie pozostałe z wymienionych wcześniej przesłanek przekazania Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego.

Sąd odwoławczy przedstawiając zagadnienie prawne jest zobligowany do wykazania potrzeby dokonania wykładni określonego fragmentu ustawy (przepisu lub przepisów. Jak już wskazano, Sąd Apelacyjny w Warszawie nie wskazał przepisów prawa wymagających zasadniczej wykładni ustawy. W żadnym z trzech sformułowanych zagadnień nie wskazano bowiem, który przepis wywołuje wątpliwości interpretacyjne w zakresie odkodowania normy prawnej. Sąd odwoławczy podnosi ogólnie, że zagadnienia prawne wymagają „zasadniczej wykładni ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2024, poz. 390)”. Nie wykazał, aby wykładnia konkretnego przepisu prowadziła do rozbieżnych interpretacji czy to w orzecznictwie, czy w doktrynie, a w związku z tym tego, że dany przepis wymaga zasadniczej wykładni.

Tak sformułowane uzasadnienie wystąpienia do Sądu Najwyższego o dokonanie zasadniczej wykładni ustawy nie może być wystarczające dla ograniczenia zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądów w sprawach karnych. Instytucja przewidziana w art. 441 § 1 k.p.k. stanowi bowiem wyjątek od tej zasady, dopuszczalny wówczas, gdy spełnione są wymienione wcześniej przesłanki.

Jak już zostało to nadmienione, z uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie wynika, że Sąd ten oczekuje od Sądu Najwyższego potwierdzenia, czy wskazane w pytaniach zdarzenia faktyczne doprowadziły do ukształtowania wiążących stosunków prawnych. Tym samym, stwierdzić należy, że przekazując Sądowi Najwyższemu niniejsze zagadnienie prawne Sąd Apelacyjny w Warszawie dąży do tego, aby Sąd Najwyższy w konkretnej rozpoznawanej przed tym Sądem sprawie zajął stanowisko, co do którego Sąd pytający deklaruje wątpliwości, ale nawet nie podjął próby ich wyjaśnienia. Tymczasem zadaniem Sądu Najwyższego w ramach instytucji przewidzianej w art. 441 § 1 k.p.k. nie jest zastępowanie sądów powszechnych w obowiązku rozpoznania konkretnej sprawy. Jak już wskazano, przewidziana w przepisie 441 § 1 k.p.k. instytucja tzw. pytań prawnych stanowi odstępstwo od zasady jurysdykcyjnej samodzielności sądu karnego, wyrażonej w art. 8 k.p.k. Stosownie do niej sąd karny - poza wyjątkiem wskazanym w § 2 tego przepisu - rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu. Taki charakter wzajemnych relacji obu tych przepisów powoduje, że rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy w tym trybie zagadnień prawnych, jako odstępstwo od samodzielności jurysdykcyjnej sądu rozpoznającego określoną sprawę, może być realizowane tylko z zachowaniem, wskazanych w tymże art. 441 § 1 k.p.k., warunków ustawowych. Rozszerzenie tej możliwości - zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* (zakaz wykładni rozszerzającej wyjątków) - jest niedopuszczalne. Z wyraźnego sformułowania tego przepisu wynika, że jednym z tych warunków koniecznych do podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy jest to, by przedmiotem wnioskującego o nią pytania były "zagadnienia prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy". Sądowi Najwyższemu może być zatem przedstawione nie każde zagadnienie prawne [rozumiane jako "wątpliwość co do sposobu rozumienia ustawy" (J. Wyrembak: *Wątpliwość co do sposobu rozumienia*

*ustawy karnej jako podstawa jej zasadniczej wykładni*, St. Jur. 2006, nr 46, s. 313)], ale tylko takie, które budzi poważne wątpliwości, o zasadniczym znaczeniu dla konkretnej sprawy. Przypomniano już wcześniej, że występujący z pytaniem sąd musi wykazać, na czym te jego wątpliwości, co do rozumienia przepisu (czy przepisów), polegają i dlaczego uznał je za takie, które wymagają zasadniczej wykładni ustawy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2012 r., I KZP 2/12, OSNKW 2012, z. 5, poz. 48).

W sprawie niniejszej Sąd odwoławczy nie przedstawił własnej oceny prawnej, która dotyczyłaby konkretnego przepisu, którego treść jest rozbieżnie interpretowana w procesie jego stosowania. Co więcej, zagadnienie nie zostało nawet zasygnalizowane, albowiem Sąd odwoławczy wskazał ogólnie na wątpliwości w zakresie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. Tym samym Sąd odwoławczy uchylił się od obowiązku dokonania własnej wykładni stosownych przepisów i tym samym podjęcia próby opowiedzenia się za określonym sposobem rozwiązania problemu interpretacyjnego.

Poza przedstawieniem argumentacji dotyczącej braku spełnienia przesłanek do podjęcia uchwały w przedmiocie przedstawionych zagadnień, co musiało skutkować wydaniem postanowienia, celowe jest poczynienie uwag na tle wskazanej problematyki. Jest to zresztą częsta praktyka Sądu Najwyższego, gdy nie zostały spełnione warunki do podjęcia uchwały. Jasne jest bowiem, że sednem problemu jest ocena procedury powierzenia obowiązków Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego prokuratorowi Jackowi Bilewiczowi. Takie usytuowanie problemu aktualizuje pytanie o ewentualny prawotwórczy skutek takiego orzeczenia, a wyprzedzająco o dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego (i ustrojowego) powierzenia obowiązków Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego przez sąd powszechny - sąd karny.

Rozważenie tego problemu powinno nastąpić w szerszej perspektywie systemowej prawa, chociażby z uwagi na publicznoprawny, ściślej administracyjnoprawny charakter aktu powierzenia obowiązków funkcjonariuszowi publicznemu, którego ocena pozostaje we właściwości odrębnego pionu sądownictwa - sądów administracyjnych. Natomiast w aspekcie podmiotowym, dotyczącym stosunku służbowego prokuratora, ocena skuteczności nawiązania

stosunku służbowego prokuratora pozostaje w obszarze właściwości rzeczowej sądów cywilnych - sądów pracy. Zasadnym więc jest podniesienie wątpliwości w zakresie dopuszczalności kształtowania stosunków prawnych w omawianym przedmiocie przez sąd karny. Wykluczyć bowiem należy możliwość kształtowania przez sąd karny stosunku prawnego pozostającego poza obszarem kognicji tego sądu. Podzielić należy wyrażone przez prokuratora stanowisko, że nie sposób zaakceptować sytuacji, w której orzeczenie sądu powszechnego - sądu karnego miałyby tworzyć swego rodzaju dualizm bytu prawnego – wadliwości powierzenia obowiązków na gruncie prawa karnego oraz legalności tego aktu w wymiarze prawa publicznego. Za zasadne uznać trzeba także, wyrażane w orzecznictwie, a przedstawione w stanowisku prokuratora, poglądy dotyczące prawnej istoty i skuteczności aktu powierzenia obowiązków kierowniczych, nawet przy braku stosownego przepisu przewidującego taką możliwość. Podkreślić nadto wypada, że instytucja powierzenia obowiązków była na przestrzeni wielu lat powszechnie stosowana, także na różnych szczeblach prokuratury. Inne rozumienie instytucji powierzenia obowiązków i inne jej stosowanie prowadziłyby do praktycznych skutków, których nie można zaakceptować.

O ile brak skutku prawnokształtującego orzeczenia sądu karnego, kwestionującego skuteczność powierzenia obowiązków służbowych Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego, nie powinien wywoływać wątpliwości, o tyle rozważenia wymaga, czy na potrzeby rozpoznawania konkretnej sprawy przez sąd karny przyjęcie założenia faktycznego o braku skuteczności powierzenia obowiązków znajduje prawne uzasadnienie. Chodzi więc w tym wypadku nie o ocenę skutku prawnego lecz o substrat dowodowy w postaci okoliczności faktycznych, jakim ma być przyjęcie tezy o wadliwości procesu powierzenia obowiązków Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego. W realiach rozpoznawanej sprawy takie ustalenie pozbawione jest jakichkolwiek podstaw prawnych. Ocena skuteczności powierzenia obowiązków jak wskazano wyżej pozostaje przecież poza zakresem kognicji sądu karnego. Z tych też powodów **tak długo jak skuteczność powierzenia obowiązków Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego nie zostanie podważona orzeczeniem właściwego do rozpoznania takiego zagadnienia sądu, istnieją pełne**

podstawy prawne i procesowe do uznania skuteczności powierzenia wskazanych obowiązków prokuratorowi Jackowi Bilewiczowi. Wyjątkiem uzasadniającym zanegowanie legalności powierzenia takich obowiązków mogłaby być jedynie uzurpacja funkcji, stanowiska przez osobę nieposiadającą kwalifikacji formalnych do jego zajmowania. Taka sytuacja w żadnym razie w niniejszej sprawie nie zachodzi.

Końcowo zauważyć należy, że Sąd odwoławczy nie wykazał choćby minimalnej staranności w przygotowaniu zagadnienia prawnego. Przedstawiając Sądowi Najwyższemu problem prawny stanowiący przedmiot pytania winien on być drobiazgowo i wnikliwie przemyślany przez Sąd drugiej instancji. Dokonanie koniecznych czynności w zakresie wykładni przepisów prawa jest bowiem pierwszorzędne i dopiero w przypadku niemożności rozstrzygnięcia problemu winno się przedstawić zagadnienie prawne Sądowi Najwyższemu. Z ubolewaniem stwierdzić należy, że te minimalne warunki nie zostały w niniejszej sprawie spełnione, co musi razić tym bardziej, iż orzeczenie wydał Sąd Apelacyjny.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.

Michał Laskowski    Wiesław Kozielowicz    Jarosław Matras



**Na oryginale właściwe podpisy.  
Za zgodność:**

Kierownik I Wydziału Izby Karnej  
Sądu Najwyższego

Joanna Sałachewicz  
starszy inspektor sądowy