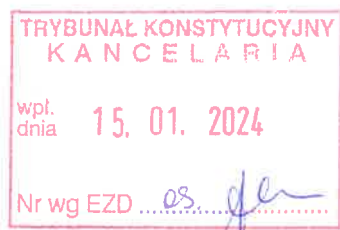




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 15 stycznia 2024 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego

Na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 33 ust. 5 w związku z art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zwracam się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów oraz Prokuratorem Generalnym.

Rozpoznając ten spór Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić:

1. Czy art. 14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360, z późn. zm.), stanowiący, że „Prokuratora Krajowego jako

pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego w liczbie nie większej niż 7 powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje się po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego pisemną zgodą” - może być legalnie interpretowany i stosowany zgodnie z art. 2, art. 7 oraz art. 126 ust. 2 i art. 146 ust. 4 zd. 1 Konstytucji w ten sposób, że zezwala na faktyczne decydowanie przez Prokuratora Generalnego o obsadzie stanowiska Prokuratora Krajowego z pominięciem kompetencji Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do odpowiednio: odwołania i wyrażenia na to zgody, ze skutkiem w postaci wykreowania nieistniejącej w ustawie i samodzielnie wykonywanej kompetencji Prokuratora Generalnego do przeniesienia Prokuratora Krajowego w stan spoczynku?

2. Czy stanowi zgodne z prawem, tj. z art. 2, art. 7 oraz art. 126 ust. 2 i art. 146 ust. 4 zd. 1 Konstytucji oraz czy wywołuje jakiekolwiek skutki prawne podejmowanie decyzji, polegającej na powierzeniu przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Prokuratora Generalnego, „pełnienia obowiązków” Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, czyli na wykreowaniu funkcji prawnej w strukturze prokuratury, nieznaney obowiązującej ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, bez uzyskania opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wymaganej przez art. 14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze?

Stosownie do art. 50 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: u.o.t.p.TK), przepisami określającym sporną kompetencję stanowią art. 14 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze (dalej: Prawo o prokuraturze) oraz art. 2, art. 7 oraz art. 126 ust. 2 i ust. 3 i art. 146 ust. 4 zd. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 50 pkt 2 u.o.t.p. TK, kwestionowanym działaniem jest interpretacja oraz stosowanie przepisów Konstytucji i Prawa o prokuraturze związane z wykonywaniem

kompetencji Prezesa Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie: po pierwsze, nieznanego obowiązującemu prawu pozbawienia stanowiska, a *de facto* odwołania Prokuratora Krajowego bez ustawowo wymaganej pisemnej zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak również, po drugie nieprzewidzianej prawnie kompetencji do powołania „pełniącego obowiązki” Prokuratora Krajowego z pominięciem wymaganej opinii Prezydenta RP.

Ponadto, stosownie do art. 86 § 2 u.o.t.p. TK wnoszę o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego polegającego na:

- nakazaniu Prokuratorowi Generalnemu i wszystkim organom władzy publicznej powstrzymanie się od jakichkolwiek działań uniemożliwiających wykonywanie przez prokuratora Dariusza Barskiego uprawnień, zadań i kompetencji przysługujących prokuratorowi Prokuratury Krajowej w stanie czynnym oraz pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego;
- wstrzymaniu wykonania decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. o powierzeniu prokuratorowi Prokuratury Krajowej panu Jackowi Bilewiczowi pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego.

Za wydaniem postanowienia tymczasowego przemawia szczególnie ważny interes społeczny, jakim jest konieczność zapewnienia ciągłości i stabilności funkcjonowania prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej, co jest niezbędnym warunkiem realizowania przysługujących jednostkom praw i wolności, a w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Uzasadnienie

1. Motywy wystąpienia z wnioskiem i uzasadnienie legitymacji procesowej

Pismem z dnia 12 stycznia 2024 r. Prokurator Generalny Pan Adam Bodnar poinformował Prokuratora Krajowego Pana Dariusza Barskiego o stwierdzeniu, że decyzja Prokuratora Generalnego z dnia 16 stycznia 2022 r., wydana na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz.

178, z późn. zm.), na mocy której Pan Dariusz Barski został przywrócony do stanu czynnego prokuratorskiego na stanowisko poprzednio zajmowane, tj. stanowisko Prokuratora Prokuratury Krajowej, nie wywarła skutków prawnych. W ocenie Prokuratora Generalnego, Pan Dariusz Barski pozostaje prokuratorem w stanie spoczynku, przeniesionym w ten stan na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1375, z późn. zm.).

Zakwestionowanie statusu Pana Prokuratora Dariusza Barskiego, jako prokuratora w służbie czynnej jest równoznaczne z zakwestionowaniem skuteczności powołania do pełnienia funkcji Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego. Należy podkreślić, że Prezes Rady Ministrów, po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powołał Pana Prokuratora Dariusza Barskiego na stanowisko Prokuratora Krajowego w dniu 18 marca 2022 r. Ocena obowiązującego stanu prawnego została zatem wówczas dokonana przez Prezesa Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego oraz Prezydenta RP, a wobec faktu powołania Pana Prokuratora Barskiego należy uznać, że była całkowicie odmienna od stanowiska forsowanego obecnie przez Prokuratora Generalnego Adama Bodnara.

Konsekwencją interpretacji prawa przedstawionej przez Prokuratora Generalnego w dniu 12 stycznia 2024 r., czyli miesiąc po powołaniu rządu Pana Premiera Donalda Tuska, jest podważenie skuteczności wszelkiego rodzaju decyzji podjętych i wydanych przez Pana Prokuratora Dariusza Barskiego, zarówno decyzji organizacyjnych, finansowych, kadrowych, ale przede wszystkim decyzji procesowych w konkretnych postępowaniach. Następstwem takiej wykładni przepisów i ich stosowania byłaby możliwość kwestionowania ważności postępowań oraz zapadłych w nich rozstrzygnięć, co stoi w jaskrawej sprzeczności z interesami Rzeczypospolitej Polskiej, a także obywateli uczestniczących w tych postępowaniach, w szczególności ofiar przestępstw.

Poza konsekwencjami podważenia ważności powołania Prokuratora Krajowego wraz ze skutkami dla podjętych przez niego działań, opinia Prokuratora Generalnego miałaby być także podstawą konieczności powołania nowego piastuna funkcji Prokuratora Krajowego. Ponieważ powołania dokonuje także Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, działanie polegające na powierzeniu przez Prezesa Rady Ministrów pełnienia obowiązków Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego Panu Prokuratorowi Jackowi Bilewiczowi, z pominięciem procedury

unormowanej w art. 14 ust. 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, także należy oceniać w kategoriach rażącego naruszenia obowiązującego porządku prawnego i pominięcia uprawnień Prezydenta RP do wyrażenia opinii w tej materii.

Zgodnie z art. 189 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Na podstawie art. 192 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Prezydent RP posiada zatem legitymację procesową czynną do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, zaś Prezes Rady Ministrów oraz Prokurator Generalny stanowią niewątpliwie centralne konstytucyjne organy państwa.

2. Instytucja sporu kompetencyjnego

Przepisy Konstytucji w art. 189 i art. 192 nie definiują instytucji sporu kompetencyjnego. Art. 189 Konstytucji przekazuje rozstrzyganie takich spraw do właściwości Trybunału Konstytucyjnego, zaś art. 192 Konstytucji wymienia podmioty legitymowane do występowania z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Według art. 197 Konstytucji sprawy organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed nim określa ustawa. Postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym reguluje szerzej u.o.t.p.TK. Zgodnie z art. 33 ust. 5 wskazanej ustawy: „Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”.

Z kolei art. 85 u.o.t.p.TK wskazuje na dwa przypadki zaistnienia sporu kompetencyjnego, gdy:

1) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia, oraz

2) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy.

Przyjmuje się, że art. 85 u.o.t.p.TK przewiduje dwa typy sporów kompetencyjnych – pozytywny i negatywny. Praktyka pokazuje, że między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa możliwe są jednak też pewne odmiany tych dwóch zasadniczych typów sporów.

W literaturze wskazuje się na możliwość sporu w obszarze kompetencji tzw. dzielonych, dotyczących sytuacji, gdy co najmniej dwa organy państwa posiadają w tej samej sprawie kompetencje na tyle ogólnie określone, że ich realizacja może wywoływać spory kompetencyjne. Możliwy jest też spór kompetencyjny w razie, gdy jeden organ, szeroko i samodzielnie interpretując własne kompetencje, prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub sytuację prawną innego organu w danej materii, niemogącego samodzielnie podjąć określonych działań (por. np. A. Mączyński, J. Podkowik, *komentarz do art. 189, [w:] Konstytucja RP, Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1171).

Uwzględniając unormowania sporów kompetencyjnych we wszystkich ustawach o Trybunale Konstytucyjnym, obowiązujących po przyznaniu tej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu w art. 189 Konstytucji z 1997 r., doktryna podkreśla, iż „możliwe w praktyce inne spory, niedające się ewidentnie zakwalifikować jako pozytywne albo negatywne, ale np. o charakterze mieszanym, ‘pozytywno-negatywne’ - nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Także postać sporu, (...) jako przewidziany prawem swoisty udział jednego organu w wykonywaniu kompetencji innego organu, nie mogłaby podlegać kognicji Trybunału, o ile nie dałaby się jednoznacznie zakwalifikować, jako tzw. pozytywny albo negatywny spór kompetencyjny”. Dotyczy to również ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, która wprowadziła w art. 85 „rezygnuje z określenia ‘pozytywnego’ i ‘negatywnego’ sporu kompetencyjnego, jednakże odnośne sytuacje sporne ujmuje analogicznie do wszystkich swych poprzedniczek” (D. Dudek, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym – konflikt w prawie czy prawo do konfliktu*, [w:] *Dokoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 478-479).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie na możliwą do zaistnienia okoliczność, w której dany podmiot oficjalnie prezentuje budzącą kontrowersję ocenę dotyczącą wykonywania własnych kompetencji, a faktycznie nadużywa kompetencji w taki

sposób, że wkracza w zakres kompetencji drugiego podmiotu. Powstały na tym tle spór kompetencyjny kwalifikowany jest jako spór pozytywny. Wynika to z faktycznego przypisywania sobie przez podmiot nadużywający kompetencji uprawnienia do osiągania przez wykonanie czynności konwencjonalnych określonych stanów rzeczy, które są niedopuszczalne z perspektywy zasad konstytucyjnych, a w szczególności przepisów określających kompetencje innych podmiotów. Podmiot nadużywający kompetencji swą rozszerzającą ich wykładnią w istocie uzurpuje sobie nienależące do niego kompetencje prawne innego podmiotu. Tożsamość sprawy w tym przypadku odnosi się do tożsamości sytuacji podmiotów zależnych od wyniku wykonania kompetencji. Tożsamość sprawy, której dotyczy spór kompetencyjny, nie musi oznaczać działania na podstawie tego samego przepisu prawa, ani dotyczyć takiej samej, tak samo sformułowanej kompetencji. Wkraczać w kompetencję innego organu można bowiem również na podstawie szeroko i dowolnie interpretowanych własnych kompetencji, a więc wykraczając poza nie. Czyli tożsamość sprawy można osiągnąć przez nieuprawniony sposób wykładni swych własnych kompetencji i, wykraczając poza nie, wkroczyć w zakres kompetencji innego organu (por. postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20).

W nauce i judykaturze nie budzi wątpliwości ocena, iż spory kompetencyjne w rozumieniu art. 189 Konstytucji nie muszą być sporami w obrębie tych samych władz. Za takim poglądem przemawia ogólne sformułowanie art. 189 Konstytucji nieprzewidujące tego typu ograniczeń. Co więcej, „najbardziej ustrojowo doniosłe mogą być spory powstające na styku wykonywania kompetencji przez organy należące do różnych segmentów władzy publicznej lub w sytuacji, gdy działanie jednej władzy oddziałuje na status lub pozycję ustrojową innej władzy. Najogólniej mówiąc, do sporu kompetencyjnego może dojść, gdy co najmniej dwa podmioty mają rozbieżną ocenę dotyczącą wykonywania własnych uprawnień lub dopuszczalnego oddziaływania (zachowania) jednego podmiotu wynikającego z realizowanych przezeń kompetencji na sytuację prawną drugiego” (por. powołane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20 oraz A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 189, *op. cit.*, s. 1171; zob. także L. Garlicki, uwaga 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3).

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory o charakterze rzeczywistym, a nie hipotetycznym czy potencjalnym. Sporem rzeczywistym jest taki spór „w którym występują

niedające się równolegle zastosować, rozbieżne interpretacje przepisu kompetencyjnego powstałe na tle konkretnej sytuacji. Nie chodzi bynajmniej tylko o sytuację, w której organy rozstrzygnęły (załatwiły) sprawę, uznały się za właściwe do danego działania przez podjęcie określonych czynności faktycznych lub zajęły formalne stanowisko o niewykonywaniu kompetencji. Sporem rzeczywistym będzie również sytuacja, w której zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia – w nieodległym czasie – konfliktu między tymi organami co do określonej kompetencji” (por. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1172).

3. Istota sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów i Prokuratorem Generalnym

Ad 1)

Jak wskazano powyżej, w dniu 12 stycznia 2024 r. Prokurator Generalny podjął działania, sprzeczne z obowiązującym stanem prawnym, prowadzące do faktycznego odwołania z pełnienia stanowisk Prokuratora Krajowego pełniącego jednocześnie funkcję Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Pana Dariusza Barskiego, z pominięciem obligatoryjnej zgody pisemnej Prezydenta RP, przy jednoczesnym wyłączeniu z procedury Prezesa Rady Ministrów, który to organ jest właściwy do powoływania i odwoływania Prokuratora Krajowego, jednakże zawsze we współdziałaniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. Nie budzi wątpliwości wnioskodawcy, że decyzja ta została podjęta z ewidentnym naruszeniem art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze. W dniu 14 stycznia 2024 r. na stronie internetowej Prokuratury Krajowej zostało opublikowane „Stanowisko Zastępców Prokuratora Generalnego dotyczące próby bezprawnego pozbawienia funkcji prokuratora krajowego i obsadzenia tej funkcji w trybie nieznanym ustawie”, zawierające ocenę prawną zaistniałej sytuacji.¹ Oświadczenie o działaniu niezgodnym z prawem Prokuratora Generalnego oraz Prezesa Rady Ministrów zostało również na tej samej stronie internetowej opublikowane przez Prokuratorów Regionalnych oraz Naczelników Wydziałów Zamiejscowych

¹ Źródło: <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/stanowisko-zastepcow-prokuratora-generalnego-dotyczace-proby-bezprawnego-pozbawienia-funkcji-prokuratora-krajowego-i-obsadzenia-tej-funkcji-w-trybie-nieznany-ustawie>

Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej².

Prezydent RP - wraz z Radą Ministrów - sprawuje władzę wykonawczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.”. Kompetencje Prezydenta RP wynikają przede wszystkim z Konstytucji, choć ich źródłem może być ustawa (art. 126 ust. 3 Konstytucji). *De lege lata* do kompetencji Prezydenta RP należy również udział w powoływaniu i odwoływaniu Prokuratora Krajowego.

Zgodnie z art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze, Prokuratora Krajowego jako pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego w liczbie nie większej niż 7 powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje się po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego pisemną zgodą.

Przepis ten ustanawia jeden z wyjątków od zasady swobodnego kształtowania przez Prokuratora Generalnego polityki kadrowej prokuratury. W uzasadnieniu projektu ustawy, będącego podstawą do uchwalenia obowiązującego Prawa o prokuraturze, wskazywano, że określenie sposobu powoływania i odwoływania Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego przy współdziale Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej „ma na celu zapewnienie stabilności funkcjonowania najwyższych organów prokuratury” (uzasadnienie projektu ustawy - Prawo o prokuraturze, druk 162, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VIII kadencja, s. 92).

Jest niewątpliwym, że *clou* stanowiska Prokuratora Generalnego Adama Bodnara dotyczy decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 16 lutego 2022 r., wydanej na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. — Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 178, 2103, z 2017 r. poz. 1452), w przedmiocie przywrócenia statusu prokuratora w służbie czynnej, dotyczącej powrotu ze stanu spoczynku w trybie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375 z późn. zm.). W konsekwencji, obecny

² Źródło: <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/oswiadczenie-prokuratorow-regionalnych-oraz-naczelnikow-wydzialow-zamiejscowych-departamentu-ds-przestepczosci-zorganizowanej-i-korupcji-prokuratury-krajowej>

Prokurator Generalny kwestionuje skuteczność powołania Pana prokuratora Dariusza Barskiego do pełnienia funkcji Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, na mocy decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2022 r., podjętej po uzyskaniu opinii Prezydenta RP w przedmiocie tej kandydatury.

Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając niniejszy wniosek, powinien w tym względzie rozważyć trzy istotne kwestie.

Po pierwsze, Prokurator Generalny Pan Adam Bodnar podważa (czyli uznaje za bezskuteczną) w ten sposób nie tylko wyżej wskazaną decyzję Prezesa Rady Ministrów z 2022 r., ale też *implicite* kwestionuje legalność ówczesnego działania Prezydenta, opiniującego pozytywnie kandydaturę – to zaś również w pełni uzasadnia dzisiejszą reakcję prawną ze strony Głowy Państwa.

Po drugie, to działanie Prokuratora Generalnego stwarza ewidentne ryzyko podważania prawnej skuteczności podejmowanych przez dotychczasowego Prokuratora Krajowego wszelkiego rodzaju decyzji, o charakterze organizacyjnym, finansowym, osobowym, kadrowym, czy procesowym w konkretnych postępowaniach, co prowadzić może do kwestionowania ważności tych postępowań i zapadłych w nich rozstrzygnięć, niejednokrotnie o nieodwracalnym charakterze, ze szkodą dla Państwa, jak i obywateli, których interesów te postępowania dotyczyły, w tym sprawców i ofiar przestępstw.

Po trzecie, istota problemu prawnego wywołanego przez Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, nie znajduje jakiegokolwiek podstawy prawnej w treści unormowań, na które się powołuje, a przepis art. 47 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. — Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze nigdy nie był kwestionowany ani interpretowany w taki sposób, jak przedstawił to Prokurator Generalny.

Mianowicie, zgodnie z treścią oficjalnego komunikatu na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2024 r. pt.: „Informacja o uznaniu przywrócenia prokuratora Dariusza Barskiego do służby czynnej za akt dokonany z naruszeniem przepisów” (vide: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-o-uznaniu-przywrocenia-prokuratora-dariusza-barskiego-do-sluzby-czynnej-za-akt-dokonany-z-naruszeniem-przepisow>): „Brak podstawy prawnej do przywrócenia Pana Dariusza Barskiego do służby czynnej” pkt d) zawiera treść następującą: „Przeprowadzona analiza przepisów prawa oraz ich wykładni dokonana w oparciu o dostępne reguły interpretacyjne wskazała w sposób

jednoznaczny, że przywrócenie Pana prokuratora Dariusza Barskiego do czynnej służby w dniu 16 lutego 2022 roku przez Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro zostało dokonane z naruszeniem obowiązujących przepisów, to jest przez zastosowanie przepisów ustawy, które już nie obowiązywały (czyli ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Przepisy wprowadzające – Prawo o prokuraturze). Działanie Zbigniewa Ziobro zatem nie wywołało skutków prawnych, to jest faktycznie nie przywracało Pana Dariusza Barskiego do służby czynnej. Przywołany jako podstawa prawna przepis art. 47 § 1 i 2 PWPoP posiadał bowiem charakter incydentalny, czasowy i był zawarty w ustawie wprowadzającej nowe przepisy o prokuraturze. Przepis ten w istocie pozwalał na skorzystanie z jego dobrodziejstw jedynie w okresie dwóch miesięcy od jego wejścia w życie w 2016 roku, precyzyjnie wyłącznie w okresie od 4 marca 2016 roku do 4 maja 2016 roku. Dlatego też nie sposób uznać skuteczności decyzji Prokuratora Generalnego podjętej w trybie wspomnianego przepisu w dniu 16 lutego 2022 roku, a zatem po upływie blisko 6 lat od zakończenia jego obowiązywania.”.

Tymczasem, sporne przepisy art. 47 § 1 i § 2 Przepisów wprowadzających stanowiły i nadal stanowią: „§ 1. Prokurator pozostający w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne. Uprawnienie to nie dotyczy prokuratorów, którzy odeszli w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych. § 2. Decyzję w sprawie wniosku, o którym mowa w § 1, podejmuje Prokurator Generalny”.

O ile faktycznie, niektóre z wyżej wskazanych Przepisów wprowadzających zawierały kalendarzowo określone 2-miesięczne terminy *ad quem*, np.

- art. 38 § 1: Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów prokuratur regionalnych spośród prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych i prokuratorów prokuratur okręgowych, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;

- art. 40 § 1: Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów prokuratur okręgowych, w których utworzono wydziały do spraw wojskowych, spośród prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych i wojskowych prokuratur garnizonowych, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;

- art. 53 § 1: Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ich zastępców, a także pozostałych

prokuratorów pełniących funkcje w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;

- o tyle bezspornie takiego ograniczenia nie przewiduje art. 47 tej ustawy.

Odnotowania również wymaga stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w omawianej kwestii. Jak wskazał NSA 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 wyżej wskazanej ustawy.

W konsekwencji czynność Prokuratora Generalnego o skutkach powyżej opisanych wkroczyła w kompetencje Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP. Jednocześnie czynność Prokuratora Generalnego wykreowała, w drodze niedozwolonej interpretacji prawotwórczej, nową instytucję – przeniesienia w stan spoczynku z mocą wsteczną. Wskazać należy, że w aktualnym stanie prawnym jedyną formułą ustawową przejścia prokuratora w stan spoczynku są przepisy ustawy Prawo o prokuraturze. Na mocy art. 127 § 1 tej ustawy do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 69–71, art. 73, art. 74, art. 76, art. 85 § 4, art. 94d–94g, art. 99–102 i art. 104 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jeżeli przepisy ustawy Prawo o prokuraturze nie stanowią inaczej. Przewidziane w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa i Ministra Sprawiedliwości przysługują w stosunku do prokuratorów Prokuratorowi Generalnemu, a uprawnienia kolegów i prezesów właściwych sądów – właściwym prokuratorom przełożonym. Bez wątpienia czynność Prokuratora Generalnego nie mieści się w dyspozycji powołanego przepisu ustawy.

Podsumowując, o ile opisane działanie podjęte przez Prokuratora Generalnego w dniu

12 stycznia 2024 r. nie miało żadnych podstaw prawnych, skutkując *de facto* odwołaniem prawidłowo obsadzonego stanowiska Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, zostało ono podjęte z ewidentnym naruszeniem kompetencji zarówno Prezesa Rady Ministrów, jak i Prezydenta RP, będących niezbędnymi uczestnikami legalnej procedury odwoławczej. Prezes Rady Ministrów posiada wyłączną kompetencję odwołania Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, jednak tylko za uprzednią pisemną zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej.

Opisane działanie narusza zatem zarówno normę kompetencyjną art.14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, jak i fundamentalne zasady ustrojowe Konstytucji RP:

- art. 2 – zasadę państwa prawnego,
- art. 7 – zasadę legalizmu, czyli działania wszystkich organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa,
- art.126 ust. 2 – powierzającego Prezydentowi zadanie czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, oraz
- art. 146 ust. 4 zd. 1 Konstytucji – nakazującego Radzie Ministrów *in corpore*, a tym samym jej Prezesowi oraz wszystkim członkom realizację kompetencji w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Ad 2)

W ocenie wnioskodawcy akt (decyzja) Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. o powierzeniu obowiązków Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego prokuratorowi Prokuratury Krajowej panu Jackowi Bilewiczowi został wydany bez podstawy prawnej. 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. Nie jest możliwe przyjęcie, że skoro ustawa przewiduje powołanie Prokuratora Krajowego (art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze), to na tej podstawie – na zasadzie wnioskowania z większego na mniejsze (*a maiori ad minus*) – możliwe jest powołanie „pełniącego obowiązki”. Zgodnie

z zasadą legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać ani nie można kreować nieznanych ustawie instytucji prawnych w oparciu o wnioski 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 do „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. Prezes Rady Ministrów posiada kompetencję do powołania Prokuratora Krajowego, jak również pozostałych Zastępców Prokuratora Generalnego (art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze). Ustawa określa ich tryb powołania i odwołania Prokuratora Krajowego, jak i pozostałych Zastępców Prokuratora Generalnego. Jest to regulacja zupełna, nieprzewidująca 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. Jeżeli ustawodawca dopuszcza instytucję „pełnienia obowiązków” w odniesieniu do jakiegokolwiek organu lub funkcji, czyni to wyrażnie. W przepisach Prawo o prokuraturze takiego rozwiązania nie przewidziano. Art. 14 § 1 w zw. z art. 13 § 3b Prawa o prokuraturze 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. Zgodnie zaś z obowiązującym stanem 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 Prawo o prokuraturze, 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.

W konsekwencji powyższych wywodów należy kategorycznie stwierdzić, że Pan Prokurator Jacek Bilewicz nie mógł zostać legalnie i nie został skutecznie powołany przez Prezesa Rady Ministrów na „pełniącego obowiązki Prokuratora Krajowego”, bowiem w dacie, w jakiej miało to nastąpić (12 stycznia 2024 r.) stanowisko Prokuratora Krajowego zajmował i nadal zajmuje Pan Dariusz Barski, a ponadto 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. 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. Przyjęcie, iż określony prokurator Prokuratury Krajowej, na mocy decyzji Prezesa Rady Ministrów 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 zwielokrotnienie naruszenia prawa, w tym procedury powołania i odwołania Prokuratora Krajowego, prowadząc do stworzenia pozaustawowej instytucji realizującej zadania i kompetencje Prokuratora Krajowego bez jakiejkolwiek podstawy prawnej. Dopuszczenie takiej możliwości stanowi rozwiązanie nieznane ustawie i w istocie „zastępuje” funkcję Prokuratora Krajowego, która jest unormowana ustawowo.

Jeśli nawet przyjąć nieuprawnioną hipotezę, że istnieje możliwość powołania prokuratora Prokuratury Krajowej do „pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego”, to mając na uwadze treść art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze, który zobowiązuje do zasięgnięcia opinii Prezydenta RP, mogłoby to nastąpić

wyłącznie po uzyskaniu takiej opinii.

Niezależnie zatem od kierunku interpretacyjnego co do dopuszczalności takiej instytucji, dokonany przez Prezesa Rady Ministrów akt (decyzja) powierzenia obowiązków stanowi pominięcie bezwzględnych wymogów prawnych z art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze, a tym samym stanowi wkroczenie w kompetencje Prezydenta RP w zakresie wskazanym w tym przepisie.

W opinii wnioskodawcy brak jest przy tym podstaw do prób legitymizowania takiego działania na podstawie bezpośredniego stosowania Konstytucji i powołania się na konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, to jest na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 7, art. 148 i art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Odnotowania przy tym także wymaga, że Konstytucja bardzo restrykcyjnie traktuje kategorię prawną powierzenia i pełnienia obowiązków. I tak, zgodnie z art. 131 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji: W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej. Natomiast, w świetle art. 162 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów, co uzupełnia art. 144 ust. 3 pkt 12 stanowiąc, iż wymóg kontrasygnaty premiera nie dotyczy m.in. właśnie tego aktu urzędowego Prezydenta, dotyczącego przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków. Rady Ministrów dotyczą dwie formuły konstytucyjne. Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji „Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”, a w świetle art. 157 ust. 2 Konstytucji: „Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów.”.

Omawiając istotę sporu kompetencyjnego w niniejszej sprawie wskazać należy, że jedną z podstawowych funkcji państwa i jednocześnie obowiązkiem jego organów jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Niezwykle istotny element w realizacji tego zobowiązania stanowi prokuratura. Organy prokuratury nie zostały bezpośrednio umocowane w Konstytucji, która jedynie stanowi ogólnie o „prokuratorze” jako

jednej z funkcji niepołączalnym z mandatem parlamentarnym (art. 103 ust. 2) oraz o Prokuratorze Generalnym jako jednym z wnioskodawców postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 1). W myśl art. 10 Konstytucji: „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Należy jednak wspomnieć, że nie istnieje jedna ogólnie przyjęta definicja prokuratury. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 marca 2007 r. o sygn. akt SK 54/06 wyraził pogląd o zaliczeniu prokuratury do organów ochrony prawnej.

Przyjmuje się także, że istnieje szeroka swoboda ustawodawcy co do wyboru i kształtu modelu prokuratury, na co zwracano uwagę również podczas procesu legislacyjnego dotyczącego uchwalenia obowiązującego Prawa o prokuraturze. Projektodawcy wskazywali, na występowanie w państwach demokratycznych różnych modeli prokuratur. „Zasady przyjęte przez społeczność międzynarodową nie ograniczają polskiego ustawodawcy w kształtowaniu pozycji prokuratury w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości i ścigania. Głównym kryterium klasyfikacji typów prokuratury jest, najogólniej rzecz ujmując, podporządkowanie tej instytucji określonej władzy. Podporządkowanie to wyraża się w stwierdzeniu, który z organów władzy posiada kompetencje powoływania jej najwyższego zwierzchnika, przed którym organem prokuratura jest odpowiedzialna za realizację swoich zadań, oraz kto i w jakim trybie może wydawać polecenia poszczególnym prokuratorom. Zatem o modelu prokuratury decyduje jej miejsce wśród organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Na jego kształt składa się także relacja między poszczególnymi szczeblami sądów a powszechnymi jednostkami prokuratury.” (por. uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze, druk nr 163, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencja, s. 41-42).

W opinii Biura Analiz Sejmowych podkreślano, że „postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. nie określają miejsca i pozycji Prokuratora Generalnego w strukturze organów państwowych, jak również nie zawierają uregulowań, które w jakikolwiek sposób wiązałyby Ministra Sprawiedliwości z Prokuratorem Generalnym. Ministra Sprawiedliwości zalicza się do składu Krajowej Rady Sądownictwa, a Prokurator Generalny wyposażony został w prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego. Z przepisu tego wynika zatem jedynie, że Prokurator Generalny jest jednym z organów państwa. Konstytucja w najmniejszym stopniu

nie przesądza natomiast o jego usytuowaniu (a tym bardziej całej prokuratury) w systemie organów państwa. Takie ukształtowanie podstaw ustrojowych prokuratury pozwala ustawodawcy na swobodę wyboru pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego oraz modelu organizacyjnego prokuratury. (...) „Należy zauważyć także, że przy rozpatrywaniu kwestii relacji między Ministrem Sprawiedliwości a Prokuratorem Generalnym trzeba pamiętać i o tym, że prokuratura powinna być niezależna od czynnika politycznego i partyjnego.” (opinia prawna dr hab. Andrzeja Sakowicza, prof. UwB, eksperta ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Biura Analiz Sejmowych na temat poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk 162 i 162A) oraz poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (druk nr 163), s. 5).

Obowiązujące Prawo o prokuraturze łączy urząd Prokuratora Generalnego ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości. Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego i innych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając wytyczne, zarządzenia i polecenia (art. 13 § 1 Prawa o prokuraturze). Prokurator Krajowy jest Pierwszym Zastępcą Prokuratora Generalnego. Ustawa przewiduje obligatoryjne utworzenie stanowisk zastępców Prokuratora Generalnego do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, do Spraw Wojskowych oraz Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Zważywszy na to, że Minister Sprawiedliwości, będący członkiem Rady Ministrów, jest równocześnie Prokuratorem Generalnym, posiadającym status naczelnego organu prokuratury, należy stwierdzić, że prokuratura jest instytucją podległą rządowi. Mimo to zachowuje wyraźną odrębność od struktur Ministerstwa Sprawiedliwości, a zatem w zakresie roli i wykonywanych zadań podlega jedynie obowiązującym rozwiązaniom prawnym.”³ Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Prokurator Krajowy oraz pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego stanowią szczególną grupę prokuratorów. Z jednej strony wykonują oni czynności należące do zakresu działania Prokuratora Generalnego, który w takim wypadku działa za ich pośrednictwem (art. 13 § 1 Prawa o prokuraturze). Z drugiej strony powoływani są spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej, a zatem muszą spełniać wszystkie wymogi dotyczące prokuratora i korzystają z przysługujących mu gwarancji.

Kwestia potrzeby zachowania niezależności prokuratury od czynników politycznych

³ Kiełtyka Andrzej, Kotowski Wojciech, Ważny Andrzej, Prawo o prokuraturze. Komentarz, opubl. WKP 2023.

stanowi jeden z podstawowych zagadnień będących przedmiotem zainteresowania w dyskusji dotyczącej przyjętego w Polsce modelu ustrojowego prokuratury. Nie ulega wątpliwości, że Prokurator Generalny został ukształtowany jako rzecznik praworządności. W tym kontekście działania obecnego Prokuratora Generalnego, będące przedmiotem niniejszego wniosku, muszą podlegać jednoznacznie negatywnej ocenie, jako działania wprost niezgodne z prawem, przede wszystkim w zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji).

Wskazana regulacja będąca przedmiotem wniosku, zawarta w art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze ma na celu wzmocnienie niezależności prokuratury – w zakresie realizacji jej ustawowych zadań – od władzy wykonawczej w warunkach utrzymania unii personalnej w obsadzie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Regulacja ta wzbudziła również akceptację w doktrynie: „Model powoływania zastępców Prokuratora Generalnego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego i równocześnie po zaopiniowaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest rozwiązaniem właściwym.”⁴

Doniosłość dla obywateli i państwa zadań prokuratury wymaga, by była ona w maksymalnym stopniu wolna od jakichkolwiek nacisków politycznych i nawet od podejrzeń o możliwość wywierania takich nacisków. Minister Sprawiedliwości – jako członek Rady Ministrów – jest z natury reprezentantem określonej opcji politycznej ją tworzącej. Możliwość wnioskowania przez Ministra Sprawiedliwości do Prezesa Rady Ministrów (a więc osoby reprezentującej tę samą opcję polityczną, tworzącą Radę Ministrów) o odwołanie z pełnionych funkcji najważniejszych merytorycznych pracowników prokuratury, jakimi są zastępcy Prokuratora Generalnego, a zwłaszcza wyposażony w szczególne, własne kompetencje w zakresie owej merytorycznej działalności prokuratury Prokurator Krajowy, może być faktycznym (lub choćby tylko potencjalnym) narzędziem nacisku na tych prokuratorów, by swoje uprawnienia wykonywali w sposób wygodny dla aktualnie rządzących. Dlatego formalne ograniczenie możliwości oddziaływania Ministra Sprawiedliwości i jego przełożonego w Radzie Ministrów, czyli Prezesa Rady Ministrów, na obsadę najważniejszych stanowisk w profesjonalnym aparacie urzędu prokuratorskiego, a zwłaszcza na odwoływanie z owych stanowisk, jest w pełni zasadne. To ograniczenie nabiera szczególnie silnego, gwarancyjnego znaczenia w warunkach koabitacji na najwyższych stanowiskach władzy wykonawczej. Formą

⁴ Kiełtyka Andrzej, Kotowski Wojciech, Ważny Andrzej, Prawo o prokuraturze. Komentarz, wyd. II, opubl. WKP 2023.

wspomnianego ograniczenia jest właśnie wymóg uzyskania zgody Prezydenta RP na odwołanie poszczególnych zastępców Prokuratora Generalnego.

Obowiązujące Prawo o prokuraturze przywróciło „unię personalną” urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co motywowano przede wszystkim koniecznością umożliwienia Radzie Ministrów realizacji jej określonego art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, Rada Ministrów realizuje zadania m.in. w zakresie zapewnienia kompleksowego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Nie negując założenia, że następstwem związania Prokuratury z władzą wykonawczą powinno być budowanie silnego systemu, wspierającego powinności państwa w określonym zakresie wobec społeczeństwa, to jednak podkreślenia wymaga, że zadania wynikające z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP, mogą być realizowane m.in. przez prokuraturę, lecz zapewnienie ochrony konstytucyjnego porządku prawnego spoczywa również na innych organach państwa.

Należy także podkreślić, że przewidziana w art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze kompetencja Prezesa Rady Ministrów do odwoływania (na wniosek Prokuratora Generalnego) Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego jest przykładem kompetencji, których realizacja wymaga współdziałania z innym organem państwa (w tym wypadku z Prezydentem RP). Tym samym sytuacja, w której działanie jednego organu, w ramach jego własnych, szeroko interpretowanych kompetencji prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub sytuację prawną innego organu, w danej materii niemogącego samodzielnie podjąć określonych działań, jest jedną z sytuacji, które wyczerpują znamiona sporu kompetencyjnego, określonego art. 189 Konstytucji (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *op.cit.*, s. 1171).

W doktrynie wskazuje się, że zasada legalizmu (praworządności) stanowi następstwo zasady demokratycznego państwa prawnego i jest z nią organicznie związana. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak stwierdza W. Sokolewicz, legalizmem działania organów publicznych nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przewidzianej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi (W. Sokolewicz, *komentarz*

do art. 7 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 5).

Zasada legalizmu stanowi pryncypium działania władzy publicznej. W przeciwieństwie bowiem do jednostki, której wolno wszystko, co nie jest zakazane, organy władzy publicznej mogą czynić jedynie to, co zostało im przez prawo wyraźnie dozwolone. Podstawą wszelkich działań organów muszą być normy kompetencyjne. Jeżeli ich nie ma, organ po prostu nie ma możliwości dokonania określonej czynności, nawet gdyby taka czynność znajdowała się w sferze jego zadań (na podstawie norm zadaniowych czy formułujących ogólnie funkcje danego organu). Kompetencji nie wolno domniemywać – albo one zostały przyznane, albo ich po prostu nie ma.

Zasada legalizmu była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady, „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01). Niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Organy władzy publicznej mają obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań (por. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

W ocenie wnioskodawcy czynności Prokuratora Generalnego i decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. podjęte zostały oczywistym naruszeniem przepisów kompetencyjnych i proceduralnych, a tym samym z naruszeniem art. 7 Konstytucji. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądowym należy traktować je jako konkretny i indywidualny akt stosowania prawa dotknięty tzw. bezwzględną nieważnością, które to pojęcie obejmuje akty wydane z oczywistym naruszeniem przepisów kompetencyjnych lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury. W orzecznictwie i literaturze dominuje pogląd, że taki akt nie może być uznawany za wywołujący skutki prawne. Tym samym takie czynności Prokuratora Generalnego i decyzja Prezesa Rady Ministrów, mając na uwadze treść art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze, wkroczyły w kompetencje Prezydenta RP w sposób dotychczas nieznany. Spór kompetencyjny ma więc charakter rzeczywisty i aktualny.

Podkreślenia przy tym wymaga, że podporządkowanie się przez Prokuratora Krajowego (lub innego zastępcę Prokuratora Generalnego) bezprawnym czynnościom lub decyzjom byłoby równoznaczne ze sprzeniewierzeniem się niezależności prokuratorskiej. Ustawowy zakaz zachowania niezależności przez prokuratora, dotyczący oczywiście również Prokuratora Krajowego (i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego), nie jest czysto deklaratoryjny, gdyż sprzeniewierzenie się przez prokuratora niezależności prowadzić powinno do jego odpowiedzialności dyscyplinarnej, służbowej lub nawet karnej.

4. Uzasadnienie sposobu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego

Mając na uwadze przedstawioną dotychczas argumentację Trybunał Konstytucyjny powinien orzec:

- 1) Art.14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360, z późn. zm.), stanowiący, że „Prokuratora Krajowego jako pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego w liczbie nie większej niż 7 powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje się po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego pisemną zgodą” - nie może być legalnie interpretowany w i stosowany zgodnie z art. 2, art. 7 oraz art. 126 ust. 2 i ust. 3 i art. 146 ust. 4 zd. 1 Konstytucji w ten sposób, że zezwala na faktyczne decydowanie przez Prokuratora Generalnego o obsadzie stanowiska Prokuratora Krajowego, z pominięciem kompetencji Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do odpowiednio: odwołania i wyrażenia na to zgody, ze skutkiem w postaci wykreowania nieistniejącej w ustawie i samodzielnie wykonywanej kompetencji Prokuratora Generalnego do przeniesienia Prokuratora Krajowego w stan spoczynku;
- 2) Nie stanowi zgodnego z prawem, tj. z art. 2, art. 7 oraz art. 126 ust. 2 i ust. 3 i art. 146 ust. 4 zd. 1 Konstytucji oraz nie wywołuje skutków prawnych podejmowanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji, na wniosek Prokuratora Generalnego, polegającej na powierzeniu przez Prezesa Rady Ministrów „pełnienia obowiązków” Pierwszego

Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, czyli na wykreowaniu funkcji prawnej w strukturze prokuratury, nieznaną obowiązującej ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, bez uzyskania opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wymaganej przez art. 14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z art. 86 ust. 1 u.o.t.p TK wszczęcie postępowania w sprawie sporu kompetencyjnego skutkuje *ex lege* zawieszeniem postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny.

Stosownie zaś do art. 86 ust. 2 u.o.t.p. TK, Trybunał Konstytucyjny, po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania, może wydać postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych, jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym. Z uwagi szczególnie ważny interes społeczny, jakim jest konieczność zapewnienia ciągłości i stabilności funkcjonowania prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej, co jest niezbędnym warunkiem realizowania przysługujących jednostkom praw i wolności, a w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, wnioskodawca uważa za konieczne niezwłoczne wydanie postanowienia tymczasowego: nakazania Prokuratorowi Generalnemu i wszystkim organom władzy publicznej powstrzymanie się od jakichkolwiek działań uniemożliwiających wykonywanie przez Pana Prokuratora Dariusza Barskiego uprawnień, zadań i kompetencji przysługujących prokuratorowi Prokuratury Krajowej w stanie czynnym oraz pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego, a także wstrzymania wykonania decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. o powierzeniu prokuratorowi Prokuratury Krajowej Jackowi Bilewiczowi pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego.

Ostateczny zakres postanowienia wnioskodawca pozostawia do decyzji Trybunału Konstytucyjnego.

Opisana w niniejszym wniosku sytuacja nadużycia i przekroczenia kompetencji ustawowych przez Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, z jednoczesnym

pozbawieniem kompetencji przysługujących Prezydentowi Rzeczypospolitej - prowadzi w konsekwencji do destabilizacji prokuratury, której ustawowe powołanie stanowi wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności (art. 2 Prawa o prokuraturze).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, będąc zobligowany - na podstawie art. 126 Ustawy Zasadniczej - do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, nie może zaakceptować sytuacji, gdy Prokurator Generalny wprowadza zmiany kadrowe w sposób ewidentnie sprzeczny z prawem, z pominięciem Prezydenta RP, naruszając tym samym zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji), stanowiącą rdzeń zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Z tych wszystkich przyczyn wnoszę, jak w *petitum*.

