



Katowice, dnia 31 lipca 2022 r.

## Opinia prawna

### do projektu ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Prawo o prokuraturze z dnia (Druk Sejmowy nr 2386)

1. Zasadniczym celem opiniowanego projektu jest rozszerzenie zakresu zastosowania określonych w nim mechanizmów regulujących współpracę między krajami Unii Europejskiej w zakresie ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych poprzez odesłanie do ich odpowiedniego stosowania w ramach współpracy pomiędzy polskimi organami postępowania karnego i Prokuraturą Europejską.

2. Prokuratura Europejska jest organem Unii Europejskiej działającym na podstawie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017 r.). Zgodnie z decyzją wykonawczą Komisji Unii Europejskiej [2021/856](#) z dnia 25 maja 2021 r. (Dz.U. L 188 z 28.5.2021 r.) Prokuratura Europejska podjęła realizację spoczywających na niej zadań w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w dniu 1 czerwca 2021 r. oskarżeń. Od 1 czerwca 2021 r. Do zadań tych należy prowadzenie postępowań przygotowawczych, wnoszenie i popieranie oskarżeń oraz wytaczanie powództw przeciwko sprawcom przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej i przestępstw nierozzerwalnie z nimi związanych (pkt 11 powołanego rozporządzenia). Powierzenie tych zadań Prokuraturze Europejskiej zasadza się na założeniu, że z uwagi na wymiar działalności przestępczej naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej zorganizowanie systemu ścigania takiej działalności na poziomie europejskim stanowi optymalny sposób realizacji celów w zakresie jej zwalczania. Poprzestanie w tym względzie na działaniach w sferze ścigania karnego na poziomie wyłącznie krajowym nie zawsze pozwala na realizację wskazanych celów (pkt 12 powołanego rozporządzenia). Zapewnieniu ich realizacji podporządkowane jest ukonstytuowanie Prokuratury Europejskiej jako niepodzielnego organu Unii Europejskiej działającego jako jeden urząd. Na szczeblu centralnym składa się ona z Europejskiego Prokuratora Generalnego, który pełni funkcję szefa



całej Prokuratury Europejskiej i funkcję szefa kolegium prokuratorów europejskich, ze stałych izb i z prokuratorów europejskich. Szczebel pozacentralny (krajowy) stanowią delegowani prokuratorzy europejscy działający w państwach członkowskich (pkt 21 powołanego wyżej rozporządzenia). Delegowani prokuratorzy europejscy są integralną częścią Prokuratury Europejskiej i na terytorium swoich państw członkowskich działają wyłącznie na rzecz i w imieniu Prokuratury Europejskiej. Temu służy nadany im w prezentowanym rozporządzeniu niezależny status pod względem funkcji i pod względem prawnym, odrębny od jakiegokolwiek statusu przewidzianego w prawie krajowym (pkt 32 rozporządzenia). Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, statuowaną w pkt 14 rozporządzenia zarówno Prokuratura Europejska, jak i właściwe organy krajowe powinny wspierać się i przekazywać sobie informacje, by efektywnie walczyć z przestępstwami objętymi właściwością Prokuratury Europejskiej. Zasady tej współpracy są szczegółowo określone w dalszych postawieniach rozporządzenia.

Na kanwie poczynionych uwag, a zwłaszcza końcowych ustaleń, podkreślenia wymaga, że Rzeczypospolita Polska nie przystąpiła do wzmocnionej współpracy na poziomie unijnym, przyjmującej formę Prokuratury Europejskiej. Bez ryzyka popełnienia błędu można stwierdzić, że przesądziły o tym względy polityczne. Nie inaczej, jak właśnie w tych kategoriach, należy ujmować kwestionowanie możliwości pogodzenia działalności Prokuratury Europejskiej z suwerennością poszczególnych krajów Unii Europejskiej, suwerennością – co trzeba podkreślić - rozumianą w sposób nieprzystający do wyzwań współczesności. Można przypuszczać, że nie bez znaczenia dla odrzucenia udziału w Prokuraturze Europejskiej były rozwiązania nadające prokuratorom europejskim atrybut niezależności względem władz krajowych. W efekcie Polska pozostaje w kręgu zaledwie kilku krajów, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, a co za tym idzie, na gruncie krajowego porządku prawnego nie znajdują zastosowania rozwiązania regulujące współpracę między organami krajowymi i Prokuraturą Europejską przewidziane w rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r.

W świetle poczynionych ustaleń można powiedzieć, że zmiany ustawy karnoprocesowej przewidziane w opiniowanym projekcie są w zasadzie konsekwencją nieprzystąpienia Polski do Prokuratury Europejskiej. Wywiązanie się przez Polskę ze wskazanych w uzasadnieniu projektu zobowiązań międzynarodowych, najogólniej rzecz ujmując, zakładających lojalną współpracę z Unią Europejską oraz podejmowanie środków służących zwalczaniu nadużyć finansowych zagrażających interesom finansowym Unii Europejskiej, wymaga stworzenia



mechanizmów współpracy z Prokuraturą Europejską w zakresie zadań należących do jej właściwości. Obowiązujące przepisy takiej możliwości nie dają, ponieważ przewidziane w Kodeksie postępowania karnego mechanizmy współpracy na gruncie unijnym, dotyczące zatrzymywania dowodów i zabezpieczenia mienia, europejskiego nakazu dochodzeniowego, europejskiego nakazu aresztowania, wykonywania wolnościowych środków zapobiegawczych, znajdują zastosowanie między organami procesowymi państw członkowskich Unii Europejskiej. To, że takim organem nie jest Prokuratura Europejska jako organ Unii Europejskiej (pkt 21 rozporządzenia), to wydaje się oczywiste. Nie jest też, będąc organem powołanym do życia na mocy rozporządzenia Rady Unii Europejskiej, organem działającym na podstawie umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 615 k.p.k. W tym stanie rzeczy należy zgodzić się z projektodawcą, że propozycja normatywna dotycząca odpowiedniego zastosowania przepisów wskazanych w projektowanym art. 615 a § 1 k.p.k. jest niezbędna w realiach obowiązującego porządku prawnego, aby było możliwe wykorzystanie wymienionych instrumentów współpracy transgranicznej w sferze ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości, a także zastosowanie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty (Dz. Urz. UE L 303 z 28.11.2018 r.), w relacjach między Prokuraturą Europejską z jednej strony i polskimi prokuratorami oraz sądami z drugiej strony. Dzięki omawianej zmianie organy te będą mogły wzajemnie występować do siebie oraz wykonywać wystąpienia drugiej strony w zakresie, w jakim obowiązujące i wymienione w proponowanym art. 615a § 1 k.p.k. przepisy to przewidują między organami państw członkowskich Unii Europejskiej, np. w zakresie zabezpieczenia materiału dowodowego, realizacji określonych czynności dochodzeniowych czy wykonania środków zapobiegawczych.

Nie kwestionując sformułowanej powyżej pozytywnej oceny proponowanego uregulowania art. 615a § 1 k.p.k., uwzględniającej obecne podejście polskich władz do instytucji Prokuratury Europejskiej, wypada zaznaczyć, że najlepiej byłoby, gdyby to podejście uległo zmianie, ponieważ optymalne rozwiązanie wzajemnych relacji pomiędzy polskimi prokuratorami i sądami oraz Prokuraturą Europejską winno opierać się na ich podporządkowaniu zasadom określonym w rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia wymienionego na końcu organu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017 r.).

3. Zastrzeżenia nasuwa propozycja legislacyjna dotycząca uregulowania tzw. klauzuli porządku prawnego w art. 615a § 2 k.p.k. w projektowanym brzmieniu. Zgodnie z tą klauzulą, polski sąd lub prokurator mógłby odmówić Prokuraturze Europejskiej wykonania żądanej czynności lub udzielenia informacji, jeżeli w jego ocenie byłoby to sprzeczne nie tylko z zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, ale także wtedy gdyby naruszało suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. Klauzula jako taka nie jest niczym nowym na gruncie polskiego porządku prawnego, można ją bowiem spotkać np. w odniesieniu do uregulowania pomocy prawnej w art. 587 czy art. 588 k.p.k. To co nasuwa wątpliwości wiąże się z propozycją jej przyjęcia w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską oraz rozszerzeniem zakresu odmowy wykonania czynności lub udzielenia informacji na sytuacje, w których godziłoby to w suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że proponowane wprowadzenie klauzuli porządku prawnego jest wyrazem braku zaufania projektodawcy do instytucji Prokuratury Europejskiej, co kłóci się zasadniczo z założeniem wzajemnego zaufania, której jest przecież fundamentem zacieśnionej współpracy w ramach Unii Europejskiej w zakresie ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Już z tego tylko względu analizowana propozycja normatywna budzi zastrzeżenia. Wzmaga je przedstawione rozszerzenie zakresu odmowy udzielenia informacji lub wykonania czynności oparte na kryterium suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na znaczną pojemność znaczeniową tego kryterium zachodzi obawa, że stanie się ono *sui generis* wytrychem dla odmowy udzielenia informacji lub wykonania czynności, o które wystąpi Prokuratora Europejska w każdym zasadniczo wypadku, w którym nie pozwoli na to kryterium sprzeczności z zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zważywszy na obecny ustrój prokuratury, związanie prokuratorów poleceniami prokuratorów wyższego szczebla oraz ograniczoną niezależność organu prokuratorskiego, wreszcie wzięwszy pod uwagę unię personalną funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, nie ma zgoda nic z fantastyczności w wyobrażeniu sobie wykorzystania kryterium suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej do odmowy udzielenia pomocy Prokuraturze Europejskiej (udzielenia informacji lub wykonania czynności), motywowanej racjami politycznymi. Niebezpieczeństwa tego nie można w żadnym razie zignorować; przeciwnie, konieczne jest wyeliminowanie rozwiązania normatywnego, które być jego ogniskiem. Dlatego też, odwołując się do podniesionych uwag krytycznych, stanowczo należy opowiedzieć się przeciwko propozycji normatywnej ujętej w



projektowanym art. 615a § 2 k.p.k. i postulować zrezygnowanie z niej w toku dalszych prac legislacyjnych.

4. Propozycja uzupełnienia zawartości normatywnej art. 19 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66, 1236 i 2052 oraz z 2022 poz. 655) ma na celu jednoznaczne przesądzenie kompetencji do powołania i odwołania dyrektora i zastępcy dyrektora departamentu lub biura Prokuratury Krajowej oraz naczelnika Wydziałów Spraw Wewnętrznych, których tworzenie jest przewidziane w § 1-4 powołanego przepisu, składających się na jego obowiązującą zawartość normatywną. Projekt przewiduje przyznanie wyłącznej kompetencji we wskazanej kwestii Prokuratorowi Krajowemu, wykluczając zarazem możliwość przejęcie jej przez prokuratora przełożonego, którym dla wymienionego Prokuratora jest Prokurator Generalny. Można stwierdzić, że przedstawiona propozycja normatywna wpisuje się w zasady organizacyjne obowiązujące w prokuraturze, m.in. zasadę centralizmu czy jednoosobowego kierownictwa. Wykazuje ona luźny związek z zasadniczą zmianą normatywną zawartą w opiniowanym projekcie, dotyczącą art. 615 a k.p.k., oparty w zasadzie na stwierdzeniu zawartym w uzasadnieniu, że jednoznaczne określenie wskazanej kompetencji „wynika z konieczności dostosowania reguł funkcjonowania i struktury organizacyjnej Prokuratury Krajowej do nowych zadań związanych ze współpracą z Prokuraturą Europejską”. Z pewnością znaczenie normatywne analizowanej propozycji legislacyjnej jest szersze, bo nie sposób go ograniczyć jedynie do powoływania osób kierujących biurami czy departamentami Prokuratury Krajowej, które będą pozostawały we współpracy z Prokuraturą Europejską.

*Opracował dr hab. Jarosław Zagrodnik, prof. Uniwersytetu Śląskiego – radca prawny*