



Katowice, 17 lipca 2024 r.

dr hab. Jarosław Zagrodnik, prof. UŚ  
radca prawny

**Opinia**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**przy Krajowej Radzie Radców Prawnych**  
**do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem**  
**Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury**  
**Europejskiej (sygn. dokumentu DLPK-IX.461.6.2024)**

1. Tytułowy projekt obejmuje zmiany normatywne stanowiące konsekwencję przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej, przewidzianej w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (dalej określane skrótowo jako „rozporządzenie EPPO”). Pierwotnym umocowaniem dla tej formy współpracy są przepisy art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz w art. 86 i art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Powołane rozporządzenie reguluje zaś szczegółowe zasady funkcjonowania Prokuratury Europejskiej, kwestie organizacyjne oraz kwestie dotyczące postępowań karnych prowadzonych w Prokuraturze Europejskiej. Uwzględnienie uregulowań w tych kwestiach na gruncie krajowego porządku prawnego stanowi zasadnicze założenie legislacyjne przyświecające opiniowanemu projektowi i przewidzianym w nim zmianom normatywnym.

2. Zasadność powołanego założenia ukazuje się w pełnym świetle na tle podstawowych zasad działania i ustroju Prokuratury Europejskiej oraz zakresu jej kompetencji. Pod względem ustrojowym Prokuratura Europejska jest organem Unii Europejskiej, wyposażonym w osobowość prawną i korzystającym z atrybutu niezależności (art. 6 ust. 1 rozporządzenia EPPO). W ramach jej organizacji można wyróżnić szczebel centralny i pozacentralny. Pierwszy



z nich tworzy Prokuratura Centralna w siedzibie Prokuratury Europejskiej. W skład Prokuratury Centralnej wchodzi: kolegium, stałe izby, Europejski Prokurator Generalny, zastępcy Europejskiego Prokuratora Generalnego, prokuratorzy europejscy i dyrektor administracyjny. Szczebel pozacentralny stanowią delegowani prokuratorzy europejscy, którzy działają w państwach członkowskich (art. 8 ust. 2-4 rozporządzenia EPPO). Do kompetencji Prokuratury Europejskiej należą sprawy dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, które to przestępstwa przewidziano w dyrektywie (UE) 2017/1371 ((dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii; Dz. Urz. UE L 197, s. 29–41) i określono w rozporządzeniu EPPO. Szczegółowa regulacja właściwości i wykonywania właściwości prokuratury europejskiej jest zawarta w przepisach rozdziału IV rozporządzenia EPPO. W wyznaczonym w tych przepisach zakresie Prokuratura Europejska wszczyna postępowania przygotowawcze, wnosi akty oskarżenia i sprawuje funkcje oskarżyciela publicznego przed właściwymi sądami państw członkowskich aż do ostatecznego zakończenia sprawy (art. 4 rozporządzenia EPPO). Szczegółowe określenie zadań oraz kompetencji Prokuratury Europejskiej w zakresie postępowania przygotowawczego oraz oskarżenia, a także relacji w aspekcie realizacji tych zadań między Prokuraturą Europejską i krajowymi organami ścigania i oskarżenia jest przedmiotem unormowań zawartych w rozdziale V rozporządzenia EPPO. Względem na te unormowania nie pozostawia wątpliwości co do konieczności dostosowania do nich przepisów krajowych, dotyczących w szczególności kompetencji prokuratorów Prokuratury Europejskiej na gruncie postępowań karnych przez nich prowadzonych lub nadzorowanych oraz ich pozycji ustrojowej w systemie organów ścigania i oskarżenia na szczeblu krajowym i europejskim. Gros proponowanych zmian ma charakter *stricto* dostosowawczy i sprowadza się do przyznania prokuratorom Prokuratury Europejskiej uprawnień, które przysługują prokuratorom krajowym, a są określone w przepisach szczególnych. Tego rodzaju zmiany dotyczą m.in. ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy – Kodeks karny skarbowy, ustawy o Krajowej Administracji skarbowej czy ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Dalej idące znaczenie mają zmiany kodeksu postępowania karnego dotyczące współpracy z Prokuraturą Europejską. Ich bliższemu zobrazowaniu i ocenie będzie też poświęcona dalsza

część opinii. Przy okazji można wyrazić aprobatę dla zawartych w opiniowanym projekcie propozycji unormowania statusu prokuratorów Prokuratury Europejskiej na gruncie ustawy – Prawo o prokuraturze, zwłaszcza w aspekcie realnych gwarancji ich niezależności, której zapewnienia wymaga przepis art. 6 ust. 1 EPPO.

3. Proponowane zmiany w ustawie karnoprocesowej obejmują regulację współpracy między organami krajowymi i Prokuraturą Europejską, przewidzianą w poświęconym tej problematyce odrębnym dziale Kodeksu postępowania karnego, oznaczonym jako XIIA. To kompleksowe podejście projektodawcy do unormowania zagadnień karnoprocesowych związanych z przystąpieniem przez Rzeczpospolitą Polską do Prokuratury Europejskiej należy ocenić pozytywnie. Pierwszy z przepisów składających się na omawianą propozycję normatywną zawiera definicje legalne pojęć: postępowanie europejskie, postępowanie krajowe oraz prokurator Prokuratury Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że podstawowe pojęcia, które stanowiłyby *novum* na gruncie Kodeksu postępowania karnego, a dotyczą współpracy z Prokuraturą Europejską, zasługują na ich zdefiniowanie w ustawie. Rzecz jednak w tym, aby w pierwszej kolejności właściwie zidentyfikować *definiendum*, a więc to co ma podlegać zdefiniowaniu. Nie sposób tego stwierdzić w przypadku pojęć postępowanie europejskie oraz postępowanie krajowe. Ujawnia się to na tle ich definicji (tego co stanowi *definiens*), zamieszczonych w opiniowanym projekcie, z których wynika, że ich treść pojęciową stanowi „postępowanie karne prowadzone lub nadzorowane” przez określonego prokuratora (prokuratora Prokuratury Europejskiej albo prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury). Wymaga w związku z tym podkreślenia, że ani prokurator Prokuratury Europejskiej, ani powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, nie ma uprawnienia do prowadzenia lub nadzorowania całego postępowania karnego. Kompetencje tych organów, kierownicze lub nadzorcze, znajdują odniesienie do postępowania przygotowawczego. Biorąc to pod uwagę, z perspektywy tego, co stanowi *definiens* w przypadku analizowanych pojęć należałoby oczekiwać skorygowania opiniowanej propozycji normatywnej poprzez przyjęcie, że proponowane definicje dotyczą terminów „europejskie postępowanie przygotowawcze” i „krajowe postępowanie przygotowawcze”. Spoglądając z innej perspektywy i pozostawiając bez zmian *definiens* („postępowanie europejskie” i „postępowanie krajowe”) trzeba by koniecznie dokonać zmiany *definiendum* w drodze przyjęcia, że pod pojęciem „postępowania europejskiego” należy rozumieć postępowanie karne, w którym postępowanie przygotowawcze

prowdzi lub nadzoruje prokurator Prokuratury Europejskiej w ramach właściwości określonej w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 283, str. 1 oraz z 2020 r. Nr 431, str. 1), zwanym dalej – „rozporządzeniem 2017/1939”. Odpowiednio, należałoby przyjąć, że pod pojęciem postępowania krajowego należy rozumieć postępowanie karne, w którym postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury.

Projektowany art. 577b § 1 i § 2 KPK przewiduje określenie właściwości organów krajowych do podejmowania czynności (wyrażenia zgody lub przedstawienia opinii, przeprowadzenia konsultacji lub złożenia odpowiedniego wniosku) w związku z kompetencjami Prokuratury Europejskiej w zakresie wszczynania postępowania przygotowawczego lub przejmowania go do własnego prowadzenia, a także podejmowania czynności stanowiących alternatywę dla wniesienia aktu oskarżenia. Proponowane rozwiązanie stanowi odzwierciedlenie uregulowania wymienionych kompetencji Prokuratury Europejskiej na gruncie rozporządzenia EPPO (m.in. w przepisach art. 25 ust. 2-4, art. 27 ust. 4, art. 34 ust. 5-6, art. 39 ust. 3 i art. 91 ust. 6). Wynikający z niego podział właściwości zasadniczo między Prokuratora Krajowego i kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury nie nasuwa zastrzeżeń. To samo można powiedzieć o projektowanym w art. 577 b § 3 KPK unormowaniu właściwości do rozstrzygania sporu o właściwość między Prokuraturą Europejską i krajowymi organami ścigania. Powierzenie tego rozstrzygnięcia sądowi (apelacyjnemu właściwemu miejscowo dla delegatury Prokuratury Europejskiej pozostającej w sporze) wynika z punktu 62 wstępnej części rozporządzenia EPPO, w którym przewiduje się, że w przypadku braku porozumienia co do wykonywania właściwości w danej sprawie decyzję o przyznaniu właściwości podejmują właściwe organy krajowe, którymi są organy sądowe uprawnione do podejmowania decyzji o przyznaniu właściwości zgodnie z prawem krajowym. Kompetencja sądu w omawianej materii ma również oparcie w treści art. 42 ust. 2 rozporządzenia EPPO, zgodnie z którym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy orzekanie w trybie prejudycjalnym w kwestii wykładni art. 24 i 25 rozporządzenia EPPO w zakresie dotyczącym omawianych sporów o właściwość, zaś do wskazanego Trybunału z pytaniem prejudycjalnym może wystąpić wyłącznie sąd polski. Zważywszy na wagę spraw, w których może ujawnić się właściwość Prokuratury Europejskiej, a także to, że w sporze pozostaje organ unijny, za

uzasadnione należy uznać przekazanie kwestii rozstrzygnięcia przedstawionych sporów kompetencyjnych do właściwości funkcjonalnej sądów apelacyjnych.

Projektowany art. 577c § 1 KPK przewiduje podstawę prawną prowadzenia i nadzorowania postępowania przygotowawczego przez prokuratora Prokuratury Europejskiej. Względem zakresu kompetencji tego organu oraz specyfikę spraw przez niego prowadzonych lub nadzorowanych dyktuje przyjęte w opiniowanym projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym wskazaną podstawę prawną, obok przepisów polskiego Kodeksu postępowania karnego czy polskich ustaw lub aktów wykonawczych, stanowią przepisy rozporządzenia EPPO, a także akty prawa Unii Europejskiej. Nie podważając wyrażonego stanowiska koniecznie należy podnieść dwie kwestie dotyczące właściwego ujęcia normy zawartej w art. 577c § 1 KPK. Po pierwsze, nie tracąc z pamięci uwag podniesionych wcześniej w odniesieniu do definicji „postępowania europejskiego”, trzeba zauważyć, że pozostają one aktualne na gruncie analizowanego przepisu, w którym projektodawca odnosi czynności prokuratora Prokuratury Europejskiej, polegające na prowadzeniu lub nadzorowaniu postępowania, do całego postępowania karnego, podczas gdy w sposób racjonalny można je odnosić wyłącznie do pierwszego stadium procesowego, a więc postępowania przygotowawczego. Po drugie, mając na względzie to, że przepisy rozporządzenia EPPO są bezpośrednio wiążące dla prokuratora Prokuratury Europejskiej nie wydaje się, aby właściwą formułą normatywną stanowił zwrot „stosuje przepisy niniejszego kodeksu, z uwzględnieniem zmian wynikających z rozporządzenia 2017/1939”. Należałoby w jego miejsce przyjąć, że prokurator „stosuje przepisy niniejszego kodeksu, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia 2017/1939”.

Proponowane przepisy art. 577c § 2-4 KPK są w istocie przepisami odsyłającymi, których celem jest przyznanie prokuratorowi Prokuratury Europejskiej określonych uprawnień przysługujących na podstawie obowiązujących przepisów organowi prokuratorskiemu (art. 577c § 2 KPK w projektowanym kształcie) lub organowi postępowania karnego na podstawie przepisów umowy międzynarodowej, której Rzeczpospolita Polska jest stroną (art. 577c § 4 KPK w projektowanym kształcie) oraz wskazanie, poprzez odesłanie do rozporządzenia EPPO, organu właściwego do wykonywania czynności w europejskim postępowaniu przygotowawczym, jeżeli obowiązujące przepisy zastrzegają ją dla prokuratora przełożonego, prokuratora nadrzędnego lub Prokuratora Generalnego (art. 577c § 3 KPK w projektowanym kształcie). Biorąc pod uwagę ustaloną wcześniej specyfikę działalności Prokuratury



Europejskiej i jej prokuratorów, wyszczególnione odesłania należy ocenić pozytywnie.

Te same względy przemawiają na rzecz aprobaty przyjętego przez projektodawcę założenia autonomii spraw, które są prowadzone i nadzorowane przez prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (prokuratorskie organy krajowe) oraz i spraw prowadzonych lub nadzorowanych przez prokuratorów Prokuratury Europejskiej. Jego konsekwencją stanowi rozwiązanie proponowane w art. 577d § 1 KPK, zgodnie z którym do czasu trwania postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego przez te pierwsze organy nie wliczałoby się czasu trwania postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora Prokuratury Europejskiej.

Proponowany art. 577d § 2 KPK reguluje w istocie kwestię wykorzystania na gruncie krajowym dowodów przeprowadzonych w toku postępowania prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora Prokuratury Europejskiej. W ramach tej propozycji projektodawca trafnie odwołuje się do idei zacieśnionej współpracy w wymiarze unijnym w zakresie ścigania karnego oraz wymiaru sprawiedliwości i w efekcie przyjmuje zasadę, zgodnie z którą dowody zebrane we wskazanym postępowaniu zachowują w pełni swoje „walory” („są dowodami w postępowaniu krajowym”), także wtedy, gdy czynności dowodowe były przeprowadzone w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej i według przepisów w nim obowiązujących. Jest to zgodne z modelowym założeniem współpracy międzynarodowej w zakresie przeprowadzenia dowodów, podporządkowanym zasadzie *locus regit actum*. Jego uwzględnienie w ramach regulacji współpracy z Prokuraturą Europejską i jej przebiegu może w wymiarze horyzontalnym prowadzić do ujednoczenia, przynajmniej fundamentalnych, standardów przeprowadzenia dowodów w krajach Unii Europejskiej. Nie nasuwa w tym kontekście wątpliwości odchylenie od zasady uznania na gruncie krajowym dowodu przeprowadzonego w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora Prokuratury Europejskiej, które jest przewidziane w projektowanym art. 577d § 2 *in fine* KPK, ponieważ dotyczyłoby ono wyłącznie przypadków, w których prawo polskie wyklucza dopuszczalność przeprowadzenia lub uzyskania określonego dowodu.

Propozycja uregulowania art. 577e KPK w przeważającej mierze służy zapewnieniu w ramach postępowania przygotowawczego prowadzonego przez prokuratora Prokuratury Europejskiej standardów gwarancyjnych przewidzianych w rozporządzeniu EPPO, w zakresie dotyczącym uprzedniej lub następczej zgody sądu na czynności postępowania



przygotowawczego oraz dopuszczalności wniesienia środka odwoławczego do sądu. Zgodnie z omawianą propozycją, gdy taka zgoda jest wymagana albo zażalenie dopuszczalne, właściwy w tych kwestiach jest sąd okręgowy właściwy dla delegatury Prokuratury Europejskiej. Mając na uwadze to, że określone standardy muszą być spełnione bez względu na to, czy są one przewidziane w polskiej procedurze karnej, wolno sądzić, że w pewnej perspektywie czasowej, należy mieć nadzieję, że nieodległej, obowiązek ich respektowania wynikający z analizowanej propozycji przełoży się na zmiany normatywne procedury karnej, które przyniosą ich przyjęcie (np. uprzedniej sądowej kontroli przeszukania) na gruncie postępowań przygotowawczych prowadzonych lub nadzorowanych przez krajowe organy prokuratorskie.

Projektowany przepis art. 577f KPK obejmuje propozycje rozwiązań, które są podporządkowane zapewnieniu niezwłocznego przekazania informacji Prokuraturze Europejskiej o zawiadomieniu lub pozyskaniu przez organy krajowe (Policję i inne właściwe organy) we własnym zakresie danych wskazujących na popełnienie przestępstwa należącego do właściwości tej Prokuratury (§1) oraz o toczącym się w sprawie o takie przestępstwo krajowym postępowaniu przygotowawczym. Do miana oczywistych może pretendować stwierdzenie, że przedstawiona propozycja legislacyjna służy urealnieniu uprawnień prokuratorów Prokuratury Europejskiej do wszczęcia lub przejęcia postępowania przygotowawczego, ponieważ bez wskazanych wyżej informacji ich realizacja stałaby pod znakiem zapytania.

Analizę proponowanej zmiany normatywnej art. 615a należy rozpocząć od spostrzeżenia, że przepis ten został wprowadzony do Kodeksu postępowania karnego w końcu 2022 r. pod pozorem urzeczywistnienia idei lojalnej współpracy w ramach Unii Europejskiej w obszarze ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości. Faktycznie zaś stanowił dość ostentacyjne zaprzeczenie tej idei, polegające na włączeniu w mechanizm współpracy między polskimi prokuratorami, sądami i innymi organami oraz Prokuraturą Europejską ogniwa pośredniego w postaci Prokuratora Krajowego, podczas gdy ogniwo takie znamionuje współpracę międzynarodową w sprawach karnych w jej pozaunijnym wymiarze. Na tle tych paru obserwacji z aprobatą należy odnieść się do przewidzianej w opiniowanym projekcie likwidacji wskazanego ogniwa w ramach współpracy między polskimi sądami, prokuratorami i innymi organami z jednej strony oraz Prokuraturą Europejską z drugiej strony. Trzeba jednocześnie przy tym zaznaczyć, że zmiana art. 615a KPK powinna pójść dalej i obejmować,

na poziomie minimalistycznym, wyeliminowanie możliwości odmówienia Prokuraturze Europejskiej wykonania czynności lub udzielenia informacji w oparciu o to, że naruszałoby to suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. To kryterium odmowy jest tak dalece nieostre i oderwane od specyfiki poszczególnych czynności procesowych (informacji procesowych), że nie sposób go traktować inaczej, jak *sui generis* wytrychu, z którego działaniem łączy się obawa niedającego się pogodzić z założeniami współpracy z Prokuraturą Europejską bezpodstawnego odmawiania wykonania czynności lub udzielania informacji prokuratorom tego organu unijnego.

### **Podsumowanie**

Puentę niniejszej opinii musi przede wszystkim stanowić jednoznaczna i pełna akceptacja dla przyłączenia się Rzeczypospolitej Polskiej do współpracy wewnątrzunijnej w ramach Prokuratury Europejskiej. Abstrahując od tego, że ten ruch obecnego rządu przyczynia się do uwolnienia Polski od pełnienia, obok Węgier, roli pariasa w Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że otwiera on drogę do aktywnego włączenia się w przyszłości w dyskusje i prace nad ulepszeniem instytucji Prokuratury Europejskiej, bo można przypuszczać, że najbliższe lata zaowocują doświadczeniami związanymi z jej funkcjonowaniem, na tle których może pojawić się potrzeba poprawy działania tego flagowego instrumentu zacieśnionej współpracy wewnątrzunijnej w sferze ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości.

Jeśli chodzi o propozycje normatywne zawarte w opiniowanym projekcie, to z pewnością można stwierdzić, że hołdują one potrzebie dostosowania przepisów polskich ustaw do zasad współpracy z Prokuraturą Europejską, wynikających z przepisów rozporządzenia EPPO, a tym samym służą nadaniu tej współpracy realnego kształtu. Propozycje te w większości zasługują na ich pełną akceptację. To, co koniecznie wymaga przemyślenia i stosownej korekty w dalszych pracach legislacyjnych, to kwestie terminologiczne (definicyjne), ponieważ przedstawione propozycje definicji „postępowania krajowego” i „postępowania europejskiego” z podanych w opinii względów nie mogą być zaaprobowane. Dodatkowo należałoby jednoznacznie przesądzić to, że podstawą działania prokuratorów Prokuratury Europejskiej są, obok przepisów polskiej ustawy karnoprocesowej, przepisy rozporządzenia EPPO, a nie przepisy wskazanej ustawy z uwzględnieniem zmian wynikających z powołanego rozporządzenia.