**Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej**

Opiniowany projekt został opracowany w celu wdrożenia obszernego unijnego aktu prawnego – Rozporządzenia (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (EPPO). Należy podkreślić, że opinia KKPK nie ma charakteru wyczerpującego; ograniczono się w niej do zgłoszenia uwag do najważniejszych proponowanych przepisów, głównie zawierających zmiany w obrębie kodeksu postępowania karnego, bowiem to właśnie czuwanie nad spójnością i prawidłowością regulacji kodeksowych należy do kompetencji KKPK.

Przedłożony do zaopiniowania projekt zawiera trzy grupy przepisów. Po pierwsze, przepisy o charakterze organizacyjnym regulujące umiejscowienie polskiego Prokuratora Europejskiego (dalej: „PE”) oraz Delegowanych Prokuratorów Europejskich (dalej: „DPE”) w strukturze prokuratury, zakres ich obowiązków i uprawnień wynikających z ustawy o prokuraturze oraz relacje z prokuratorami krajowymi. Po drugie, są to przepisy regulujące uprawnienia PE oraz DPE w stosunku do służb policyjnych, umożliwiające im prowadzenie postępowań europejskich. Trzecią grupę stanowią przepisy odnoszące się już bezpośrednio do procesowych aspektów prowadzenia postępowania europejskiego.

Dla bliższego zobrazowania problemów przed którymi staje omawiany projekt ustawy warto odwołać się do preambuły Rozporządzenia. Poszczególne przywołane jej zapisy wskazują na potrzebę rozważenia kilku grup zagadnień:

a. relacji pomiędzy Prokuraturą Europejską a krajowym zorganizowaniem ścigania:

*(13) Niniejsze rozporządzenie przewiduje system kompetencji dzielonych między Prokuraturą Europejską a organami krajowymi w zwalczaniu przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, przy czym Prokuratura Europejska dysponuje prawem do przejęcia sprawy.*

*(14) Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zarówno Prokuratura Europejska, jak i właściwe organy krajowe powinny wspierać się i przekazywać sobie informacje, by efektywnie walczyć z przestępstwami objętymi właściwością Prokuratury Europejskiej.*

*(15) Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla krajowych systemów organizowania postępowań przygotowawczych przez państwa członkowskie.*

b. relacji pomiędzy różnymi systemami prawnymi, gdy śledztwo ma charakter transgraniczny

*(20) Struktura organizacyjna Prokuratury Europejskiej powinna umożliwiać szybkie i efektywne podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń, niezależnie od tego, czy odnoszą się one do jednego czy do kilku państw członkowskich. Struktura ta powinna także zapewniać, by w Prokuraturze Europejskiej reprezentowane były wszystkie krajowe systemy i tradycje prawne państw członkowskich oraz by prokuratorzy znający poszczególne systemy prawne zajmowali się zasadniczo prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w swoich państwach członkowskich.*

*(21) W tym celu Prokuratura Europejska powinna być niepodzielnym organem Unii działającym jako jeden urząd. Szczebel centralny składa się 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 stanowią delegowani prokuratorzy europejscy działający w państwach członkowskich.*

c. relacji uprawnień prokuratorów delegowanych (DPE) i prowadzących śledztwa europejskie do uprawnień w systemie krajowym

(*32) Delegowani prokuratorzy europejscy powinni być integralną częścią Prokuratury Europejskiej i z tego względu, prowadząc postępowania przygotowawcze oraz wnosząc i popierając oskarżenia w sprawach o przestępstwa, które są objęte właściwością Prokuratury Europejskiej, powinni na terytorium swoich państw członkowskich działać wyłącznie na rzecz i w imieniu Prokuratury Europejskiej. Powinno to oznaczać przyznanie im na mocy niniejszego rozporządzenia statusu niezależnego pod względem funkcji i pod względem prawnym, odrębnego od jakiegokolwiek statusu przewidzianego w prawie krajowym.*

*(33) Niezależnie od szczególnego statusu wynikającego z niniejszego rozporządzenia delegowani prokuratorzy europejscy w trakcie swojej kadencji powinni również być członkami prokuratury w swoim państwie członkowskim, tzn. prokuratorami lub członkami sądownictwa, a ich państwo członkowskie powinno przyznać im co najmniej takie same uprawnienia jak prokuratorom krajowym.*

d. wymiany informacji w sprawach o zewnętrznej właściwości:

*(48) Organy krajowe powinny niezwłocznie informować Prokuraturę Europejską o wszelkich czynach, które mogą stanowić przestępstwo objęte właściwością Prokuratury Europejskiej. W przypadkach spraw nieobjętych jej właściwością Prokuratura Europejska powinna informować właściwe organy krajowe o wszelkich okolicznościach faktycznych, o których poweźmie wiadomość i które mogą stanowić przestępstwo, na przykład o złożeniu fałszywych zeznań.*

e. rozszerzenia właściwości o czyny powiązane z przestępstwem na szkodę interesów finansowych Unii:

*(54) Aby zapewnić zarówno efektywne prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, jak i stosowanie zasady ne bis in idem, w niektórych przypadkach może być konieczne objęcie prowadzonym postępowaniem przygotowawczym innych przestępstw przewidzianych w prawie krajowym, jeżeli są one nierozerwalnie związane z przestępstwem naruszającym interesy finansowe Unii. Pojęcie "przestępstw nierozerwalnie ze sobą związanych" należy rozumieć zgodnie z odpowiednim orzecznictwem, które na potrzeby stosowania zasady ne bis in idem za istotne kryterium uważa to, że istotne fakty są tożsame (lub zasadniczo takie same), w tym sensie, że istnieje zbiór konkretnych okoliczności, które są nierozerwalnie związane ze sobą w czasie i przestrzeni.*

*(55) Prokuratura Europejska powinna mieć prawo wykonywania swojej właściwości w przypadku gdy przestępstwa są nierozerwalnie ze sobą związane i przestępstwo naruszające interesy finansowe Unii ma charakter nadrzędny ze względu na wagę danego przestępstwa, określaną na podstawie maksymalnego wymiaru sankcji karnych, który może zostać za nie nałożony.*

*(56) Prokuratura Europejska powinna jednak mieć również prawo do wykonywania właściwości w przypadku przestępstw nierozerwalnie ze sobą związanych, jeżeli przestępstwo naruszające interesy finansowe Unii nie ma charakteru nadrzędnego ze względu na wymiar sankcji karnych, ale uznaje się, że inne nierozerwalnie związane przestępstwo jest przestępstwem pomocniczym, ponieważ ma wyłącznie charakter instrumentalny w stosunku do przestępstwa naruszającego interesy finansowe Unii, w szczególności gdy takie inne przestępstwo zostało popełnione przede wszystkim w celu stworzenia warunków do popełnienia przestępstwa naruszającego interesy finansowe Unii, takie jak przestępstwo, którego jednoznacznym celem jest zapewnienie środków materialnych lub prawnych do popełnienia przestępstwa naruszającego interesy finansowe Unii lub do uzyskania przedmiotów lub korzyści pochodzących z takiego przestępstwa.*

**Uwagi ogólne**

1. Potrzeba wdrożenia rozporządzenia w sprawie PE nie budzi wątpliwości. Pomimo, że rozporządzenie unijne jest bezpośrednio stosowalne, to w wielu miejscach wprost odsyła do regulacji krajowych, które mają je uzupełniać. Stąd potrzeba przyjęcia regulacji ustawowych, a także na poziomie podustawowym.
2. Wprowadzenie dodatkowego rozdziału do k.p.k. przed rozdziałem XIII, jak również częściowa regulacja kwestii dotyczących PE w rozdziale XIII (por. art. 615a k.p.k.) stanowi dodatkowy argument na rzecz pilnego i kompleksowego uregulowania kwestii współpracy międzynarodowej, w tym europejskiej, w sprawach karnych w odrębnej ustawie o współpracy w sprawach karnych, posiadającej własną „część ogólną”. Po wejściu w życie projektowanej ustawy to dopiero w rozdziale XIIa k.p.k. znajdą się definicje (np. definicja „postępowania europejskiego”, definicja „postępowania krajowego”), które będą odnosić się także do początkowych działów k.p.k. regulujących postępowanie przygotowawcze. Nie kwestionując wyboru umiejscowienia przepisów wdrażających rozporządzenie o PE w proponowanym rozdziale XIIa k.p.k.m trzeba jednak zaznaczyć, że to wdrożenie uczyni kodeks postępowania karnego aktem prawnym jeszcze mniej czytelnym i niespójnym systemowo.
3. Pomimo uwag zawartych w punkcie poprzedzającym, KKPK nie postuluje odroczenia wdrożenia rozporządzenia w sprawie PE do czasu przygotowania odrębnej ustawy w sprawie współpracy międzynarodowej w sprawach karnych, mając na względzie treść decyzji Komisji (UE) 2024/807 potwierdzającej uczestnictwo Polski we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. Urz. UE L 807 z 29.2.2024 r.) i potrzebę pilnego uregulowania podstaw tej współpracy.
4. Niewątpliwie zakres regulacji w opiniowanym projekcie jest ograniczony do pewnego niezbędnego minimum, ale wynika to w pierwszym rzędzie z bezpośredniego stosowania rozporządzenia 2017/1939. Podstawową uwagą ogólną jest zastrzeżenie dotyczące kolejność prezentowanych zmian w ustawie. Obecnie uporządkowano je według daty wejścia w życie zmienianych ustaw, bez rozróżnienia ich znaczenia w ramach celu zmiany ustawowej. Wydaje się, że przy uwzględnieniu zasad techniki ustawodawczej projektowana ustawa powinna zaczynać się od wprowadzenia nowych zapisów w ustawie o charakterze ustrojowym, a więc treść projektowanego art. 9 powinna znaleźć się w art. 1, dotyczy bowiem Prawa o prokuraturze i ustalenia w porządku organizacyjnym tej instytucji treści normatywnej pojęć takich jak: - delegowany prokurator europejski; - prokurator europejski, a także ich usytuowania i uprawnień niezwiązanych z pracą w sprawach karnych (wynagrodzenie, urlop). Odrębnie określono upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia wykonawczego, którym utworzy on delegaturę Prokuratury Europejskiej w Polsce. Przesądzono także, iż kandydaci będą wyłaniani w drodze konkursów, które ogłosi i przeprowadzi Prokurator Generalny. Choć nie wskazano żadnych reguł istotnych dla przeprowadzenia tych konkursów. Dalej winny zostać wprowadzone zmiany o charakterze proceduralnym. Zatem treść projektowanego art. 3, obejmująca zmiany w k.p.k., powinna być oznaczona jako art. 2. Następna grupa przepisów powinna objąć uprawnienia przyznawane prokuratorowi Prokuratury Europejskiej w zakresie czynności operacyjnych, co łączy się ze zmianami   
   w ustawach kompetencyjnych: Policji (art. 19-19b i art. 20 ust. 11), Straży Granicznej (art. 9e-9g, art. 10c ust. 10), Żandarmerii Wojskowej (art. 31-33) Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 17 i art. 19) i Krajowej Administracji Skarbowej (art. 118-120). Charakter proceduralny mają także zmiany zaprojektowane w art. 6 (dotyczy Ustawy   
   o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych) i art. 11 (dotyczy Ustawy wspieraniu   
   i resocjalizacji nieletnich).

**Uwagi szczegółowe dotyczące kwestii proceduralnych**

Odnosząc się do tej trzeciej grupy przepisów należy zgłosić następujące uwagi:

Z procesowego punktu widzenia istotne są trzy aspekty aktywności PE. Po pierwsze, podejmowanie decyzji o prowadzeniu postępowania europejskiego, w tym o przejęciu postępowania przez PE (wdrożenie art. 27 rozporządzenia o PE) i jego konsekwencje. Po drugie, prowadzenie przez polskiego DPE postępowania europejskiego na terytorium RP. Trzecia grupa uregulowań wymagających komentarz dotyczy sytuacji, gdy polski DPE nie prowadzi postępowania europejskiego, tylko realizuje czynności przekazane mu przez DPE prowadzącego postępowanie na terytorium innego państwa UE należącego do wzmocnionej współpracy.

1. W projekcie wskazano sąd apelacyjny właściwy miejscowo dla delegatury Prokuratury Europejskiej uczestniczącej w sporze jako uprawniony do rozstrzygania sporu o właściwość, o którym mowa w art. 25 ust. 6 rozporządzenia 2017/1939[[1]](#footnote-1). Trzeba podkreślić, że z tego przepisu nie wynika, aby taki spór o właściwość musiał rozstrzygać sąd. Nie negując jednak, że rzeczona kompetencja może być przypisana sądowi, mamy wątpliwość, czy należy ją powierzyć sądom apelacyjnym. Argumentem autorów projektu na rzecz właściwości sądu apelacyjnego było to, że w tej kwestii powinni orzekać sędziowie z odpowiednim stażem tworzący sąd, który jest władny skierować pytanie prejudycjalne do TSUE. Jak już wspomniano, Rozporządzenie w sprawie PE nie reguluje tej kwestii odsyłając do prawa krajowego (przepis art. 25 ust. 6 rozporządzenia w sprawie PE stanowi, że mają o tym decydować „organy krajowe uprawnione do ustalania właściwości w zakresie postępowania przygotowawczego na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie określają, który organ krajowy będzie podejmował decyzję o przyznaniu właściwości”). Dostrzegając, że w postępowaniu krajowym co do zasady nie ma „sporów o właściwość” prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze, co pozostawia pełną swobodę wyboru sądu właściwego do rozstrzygania takich sporów z relacjach z PE, **należy rozważyć, czy sądy okręgowe właściwe miejscowo dla delegatury PE nie byłby lepiej przygotowane do rozstrzygania rzeczonej kwestii**. Po pierwsze, także sądy okręgowe mają pełną, niczym nieograniczoną kompetencję do kierowania pytań prejudycjalnych do TUSE. Po drugie, to w sądach okręgowych a nie apelacyjnych działają koordynatorzy do spraw europejskich powoływani zgodnie z wymogami art. 16d ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych, czyli sędziowie zaznajomieni w sposób szczególny z prawem europejskim oraz instrumentami współpracy sądowej w sprawach karnych. Po trzecie, są to sądy orzekające w pierwszej instancji w poważnych sprawach karnych gospodarczych, do których zazwyczaj następnie, po przeprowadzeniu postępowania europejskiego na terytorium RP, trafi akt oskarżenia PE w celu rozpoznania sprawy w I instancji. Po czwarte, to właśnie sądy okręgowe zostały wskazane w projektowanym art. 577e k.p.k. jako uprawnione do wyrażenia zgody uprzedniej lub następczej na czynność postępowania karnego co do której rozporządzenie o PE takiej zgody wymaga, jak również do rozpoznawania środków odwoławczych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie PE.
2. Zgodnie z proponowanym art. 577d § 2 k.p.k., dowody przeprowadzane w postępowaniu europejskim są dowodami w postępowaniu krajowym, chociażby czynności dowodowe były przeprowadzone w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej zgodnie z przepisami tego państwa, chyba że zgodnie z prawem polskim niedopuszczalne jest przeprowadzenie lub uzyskanie danego dowodu. Przepis ten ma regulować inną sytuację niż ta, do której odnosi się art. 37 Rozporządzenia – chodzi w nim o dopuszczalność wykorzystania dowodów zdobytych podczas „postępowania europejskiego” w „postępowaniu krajowym”. Wobec tego wątpliwości budzi posłużenie się w tym przepisie odmienna formułą niż ta, którą z powodzeniem stosuje się wobec dowodów zagranicznych, a która jest wyrażona obecnie w art. 587 k.p.k. Należy zatem rozważyć posłużenie się w drugiej części projektowanego przepisu kryterium oceny dopuszczalności dowodu znanym dla „dowodów zagranicznych” (dowód przeprowadzony w innym państwie członkowskim jest dopuszczalny, „jeżeli sposób przeprowadzenia czynności nie jest sprzeczny z zasadami porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej”.)
3. Nie bardzo wiadomo, o jakich czynnościach „nieznanych” prawu polskiemu jest mowa w projektowanym art. 577e pkt 1 k.p.k. Także w uzasadnieniu projektu jest mowa o konieczności „wprowadzenia możliwości podejmowania w postępowaniu europejskim czynności nieznanych prawu polskiemu”. Tymczasem zgodnie z rozporządzeniem w sprawie PE, DPE ma prowadzić europejskie postępowanie przygotowawcze zgodnie z przepisami prawa krajowego miejsca prowadzenia tego postępowania, zaś wymienione w art. 30 rozporządzenia PE czynności, których możliwość przeprowadzenia jest wymagana w postępowaniach europejskich, są znane prawu polskiemu. Z kolei w postępowaniach transgranicznych (czyli wówczas, gdy „polski” DPE wykonuje jedynie czynności przekazane mu przez tzw. prowadzącego DPE z innego państwa UE) nie ma obowiązku przeprowadzania czynności nieznanych prawu polskiemu. Rozporządzenie stanowi w tym względzie co następuje (art. 31 ust. 6):

*„Jeżeli przekazywana do wykonania czynność nie istnieje w sytuacji krajowej bez elementów transgranicznych, lecz byłaby dopuszczalna w sytuacji transgranicznej podlegającej instrumentom prawnym dotyczącym wzajemnego uznawania lub współpracy transgranicznej, to odnośni delegowani prokuratorzy europejscy mogą, w porozumieniu z odnośnymi nadzorującymi prokuratorami europejskimi, korzystać z takich instrumentów”.*

Skoro zatem ma to być czynność dopuszczalna w ramach wzajemnego uznawania orzeczeń, to nie jest to czynność „nieznana polskiemu prawu”. Wszystkie instrumenty wzajemnego uznawania orzeczeń i przepisy k.p.k. zawierające ich wdrożenie przewidują, że w razie czynności nieznanej ustawie wykonuje się czynność najbardziej do niej zbliżoną, z uwzględnieniem różnic na korzyść oskarżonego. Skoro zatem w projekcie przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów wdrażających instrumenty wzajemnego uznawania orzeczeń w działaniach PE, co wprost wynika z projektowanego art. 615a k.p.k., to zbędne wydaje się wskazanie w projektowanym art. 577e k.p.k. na czynności nieznane prawu polskiemu.

1. Zastrzeżenia budzi także kwestia uzyskania zgody uprzedniej lub następczej sądu na daną czynność oraz z dopuszczalność wniesienia środka odwoławczego, chociażby prawo polskie nie przewidywało takiej zgody/środka (projektowany art. 577e pkt 1 i 2 k.p.k.). KKPK dostrzega intencję projektodawców wyjaśnioną w uzasadnieniu. Rzeczywiście z wyroku TS z dnia 21 grudnia 2023 r. (C-281/22) można wywodzić, że w postępowaniach europejskich konieczne jest wprowadzenie sądowej zgody uprzedniej na przeprowadzenie najbardziej intruzywnych czynności postępowania przygotowawczego.[[2]](#footnote-2) W punkcie 75 wyroku stwierdza się:

*„Jeśli chodzi o czynności w ramach postępowania przygotowawczego powodujące poważną ingerencję w powyższe prawa podstawowe, takie jak przeszukanie prywatnych lokali mieszkalnych, środki zapobiegawcze dotyczące mienia osobistego i zamrożenie aktywów, o których to środkach mowa w art. 30 ust. 1 lit. a) i d) rozporządzenia 2017/1939, do obowiązków państwa członkowskiego, w którym działa delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę, należy ustanowienie w prawie krajowym odpowiednich i wystarczających gwarancji, takich jak uprzednia kontrola sądowa, w celu zapewnienia zgodności z prawem i niezbędności takich czynności.”*

Trzeba jednak zauważyć, że w odniesieniu do przeszukania orzecznictwo TSUE zdaje się nie być jednolite. Nie można pominąć tego, że we wcześniejszym wyroku Gavanozov II (sprawa C-852/19, wyrok z 11 listopada 2021 r.) nie ustanowiono wymogu „uprzedniej” zgody sądu na przeszukanie, a jedynie wskazano na konieczność zapewnienia „środków odwoławczych” równoważnych tym, jakie przysługiwałyby w podobnej sprawie krajowej. Jak się wydaje, nie musi to być środek w postaci uprzedniej zgody sądu na przeszukanie, tym bardziej że dokładnie takiej formy środka nie wymaga nawet orzecznictwo ETPCz. KKPK dostrzega, że orzeczenie Gavanozov II dotyczyło wykonywania END a nie działania Prokuratury Europejskiej, ale trudno zaprzeczyć, że oba wyroki dotyczą tej samej czynności i krajowego wymaganego standardu w zakresie jej podważania. W rezultacie nie jest przesądzone, że w kolejnych orzeczeniach TSUE utrzyma stanowczy wymóg, że w ramach działania PE konieczna jest sądowa zgoda uprzednia na zastosowanie przeszukania.

W projekcie proponuje się w rezultacie nie harmonizację przepisów k.p.k. i podwyższenie standardu kontroli czynności intruzywnych wymienionych w wyroku TS wydanym w sprawie C-281/22 dla wszystkich postępowań, a po prostu wyższy standard ochrony praw jednostki w postępowaniach europejskich. Skutkiem proponowanego uregulowania będzie dopuszczalność prowadzenia na terytorium RP postępowań przygotowawczych, w których standard ochrony praw uczestników tych postępowań będzie różny w zależności od tego, czy będzie to „postępowanie europejskie”, czy też „postępowanie krajowe”. Tytułem przykładu: w postępowaniu krajowym nie jest wymagane uzyskanie uprzedniej zgody sądu na przeprowadzenie przeszukania. Konieczność uzyskania takiej uprzedniej zgody można rzeczywiście wyprowadzać z zacytowanego powyżej punktu 75 wyroku TS. Zgodnie z projektowanym przepisem DPE (który będąc prokuratorem europejskim, czyli członkiem organu Unii Europejskiej, jest jednocześnie „polskim” prokuratorem) działając na terytorium RP i prowadząc postępowanie według przepisów polskich będzie zobligowany przed wykonaniem przeszukania zwrócić się o uprzednią zgodę sądu okręgowego, podczas gdy polski prokurator, prowadząc postępowanie w oparciu o te same przepisy, ale postępowanie krajowe, nie będzie musiał uzyskać takiej uprzedniej zgody sądu na przeszukanie. Takie rozwiązanie oczywiście spełnia standard wskazany w najnowszym wyroku TSUE, **jednak może budzić istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości.** Wydaje się, że możliwe są dwa rozwiązania tej kwestii: 1) niemodyfikowanie przepisów do czasu ustabilizowania się orzecznictwa TSUE przy powoływaniu się na to, że przecież rozporządzenie w sprawie PE nakazuje prowadzić postępowanie karne i przeprowadzać czynności dowodowe według przepisów krajowych DPE;

2) skutkiem przystąpienia do PE i wyroku TS może być harmonizacja prawa procesowego w tym zakresie, podjęta pomimo tego, że orzecznictwo ETPCz nie wymaga uprzedniej zgody sądu na przeszukanie oraz inne czynności wymienione w punkcie 75 wyroku TS. Niewątpliwie warte rozważenie jest podniesienie standardu kontroli sądu nad przeszukaniem, zwłaszcza w kontekście nadużywania w praktyce przeprowadzania przeszukań w warunkach „niecierpiących zwłoki” (art. 220 § 3 k.p.k.).

W każdym razie w naszej ocenie proponowany w projekcie odmienny (wyższy) standard ochrony praw osób pozostających w jurysdykcji RP motywowany jedynie tym, że na terytorium RP prowadzone jest „postępowanie europejskie” (ale przecież przez prokuratora wciąż posiadającego „krajowe” kompetencje procesowe) a nie „postępowanie krajowe”, nie zasługuje na akceptację. Wdrażanie Rozporządzenia unijnego powinno być przeprowadzone w taki sposób, aby jak najmniej ingerować w spójność krajowego systemu prawnego, tym bardziej, że kompetencję do orzekania na skutek aktów oskarżenia wnoszonych przez DPE zachowują sądy polskie.

1. W projektowanym art. 577e pkt 3 k.p.k. wprowadza się możliwość prowadzenia czynności postępowania przygotowawczego w postępowaniu europejskim na odległość przy użyciu urządzeń technicznych, z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Ponownie należy zauważyć, że takie rozwiązanie powoduje niespójność systemową, skoro w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym na terytorium RP przez DPE będzie możliwe przesłuchanie podejrzanego na odległość, czy np. przeprowadzenie końcowego zaznajomienia tego podejrzanego z materiałami postępowania przygotowawczego na odległość, podczas gdy w postępowaniu krajowym przeprowadzenie takiej czynności z udziałem podejrzanego nadal, jak dotychczas, nie będzie możliwe. Lepszym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie ogólnego przepisu po prostu pozwalającego na przesłuchanie podejrzanego na odległość i jego udział w czynnościach procesowych na odległość, o ile spełnione są podstawowe wymogi prawidłowego przeprowadzenia tej czynności (w tym prawidłowa weryfikacja tożsamości osoby biorącej udział w czynności). Już obecnie w ramach funkcjonowania Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego (END) dochodzi do paradoksalnej sytuacji, że polskie organy mogą dokonywać przesłuchania podejrzanego na odległość w ramach wykonania END (brak zgody osoby przesłuchiwanej uruchamia jedynie fakultatywną przesłankę odmowy wykonania END – art. 589zj § 2 pkt 7 k.p.k.), ale same nie mogą wydać END w celu przeprowadzenia takiej czynności, bo nie przewiduje jej k.p.k. Co do ewentualnego sposobu zabezpieczenia uprawnień podejrzanego w ramach czynność śledczych prowadzonych na odległość dobrym punktem odniesienia może być treść art. 6 ust. 2-8 rozporządzenia PE i Rady (UE) 2023/2844 z dnia 13 grudnia 2023 r. *w sprawie cyfryzacji współpracy sądowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych o charakterze transgranicznym oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych o charakterze transgranicznym oraz zmieniające niektóre akty w tych dziedzinach.*
2. Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić projektowane wyrugowanie z treści obecnie obowiązującego art. 615a k.p.k. dwóch elementów: uzależniania współpracy z PE od tego, czy nie sprzeciwia się temu ochrona suwerenności RP oraz pośrednictwa Prokuratury Krajowej w kontaktach PE z prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Natomiast pewne wątpliwości budzi propozycja częściowego utrzymania brzmienia art. 615a k.p.k. i odpowiedniego stosowania przepisów wdrażających instrumenty wzajemnego uznawania orzeczeń do współpracy prokuratury Europejskiej z prokuratorami polskimi (w szczególności wykonywania END – rozdział 62d k.p.k.). Trzeba przypomnieć, że taki model współpracy, oparty o instrumenty wzajemnego uznawania orzeczeń został przewidziany jedynie dla krajów, które nie przystąpiły do wzmocnionej współpracy, co wprost wynika z art. 105 Rozporządzenia w sprawie PE. Po przystąpieniu do PE przez Polskę Delegowany Prokurator Europejski prowadzący postępowanie przygotowawcze na terytorium Polski będzie po prostu korzystał ze swoich kompetencji prokuratora polskiego, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Natomiast wówczas, gdy będzie wykonywał powierzone mu czynności w ramach prowadzonego w innym państwie śledztwa transgranicznego działając jako pomocniczy DPE (art. 31 Rozporządzenia w sprawie PE), to także będzie wykorzystywał swe kompetencje przysługujące mu jako prokuratorowi polskiemu. W Rozporządzeniu w odniesieniu do śledztw transgranicznych przyjęto bowiem ostatecznie „assignment model”[[3]](#footnote-3), który nie jest oparty na modelu wzajemnego uznawania orzeczeń. Oczywiście użycie formuły „odpowiedniego stosowania” tych przepisów może oznaczać także ich niestosowanie w określonych sytuacjach, jednak kwestię modelu wykonywania czynności przez pomocniczego DPE w ramach transgranicznego postępowania przygotowawczego należało wyjaśnić chociażby w uzasadnieniu projektu.

**Uwagi szczegółowe dotyczące pozostałych kwestii**

1. W prawdzie ocena elementów ustrojowych leży na granicy kompetencji Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, jednakże jedna zmiana w zakresie Prawa   
   o Prokuraturze wydaje się być kontrowersyjna. Chodzi mianowicie o możliwość (art. 106 f § 2) obciążenia prokuratora dodatkowym referatem spraw krajowych przez kierownika jednostki, w której mieści się siedziba delegatury i to za dodatkowym wynagrodzeniem. Problemem nie jest wykonywanie dodatkowych obowiązków (chociażby w związku   
   z dopuszczającym taką możliwość art. 13 Rozporządzenia), ale kwestia powrotu do zależności służbowej w ramach postępowań krajowych od kierownika jednostki,   
   w której mieści się delegatura. Przy prowadzeniu bowiem postępowań europejskich stosownie do art. 106 d § 1 – zapewniona jest niezależność od zarządzeń, poleceń, wytycznych i innych decyzji przełożonych krajowych.
2. Innym zagadnieniem są przyznane kompetencje w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Przysługują one prokuratorowi Prokuratury Europejskiej. Tymczasem – w systemie krajowym – odpowiedni zapis ustawowy przewiduje art. 57 § 3 Prawa o Prokuraturze, z tym, że uprawnienie do inicjowania czynności operacyjnych zastrzega on dla Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego lub zastępcy Prokuratora Generalnego sprawującego nadzór nad departamentem ProkuraturyKrajowej właściwym do spraw postępowania przygotowawczego. Inni prokuratorzy „krajowi” – mogą skorzystać przewidzianej w Regulaminie urzędowania możliwości, opisanej w jego § 175.

*Jeżeli wymaga tego dobro postępowania przygotowawczego, prokurator, drogą służbową, może wystąpić do Prokuratora Krajowego o zainicjowanie czynności, o których mowa w* [*art. 57 § 3*](http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/document/18281417?unitId=art(57)par(3)&cm=DOCUMENT) *i* [*5*](http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/document/18281417?unitId=art(57)par(5)&cm=DOCUMENT) *ustawy*.

Brak jest – w istocie dla obu rodzajów inicjatywy prokuratorskiej – procedury kontrolnej czy odwoławczej w przypadku odmowy przez Policję i wymienione służby. Staje się to o tyle newralgiczne, że w treści projektowanych zapisów ustaw kompetencyjnych umieszczono następującą treść warunkującą: „gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne”.

1. Pominięto możliwość wystąpienia z wnioskiem do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, której czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą - jak się wydaje - dotyczyć także przestępstw z właściwości Prokuratury Europejskiej. Brak zmian w tej ustawie – także w odniesieniu do wskazania Prokuratury Europejskiej jako podmiotu uprawnionego do pozyskania materiałów z kontroli zainicjowanej we własnym zakresie także jawi się jako omyłkowy.
2. Uzasadnienie przy zmianach ustaw kompetencyjnych odwołuje się do art. 30 ust. 1 pkt e i f Rozporządzenia. Warto podkreślić, że treść tego przepisu jak i treść projektowanych zmian łączy możliwość wnioskowania o przeprowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych z toczącym się postępowaniem przygotowawczym.

Przywołane przepisy obejmują możliwość:

*e) przechwytywania wiadomości elektronicznych wysyłanych do podejrzanego lub oskarżonego lub przez podejrzanego lub oskarżonego za pomocą dowolnych środków łączności elektronicznej, z których podejrzany lub oskarżony korzystają;*

f) *identyfikowania i śledzenia wszelkich obiektów za pomocą środków technicznych, w tym dostaw niejawnie kontrolowanych.*

Co istotne – powołany art. 30 zawiera także ust. 3 o treści:

*Czynności w ramach postępowania przygotowawczego wymienione w ust. 1 lit. c), e) i f) niniejszego artykułu mogą podlegać dalszym warunkom, w tym ograniczeniom, przewidzianym w mającym zastosowanie prawie krajowym. Państwa członkowskie mogą w szczególności ograniczyć stosowanie ust. 1 lit. e) i f) niniejszego artykułu do określonych rodzajów poważnych przestępstw. Państwo członkowskie, które zamierza wprowadzić takie ograniczenie, przekazuje Prokuraturze Europejskiej stosowny wykaz określonych rodzajów poważnych przestępstw zgodnie z art. 117.*

W ocenie KKPK projekt w aktualnym brzmieniu przyznaje Prokuraturze Europejskiej dużo szersze możliwości niż wynikające z Rozporządzenia, w tym uprawnienie do inicjowania i dowodowego wykorzystania kontroli operacyjnej w formach innych niż opisane w punktach e i f (w tym zwłaszcza – kontroli rozmów telefonicznych czy podsłuchu pomieszczeń). Uzasadnienie projektu nie odnosi się w ogóle do celowości korzystania np. z trybu określonego w art. 241 k.p.k. Konkludując – uważam, że wystarczające będzie w zakresie inicjowania czynności operacyjno-rozpoznawczych korzystanie przez Prokuraturę Europejską z pośrednictwa Prokuratora Krajowego (jak pozostali prokuratorzy „krajowi”).

**Sporządzili:** Janusz Śliwa - Prokurator Prokuratury Regionalnej (uwagi ogólne oraz druga grupa uwag szczegółowych); prof. KUL dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek (uwagi ogólne oraz szczegółowe w zakresie kwestii proceduralnych).

1. Przepis ten ma następujące brzmienie: „Jeżeli Prokuratura Europejska i krajowe organy ścigania nie osiągną porozumienia co do tego, czy dany czyn zabroniony objęty jest zakresem zastosowania art. 22 ust. 2 lub 3 lub art. 25 ust. 2 lub 3, decyzję o tym, kto jest właściwy do prowadzenia postępowania przygotowawczego w danej sprawie, podejmują organy krajowe uprawnione do ustalania właściwości w zakresie postępowania przygotowawczego na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie określają, który organ krajowy będzie podejmował decyzję o przyznaniu właściwości”. [↑](#footnote-ref-1)
2. TS orzekł: „Artykuły 31 i 32 rozporządzenia Rady […] należy interpretować w ten sposób, że:

   jeżeli przekazana do wykonania czynność w ramach postępowania przygotowawczego wymaga zgody organu sądowego zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego, to kontrola przeprowadzona w tym państwie członkowskim może dotyczyć wyłącznie elementów związanych z wykonaniem tej czynności, z wyłączeniem elementów dotyczących uzasadnienia i podjęcia decyzji o przeprowadzeniu wspomnianej czynności, **które to elementy w wypadku poważnej ingerencji w zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej prawa osoby, której dana czynność dotyczy, powinny podlegać uprzedniej kontroli sądowej w państwie członkowskim delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę”** [podkreślenie KKPK]. [↑](#footnote-ref-2)
3. L. Bachmaier Winter, *Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance,* w: L. Bachmaier Winter (red.), The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead, 2018, s. 122-123. [↑](#footnote-ref-3)