



Sonia Głogowska
dr
Uniwersytet Jagielloński
e-mail: sonia.bodzon@uj.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3850-3346



Uwagi do zmian legislacyjnych wprowadzonych w związku z przystąpieniem Polski do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej

Streszczenie

Decyzją z 29 lutego 2024 r. Komisja Europejska potwierdziła uczestnictwo Polski we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Dla Polski oznaczało to konieczność niezwłocznego przyjęcia adekwatnych dla tej współpracy rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych. W artykule przedstawiona została analiza wprowadzonych niedawno zmian w ustawie – Prawo o prokuraturze oraz w Kodeksie postępowania karnego, mających na celu dostosowanie przepisów krajowych do wymogów wynikających z uczestnictwa Polski we wzmocnionej współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej. Podjęta została próba oceny najistotniejszych aspektów nowej regulacji z perspektywy wewnętrznej spójności tych rozwiązań i ich zgodności z przepisami rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

Słowa kluczowe: Prokuratura Europejska, prokurator, interesy finansowe UE

Wprowadzenie

Skomplikowane relacje Polski z Prokuraturą Europejską w początkowym okresie działalności tego organu stanowią temat, który zasługiwałby na odrębne, obszernie opracowanie, uwzględniające ich polityczne, społeczne i prawne uwarunkowania. Brak woli współpracy Polski z Prokuraturą Europejską w latach 2021–2023 nie wpływał korzystnie na wizerunek Polski na arenie europejskiej i stanowił m.in. przyczynę notyfikacji przesłanej przez Europejską Prokurator Generalną do Komisji Europejskiej w trybie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹. Zwolenników dalszej integracji europejskiej powinna więc cieszyć raptowna zmiana kierunku polskiej polityki zagranicznej, która dokonała się na początku 2024 r., kiedy to Polska powiadomiła Komisję Europejską o zamiarze uczestnictwa we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Decyzją Komisji (UE) 2024/807 z dnia 29 lutego 2024 r.² Komisja Europejska potwierdziła uczestnictwo Polski we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Dla Polski rozpoczął się wówczas okres intensywnych przygotowań – zarówno pod względem legislacyjnym, jak i instytucjonalnym – mających na celu umożliwienie Prokuraturze Europejskiej prowadzenia postępowań i wykonywania jej zadań w Polsce. Z uwagi na zakres prac przygotowawczych rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej³ miało mieć zastosowanie w Polsce od dwudziestego dnia po powołaniu prokuratora europejskiego z Polski. To zaś, zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej, nastąpiło 12 grudnia 2024 r.⁴ Polska miała zatem relatywnie niewiele czasu na dostosowanie przepisów krajowych do wymogów wynikających z treści rozporządzenia 2017/1939 i w konsekwencji dopiero w dniu powołania prokuratora europejskiego z ramienia Polski do sejmku skierowany został rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku

1 Dz. Urz. UE L 433 z dnia 22 grudnia 2020 r. Sprawozdanie roczne EPPO 2022, s. 57, <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/annual-report-2022-eppo-puts-spotlight-revenue-fraud> (dostęp: 15.12.2024).

2 Dz. Urz. UE L 807 z dnia 29 lutego 2024 r.

3 Dz. Urz. UE L 283 z dnia 31 października 2017 r., dalej: rozporządzenie 2017/1939.

4 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/12/eu-public-prosecutor-s-office-epo-council-appoints-european-prosecutors-for-poland-and-sweden/> (dostęp: 14.12.2024).

z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej⁵. Ostatecznie ustawa wprowadzająca niezbędne dla funkcjonowania tej współpracy rozwiązania przyjęta została przez sejm 24 stycznia 2025 r. i weszła w życie 27 marca 2025 r.⁶

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych założeń wskazanej ustawy i ocena najistotniejszych aspektów nowej regulacji z perspektywy spójności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań i ich zgodności z przepisami rozporządzenia 2017/1939. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania analizie poddane zostaną zmienione oraz nowe przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze⁷ oraz Kodeksu postępowania karnego⁸.

Zakres zmian legislacyjnych

Chociaż rozporządzenie 2017/1939 stosowane jest bezpośrednio⁹ w porządkach krajowych państw uczestniczących we współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej, to jednak możliwość efektywnego prowadzenia postępowań przygotowawczych i wnoszenia oskarżeń do właściwych sądów uzależniona jest od dostosowania przepisów krajowych do wymogów wynikających z treści tego rozporządzenia¹⁰. Dotyczy to kwestii zasadniczych, jak chociażby status i kompetencje prokuratorów europejskich i europejskich prokuratorów delegowanych w krajach współpracujących w ramach Prokuratury Europejskiej, ale też kwestii natury organizacyjnej, obejmującej m.in. zapewnienie adekwatnej obsługi administracyjnej dla europejskich prokuratorów delegowanych. Ponadto przepisy rozporządzenia niejednokrotnie odsyłają do rozwiązań istniejących w ramach prawa krajowego, co również

5 Przebieg prac projektowych można prześledzić na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386952/katalog/13068565#13068565> (dostęp: 14.12.2024).

6 Ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (Dz. U. poz. 304), dalej: ustawa z 24 stycznia 2025 r. Przebieg prac legislacyjnych (Sejm X kadencji, druk nr 906) można prześledzić na stronie sejmowej: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=906> (dostęp: 6.05.2025).

7 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), dalej: pr. o prok.

8 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.), dalej: k.p.k.

9 Szerzej G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska z perspektywy polskiej prokuratury*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 35.

10 Zob. też M. Engelhart, *Compliance with the EPPO Regulation. Study Results on the “Implementation” of Council Regulation (EU) 2017/1939 in the Member States*, „eucrim” 2024, no. 1, s. 57.

wymaga przyjęcia adekwatnych rozwiązań legislacyjnych przez Polskę (choćby art. 25 ust. 4, art. 25 ust. 6 czy też art. 34 ust. 5 rozporządzenia 2017/1939)¹¹.

Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Rządowego Centrum Legislacji początek prac rządowych nad projektem polskiej ustawy przypadał na lipiec 2024 r. Prześledziwszy proces projektodawczy, z satysfakcją można stwierdzić, że ostateczny grudniowy projekt ustawy, który został następnie skierowany do prac sejmowych, usunął pewne mankamenty, które dostrzec można było w ramach poprzedniej wersji projektu. Lektura rozwiązań zaproponowanych przez rząd i przyjętych następnie właściwie w całości przez ustawodawcę nie pozostawia wątpliwości, że celem projektodawcy było przygotowanie pakietu kompleksowych zmian, obejmujących wszystkie aspekty funkcjonowania Prokuratury Europejskiej w Polsce. Projektodawca zakładał więc wprowadzenie przepisów istotnych pod względem proceduralnym, obejmujących zmiany w ustawie – Prawo o prokuraturze i w Kodeksie postępowania karnego, jak również organizacyjnym, w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury¹² oraz w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹³. Na etapie prac sejmowych do projektu ustawy wprowadzono jedynie niewielkie zmiany stylistyczne i w konsekwencji ustawa z 23 stycznia 2025 r. zasadniczo w całości przyjęła przedstawioną przez rząd propozycję zmian. Poniższe uwagi skupiać się będą na aspekcie proceduralnym przyjętych niedawno rozwiązań.

Status prokuratora europejskiego oraz europejskich prokuratorów delegowanych

W myśl rozporządzenia 2017/1939 w państwach uczestniczących w mechanizmie wzmocnionej współpracy ciężar prowadzenia postępowań przygotowawczych spoczywa przede wszystkim na europejskich prokuratorach delegowanych, którzy

¹¹ Sposób i zakres dostosowania przepisów krajowych państw członkowskich UE uczestniczących we współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej został wnikliwie zbadany i szczegółowo opisany w dokumencie przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej: Compliance assessment of measures adopted by the Member States to adapt their systems to Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') (JUST/2022/PR/JCOO/CRIM/0004), <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/events/details/study-presentation-compatibility-of-nati/20240118EOT08142> (dostęp: 15.12.2024).

¹² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1332).

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461).

zarazem powinni być aktywnymi członkami prokuratury państwa, które je delegowało, przez cały okres sprawowania ich funkcji¹⁴. Państwa uczestniczące we współpracy winny wprowadzić mechanizmy zabezpieczające niezależność prokuratorów europejskich oraz europejskich prokuratorów delegowanych, a ponadto możliwość efektywnego wykonywania ich zadań mieszczących się w ramach kompetencji Prokuratury Europejskiej¹⁵. Cel ten ustawodawca w dużej mierze osiągnął.

W pierwszej kolejności ustosunkować należy się do zmian wprowadzonych w ustawie – Prawo o prokuraturze. Kluczowa w tym zakresie jest zmiana polegająca na dodaniu do ustawy nowego art. 1a. Przepis ten w ostatecznym brzmieniu stanowi, że prokuratorem jest również osoba wskazana przez właściwy organ RP i powołana na podstawie rozporządzenia 2017/1939 na urząd prokuratora europejskiego lub delegowanego prokuratora europejskiego. Jednocześnie ustawa wprowadza w tym miejscu pojęcie „prokuratora Prokuratury Europejskiej”. Komentowaną zmianę należy ocenić pozytywnie, jako urzeczywistniającą cele i zasady funkcjonowania Prokuratury Europejskiej wynikające z rozporządzenia 2017/1939. W jednej z pierwszych wersji projektu ustawy podobna zmiana miała znaleźć się w art. 577a k.p.k., który definiował pojęcie prokuratora Prokuratury Europejskiej¹⁶. Przyjęte z początku rozwiązanie nie było jednak trafne, bowiem status prokuratora Prokuratury Europejskiej wymaga umiejscowienia kwestii definicyjnych w ustawie regulującej ustrój prokuratury, a nie w ustawie karnoprosesowej. Co więcej, zaproponowana pierwotnie definicja wyjaśniała jedynie, co kryje się pod pojęciem prokuratora Prokuratury Europejskiej, nie rozwiewając wątpliwości co do jego statusu w porządku prawnym RP. Nowy art. 1a pr. o prok. zalicza prokuratorów Prokuratury Europejskiej do grona prokuratorów, co oznacza – jak słusznie wskazał projektodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy – że prokuratorzy ci „będą w znaczeniu normatywnym pełnoprawnymi organami procesowymi z tożsamym zakresem uprawnień jak pozostali prokuratorzy, w granicach wyznaczonych rozporządzeniem 2017/1939”¹⁷. Taki też zamysł wynika z treści samego rozporządzenia

¹⁴ Por. motyw 46 oraz art. 17 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939.

¹⁵ Szerzej A. Grzelak, *Prokuratura Europejska – ramy prawne, cele i struktura*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 12; A. Met-Domestici, *The Hybrid Architecture of the EPPO From the Commission's Proposal to the Final Act*, „eucrim” 2017, no. 3, s. 145–147.

¹⁶ Por. pierwotną treść rządowego projektu ustawy z dnia 3 lipca 2024 r. dostępną na stronie Rządowego Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386952/katalog/13068553#13068553> (dostęp: 15.12.2024).

¹⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (Sejm X kadencji, druk nr 906), s. 4. Przyjęta definicja uwzględnia przy tym postulaty wyrażane dotychczas w opracowaniach naukowych; por. G. Stronikowska, *Prokuratura...*, s. 36.

2017/1939, w szczególności z jego art. 4, art. 13 ust. 1 oraz art. 28 ust. 4. Zabieg ten pozwolił wyeliminować potrzebę nowelizacji¹⁸ m.in. przepisów ustawy o Policji¹⁹, Kodeksu karnego skarbowego²⁰ czy też ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary²¹.

Zmiany przepisów Kodeksu postępowania karnego

W ramach zmian przepisów Kodeksu postępowania karnego ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie działu XIIa k.p.k. zatytułowanego „Współpraca z Prokuraturą Europejską”. W brzmieniu ustawy z 24 stycznia 2025 r. dział ten składa się z czterech artykułów (art. 577a–577d) regulujących m.in. kwestie definicyjne oraz właściwość i obowiązki informacyjne organów polskich. Ponadto tą samą ustawą dokonano zmiany problematycznego art. 615a k.p.k.²², mieszczącego się w dziale XIII k.p.k. Analiza przyjętych rozwiązań wymaga poczynienia pewnych uwag zarówno co do wprowadzonych definicji, jak i co do samego umiejscowienia przepisów o współpracy z Prokuraturą Europejską w ramach Kodeksu postępowania karnego.

Dział XIIa k.p.k. umiejscowiony został pomiędzy działem XII, zatytułowanym „Postępowania po uprawomocnieniu się orzeczenia”, a działem XIII, obejmującym postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych. Jak się wydaje, w założeniu ustawodawcy, a wcześniej i projektodawcy takie właśnie umiejscowienie przepisów regulujących współpracę z Prokuraturą Europejską miało na celu zaakcentowanie międzynarodowego pierwiastka obecnego w postępowaniu prowadzonym na podstawie rozporządzenia 2017/1939 przy jednoczesnym odróżnieniu nowych przepisów od klasycznej współpracy międzynarodowej w sprawach karnych. Mając jednak na uwadze zakres kompetencji i zadań Prokuratury

18 Por. pierwotną treść rządowego projektu ustawy z dnia 3 lipca 2024 r. dostępną na stronie Rządowego Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386952/katalog/13068553#13068553> (dostęp: 15.12.2024).

19 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.).

20 Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 633).

21 Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1822).

22 O krytyce tego przepisu zob. S. Głogowska, *Trudne początki współpracy Polski z Prokuraturą Europejską – czy art. 615a Kodeksu postępowania karnego może nam pomóc?*, w: M. Czerwińska, I. Stańczuk, P. Zajac (red.), *Pożądane kierunki zmian legislacyjnych*, Warszawa 2023, s. 39–58; S. Głogowska, *Polska w Prokuraturze Europejskiej – nowe perspektywy*, w: M. Mistygacz, A. Staszak, W. Wszolek (red.), *Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych*, Warszawa 2024, s. 213–222.

Europejskiej oraz charakter jej działalności, w szczególności zaś fakt, że główna aktywność europejskich prokuratorów delegowanych oraz prokuratora europejskiego skupiać się będzie na czynnościach w postępowaniu przygotowawczym, należałoby rozważyć, czy nowe regulacje nie powinny zostać umiejscowione w innej części Kodeksu, a mianowicie w dziale dotyczącym postępowania przygotowawczego, przykładowo w ramach rozdziału 39a k.p.k. Rozwiązanie to byłoby spójne systemowo, mając na uwadze, że wprowadzone do Kodeksu przepisy odnoszą się przede wszystkim właśnie do etapu postępowania przygotowawczego. Co więcej, czynności prokuratorów Prokuratury Europejskiej podejmowane mają być zgodnie z treścią rozporządzenia 2017/1939 stosowanego bezpośrednio i z uwzględnieniem przepisów krajowych, przy czym – jak słusznie dostrzega G. Stronikowska – z uwagi na nieuregulowanie wielu kwestii proceduralnych w rozporządzeniu 2017/1939 przepisy krajowe będą miały kluczowe znaczenie dla postępowań prowadzonych przez Prokuraturę Europejską²³. Z uwagi na zakres regulacji zawartej w rozporządzeniu 2017/1939 w toku postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską w Polsce w dużej mierze znajdą zastosowanie przepisy polskiego Kodeksu postępowania karnego, w tym działu VII. Nie zmienia to oczywiście faktu, że kompetencje realizowane przez Prokuraturę Europejską wynikają z zacieśnionej współpracy międzynarodowej, co z kolei przemawiałoby za usytuowaniem nowych przepisów Kodeksu postępowania karnego w pobliżu działu XIII. W takim wypadku lepszym rozwiązaniem byłoby jednak umiejscowienie ich w dziale XIIIa k.p.k., a to z uwagi chociażby na zawarte w art. 615a k.p.k. odesłanie do przepisów działu XIII k.p.k.

Pierwszym przepisem nowego działu XIIa jest art. 577a k.p.k., zawierający definicję „postępowania europejskiego” oraz „postępowania krajowego”. Przez postępowanie europejskie Kodeks rozumie „postępowanie karne prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora Prokuratury Europejskiej zgodnie z właściwością określoną w rozporządzeniu 2017/1939 (...)”. Z kolei postępowanie krajowe to w rozumieniu nowego art. 577a pkt 2 k.p.k. „postępowanie karne prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury”.

W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd wyrażony przez J. Zagrodnika²⁴, że przyjęte jeszcze na etapie projektowym definicje nie są prawidłowe, bowiem „ani prokurator Prokuratury Europejskiej, ani powszechnej jednostki organizacyjnej

²³ G. Stronikowska, *Prokuratura...*, s. 37.

²⁴ 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

prokuratury, nie ma uprawnienia do prowadzenia lub nadzorowania całego postępowania karnego²⁵, co zdawałaby się sugerować pierwsza część zacytowanych definicji. Prokuratorzy Prokuratury Europejskiej, podobnie jak prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, posiadają kompetencję do prowadzenia lub nadzorowania postępowania przygotowawczego, zaś ich rola w postępowaniu jurysdykcyjnym polega na realizacji funkcji oskarżycielskich. Powyższe w odniesieniu do prokuratorów Prokuratury Europejskiej znajduje wyraz w art. 4 rozporządzenia 2017/1939, jak również w jego art. 1 pkt 5 oraz art. 35 i n. Przyjęta w ustawie definicja nieprawidłowo odnosi więc zakres uprawnień nadzorczych i kierowniczych prokuratorów do całego postępowania karnego. Uwaga zgłoszona w zacytowanej powyżej opinii nie została niestety uwzględniona na późniejszych etapach procesu projektodawczego²⁶, ponieważ – jak czytamy w Raporcie z konsultacji projektu ustawy – „gdyby zdefiniować postępowanie europejskie lub krajowe jedynie jako postępowanie przygotowawcze, pominięte zostałoby postępowanie sprawdzające (art. 307 k.p.k.), które również stanowi etap postępowania karnego. Nadto w świetle całości przepisów k.p.k. kompetencje prokuratora w zakresie postępowania karnego są ściśle określone a projektowany przepis art. 577a k.p.k. należy odczytywać przy ich uwzględnieniu²⁷”.

Odnosząc się do przedstawionej powyżej dyskusji, należy pójść krok dalej i w pierwszej kolejności zastanowić się nad celowością wprowadzenia definicji postępowania europejskiego i postępowania krajowego do Kodeksu postępowania karnego. Z treści uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że zadaniem ustawodawcy było „zdefiniowanie nowych pojęć wprowadzanych do kodeksu²⁸”. Zabieg ten nie wydaje się jednak konieczny, zważywszy, że przepisy rozporządzenia znajdują w Polsce bezpośrednie zastosowanie, a zakres kompetencji prokuratorów Prokuratury Europejskiej został w nich jasno określony. Wprowadzenie mylących zasadniczo definicji nie jest również niezbędne dla uściślenia treści pozostałych przepisów wprowadzonych przez ustawodawcę w związku z przystąpieniem do omawianego

DLPK-IX.461.6.2024), <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12386952/13068565/13068568/dokument677810.pdf> (dostęp: 12.12.2024).

25 *Ibidem*, s. 3.

26 Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (UC55), s. 2, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-305-2024/\\$file/10-020-305-2024.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-305-2024/$file/10-020-305-2024.pdf) (dostęp: 15.12.2024).

27 *Ibidem*.

28 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem..., s. 17.

mechanizmu wzmocnionej współpracy. Lektura nowych rozwiązań przyjętych ustawą styczniową pokazuje, że przepisy te nawiązują do pojęcia postępowania europejskiego jedynie w kilku miejscach, tj. przede wszystkim w ustawie – Prawo o prokuraturze i tylko raz w Kodeksie postępowania karnego. Pojęciem postępowania europejskiego ustawodawca posłużył się m.in. w nowym art. 57 § 3c pr. o prok., który to przepis reguluje zasady zwracania się przez prokuratorów Prokuratury Europejskiej do Prokuratora Generalnego o zainicjowanie przeprowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w Polsce. Zgodnie z tym przepisem z wnioskiem o zainicjowanie takich czynności może do Prokuratora Generalnego zwrócić się „prokurator Prokuratury Europejskiej prowadzący lub nadzorujący postępowanie europejskie, o którym mowa w art. 577a pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, 1222 i 1248) (postępowanie europejskie), jak również inne postępowanie co do przestępstw pozostających we właściwości Prokuratury Europejskiej”. Wydaje się, że wystarczające w omawianym kontekście byłoby posłużenie się przez ustawodawcę odesłaniem do zakresu właściwości Prokuratury Europejskiej oraz treści rozporządzenia 2017/1939, bez konieczności odwoływania się do definicji postępowania europejskiego zawartej w Kodeksie postępowania karnego, która przecież – podobnie jak art. 57 § 3c *in fine* – również odwołuje się do określonego w rozporządzeniu 2017/1939 zakresu kompetencji prokuratorów Prokuratury Europejskiej. W takim brzmieniu przepisy po części dublują swoją treść.

Podobna sytuacja ma miejsce w kolejnych zmienionych przepisach ustawy – Prawo o prokuraturze. W art. 95c kilkakrotnie posłużono się sformułowaniem: „w postępowaniu europejskim i w innych postępowaniach prowadzonych przez prokuratora Prokuratury Europejskiej zgodnie z właściwością określoną w rozporządzeniu 2017/1939” (§ 1, § 2, § 3, § 4, § 5 wskazanego artykułu). Skoro każdorazowo przepisy odwołują się do postępowań prowadzonych przez prokuratora Prokuratury Europejskiej zgodnie z właściwością określoną w rozporządzeniu 2017/1939, to niecelowe jest wprowadzanie odrębnej definicji w Kodeksie postępowania karnego, która oparta jest właśnie na odesłaniu do właściwości określonej w rozporządzeniu 2017/1939. Na gruncie k.p.k. wprowadzenie (mylącej zresztą) definicji postępowania europejskiego również nie było niezbędne, zważywszy, że do pojęcia tego odwołuje się jedynie art. 577c k.p.k. Każdorazowo wystarczające i zgodne z zasadami techniki prawodawczej²⁹ byłoby poprzestanie na odesłaniu do

²⁹ Por. § 22 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

właściwości prokuratorów Prokuratury Europejskiej wynikającej z rozporządzenia 2017/1939.

Kolejne nowo wprowadzone przepisy Kodeksu postępowania karnego określają zakres kompetencji Prokuratora Krajowego oraz kierowników jednostki organizacyjnej prokuratury, od której Prokuratura Europejska przejęła sprawę (art. 577b § 1 i 2 k.p.k.), kompetencje Prokuratora Generalnego w zakresie rozstrzygania sporów o właściwość (art. 577b § 3 k.p.k.) oraz obowiązki informacyjne Policji i innych organów postępowania przygotowawczego (art. 577d k.p.k.).

Nieco więcej uwagi należy poświęcić art. 577c § 2 k.p.k., w myśl którego „dowody przeprowadzone w postępowaniu europejskim są dowodami w postępowaniu krajowym, chociażby czynności dowodowe były prowadzone w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub zgodnie z przepisami tego państwa, jeżeli sposób przeprowadzenia czynności nie jest sprzeczny z zasadami porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej”. Posiłkując się definicjami zawartymi w art. 1a pr. o prok. oraz w art. 577a pkt 1 k.p.k., należy wnioskować, że przepis ten dotyczy ma dowodów zgromadzonych w postępowaniu prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratorów Prokuratury Europejskiej (w tym również na podstawie art. 31 rozporządzenia 2017/1939), które następnie mają zostać wykorzystane w postępowaniu krajowym. Przepis ten ma zatem inny zakres zastosowania niż art. 37 rozporządzenia 2017/1939, zgodnie z którym nie odmawia się dopuszczenia dowodów przedstawionych sądowi przez prokuratorów Prokuratury Europejskiej lub oskarżonego wyłącznie na tej podstawie, że dowody te zebrano w innym państwie członkowskim lub zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego³⁰. Ten ostatni przepis dotyczy bowiem sytuacji, gdy dowody zostaną zarówno pozyskane, jak i wykorzystane w postępowaniu, w którym Prokuratura Europejska wykonuje swoje kompetencje (a zatem – posługując się nową nomenklaturą z art. 577a k.p.k. – w postępowaniu europejskim).

Może się jednak zdarzyć jeszcze inna sytuacja, nieobjęta zakresem normy z art. 577c § 2 k.p.k., w której organy polskie w postępowaniu krajowym powezmą informację o istnieniu dowodów zgromadzonych przez Prokuraturę Europejską w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym na terytorium innych państw członkowskich UE. Będą to dowody, które nie zostały zgromadzone w postępowaniu europejskim w rozumieniu art. 577c § 2 k.p.k., bowiem polski prokurator Prokuratury Europejskiej nie nadzorował ani nie prowadził przedmiotowego postępowania przygotowawczego w innym państwie. Zasady pozyskiwania i wykorzystania tych

³⁰ Słusznie zwraca na to uwagę projektodawca; zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem..., s. 26.

dowodów w postępowaniu krajowym określa znowelizowany art. 615a k.p.k., który to przepis nakazuje stosować odpowiednio przepisy rozdziałów 62, 62c, 62d, 63, 65b, 65d i 67 k.p.k., a także przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty³¹ do współpracy między sądami, prokuratorami i innymi organami procesowymi a Prokuraturą Europejską. Odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 62c k.p.k. oznacza konieczność wystąpienia w omawianej sytuacji przez właściwy organ polski do właściwego prokuratora Prokuratury Europejskiej z innego państwa członkowskiego o przekazanie zgromadzonych dowodów w trybie europejskiego nakazu dochodzeniowego.

Podjmując się na koniec analizy zmian do art. 615a k.p.k., którego treść przytoczono powyżej, a który pierwotnie wprowadzony został do Kodeksu postępowania karnego jeszcze w czasie, gdy Polska nie uczestniczyła w Prokuraturze Europejskiej, z zadowoleniem należy przyjąć rezygnację z pośredniego trybu komunikowania się pomiędzy organami polskimi a organami Prokuratury Europejskiej. W poprzednim brzmieniu przepis ten zakładał, że choć do współpracy między wskazanymi powyżej organami stosuje się odpowiednio europejskie instrumenty współpracy międzynarodowej, to jednak kontakt pomiędzy organami przebiegał przy pośrednictwie Prokuratury Krajowej. Pozytywnie należy ocenić ponadto rezygnację z § 2 komentowanego przepisu, który nakładał na sądy i prokuratorów obowiązek odmowy wykonania żądanej czynności lub udzielenia informacji, gdyby wykonanie takiego wniosku było sprzeczne z zasadami porządku prawnego RP lub naruszało jej suwerenność³². Co ciekawe, początkowo projekt zmian art. 615a k.p.k. nie zakładał usunięcia § 2, a koniecznych modyfikacji dokonano dopiero w związku ze słusznymi uwagami zgłaszanymi do projektu ustawy przez Krajową Izbę Radców Prawnych³³.

Przechodząc do krytyki zmienionego art. 615a k.p.k., należy rozpocząć od kwestii usytuowania wskazanego przepisu. Trudno zrozumieć, dlaczego przepis ten – regulujący przecież zasady współpracy pomiędzy organami krajowymi a Prokuraturą Europejską – pozostawiony został poza nowym działem Kodeksu postępowania karnego dedykowanym tej właśnie współpracy. Postulować należy więc

³¹ Dz. Urz. UE L 303 z dnia 28 listopada 2018 r.

³² O krytyce tego przepisu zob. S. Głogowska, *Trudne...*, s. 39 i n.; zob. również G. Stronikowska, *Prokuratura...*, s. 39, która wskazuje na konieczność usunięcia art. 615a k.p.k. po przystąpieniu Polski do Prokuratury Europejskiej.

³³ Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji przy Krajowej Radzie Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem...

przemyslenie lokalizacji wskazanego przepisu, jak i przepisów zawartych w dziale XIIa k.p.k.

Pewne wątpliwości może ponadto budzić zakres zastosowania art. 615a k.p.k. Jak zasygnalizowano powyżej, w myśl komentowanego przepisu do wzajemnej współpracy między sądami, prokuratorami a Prokuraturą Europejską mają mieć odpowiednie zastosowanie m.in. przepisy dotyczące europejskiego nakazu dochodzeniowego (rozdział 62c i 62d k.p.k.). O ile nie nasuwa wątpliwości ewentualna potrzeba odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 62c k.p.k., to już trudno wyobrazić sobie w ramach współpracy Polski z Prokuraturą Europejską sytuacje, które wymagałyby odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 62d k.p.k. Zamierzeniem projektodawcy było zapewne uregulowanie przypadków, w których Prokuratura Europejska zwraca się do polskiego sądu lub prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury z wnioskiem o przeprowadzenie określonej czynności dochodzeniowej lub przekazanie już istniejących dowodów. Należy się jednak zastanowić, czy w świetle przepisów rozporządzenia 2017/1939 i kompetencji przyznanych europejskim prokuratorom delegowanym do takich sytuacji może w praktyce dochodzić. W myśl art. 31 rozporządzenia 2017/1939, jeżeli określona czynność powinna zostać przeprowadzona w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, to prokurator ten podejmuje decyzję o przeprowadzeniu niezbędnej czynności i przekazuje ją do wykonania pomocniczemu delegowanemu prokuratorowi europejskiemu działającemu w państwie członkowskim, w którym dana czynność ma zostać przeprowadzona. Oznacza to, że w przypadku pojawienia się potrzeby dokonania czynności w toku postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską w innym państwie członkowskim właściwy delegowany Prokurator Europejski nie będzie zwracał się z wnioskiem o dokonanie tej czynności w trybie europejskiego nakazu dochodzeniowego do polskiego sądu lub prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, lecz czynność ta zostanie przeprowadzona za pośrednictwem właściwego pomocniczego europejskiego prokuratora delegowanego w Polsce. Ten zaś – w świetle nowego art. 1a pr. o prok. – jest prokuratorem w rozumieniu prawa polskiego i przysługują mu te same uprawnienia i kompetencje, co prokuratorowi powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury. W myśl rozporządzenia 2017/1939 nie ma zatem potrzeby sięgania po europejski nakaz dochodzeniowy, bowiem rozporządzenie to ustanawia nowy mechanizm współpracy międzynarodowej³⁴.

³⁴ A. Met-Domestici, *The Hybrid...*, s. 147–148. Por. również N. Franssen, *Every Euro Counts... and So Does Every Second. The EPPO and Cross-Border Cooperation in Relation to Seizure and Freezing in the 22 Participating Member States*, „eucrim” 2022, no. 3, s. 209–211, gdzie autor czyni obszerne

Podobnie nietrafne wydaje się odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 63 (przejęcie i przekazanie ścigania), zważywszy, że przepisy rozporządzenia 2017/1939 wprowadzają odmienne mechanizmy współpracy w omawianym zakresie³⁵. Polska powinna przy tym informować Prokuraturę Europejską o każdym czynie zabronionym, w sprawie którego mogłaby ona wykonywać swoją właściwość zgodnie z art. 22 oraz art. 25 ust. 2 i 3, a jeżeli Prokuratura Europejska zdecyduje o wykonywaniu swojej właściwości, organy krajowe zobowiązane są odstąpić od prowadzenia postępowania w zakresie tego samego czynu zabronionego³⁶. Ewentualne spory kompetencyjne, do których może dochodzić w praktyce, winny być rozstrzygane zgodnie z treścią rozporządzenia 2017/1939 przy uwzględnieniu kompetencji właściwych organów krajowych do rozstrzygania tych sporów³⁷.

Dodać należy wreszcie, że niezależnie od praktyczności przyjętego rozwiązania odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów wskazanych w art. 615a k.p.k. w sytuacji, gdy szereg kwestii unormowanych zostało już odrębnie w treści rozporządzenia 2017/1939, spowoduje liczne problemy interpretacyjne, w tym chociażby w zakresie ustalania przesłanek odmowy realizacji wniosków kierowanych przez Prokuraturę Europejską do organów polskich. Z powyższych względów już teraz postulować należy usunięcie art. 615a k.p.k. i zastąpienie go regulacją, która uzupełniać będzie przepisy rozporządzenia 2017/1939, nie wprowadzając przy tym dodatkowego zamętu.

Podsumowanie

Zmiany legislacyjne w przepisach ustawy – Prawo o prokuraturze oraz Kodeksu postępowania karnego stanowiły kolejny, kluczowy etap na drodze do partycypacji Polski w mechanizmie wzmocnionej współpracy, o którym mowa w rozporządzeniu 2017/1939. Ostateczny kształt tych zmian, wprowadzonych ustawą z 24 stycznia 2025 r., zasługuje na ocenę umiarkowanie pozytywną. Ustawodawca słusznie dążył do urzeczywistnienia najważniejszych założeń współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej, w tym do zagwarantowania prokuratorom Prokuratury Europejskiej jak najszerszych kompetencji, pozwalających na efektywną realizację ich zadań,

rozważania w zakresie potrzeby oraz dopuszczalności stosowania unijnych instrumentów współpracy unijnej.

35 Zob. w szczególności art. 24 rozporządzenia 2017/1939.

36 Zob. C. Nowak, *Geneza i właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 7–8.

37 T. Ostropolski, *Charakter kompetencji Prokuratury Europejskiej – wyłączne, dzielone czy hybrydowe?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 19.

przy jednoczesnym poszanowaniu obowiązku zapewnienia niezależności prokuratorów Prokuratury Europejskiej.

Z drugiej jednak strony można odnieść wrażenie, że przedstawione zmiany nie są w pełni przemyślane i nie uwzględniają holistycznego spojrzenia na przepisy rozporządzenia 2017/1939. Należałoby w pierwszej kolejności postulować zmianę lub usunięcie definicji zawartych w art. 577a k.p.k., które nie tylko są niespójne systemowo, ale też niewiele wnoszą do treści samej nowelizacji. Po drugie, zastrzeżenia poczynić należy do art. 615a k.p.k. i to zarówno w zakresie jego usytuowania, jak i jego treści. W szczególności, po przystąpieniu Polski do Prokuratury Europejskiej nie do końca jasny jest cel zawartego w tym przepisie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 62d k.p.k. regulujących zasady postępowania w wyniku otrzymania przez organy polskie europejskiego nakazu dochodzeniowego, zważywszy, że przepisy rozporządzenia 2017/1939 zawierają własną, samodzielną regulację w tym zakresie. Dyskusyjne jest wreszcie utworzenie nowego działu XIIa k.p.k. regulującego współpracę z Prokuraturą Europejską, w sytuacji gdy zawarte w tym dziale przepisy znajdują zastosowanie przede wszystkim na etapie postępowania przygotowawczego i oczekiwać należałoby umiejscowienia ich w ramach działu VII k.p.k. Dostrzeżone powyżej mankamenty nie przekreślają jednak znaczenia omawianej nowelizacji, która zasadniczo pozwala na prawidłową realizację przez Polskę obowiązków wynikających ze współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej, do których realizacji Polska się zobowiązała.

Bibliografia

- Engelhart M., *Compliance with the EPPO Regulation. Study Results on the "Implementation" of Council Regulation (EU) 2017/1939 in the Member States*, „eucrim” 2024, no. 1, s. 54–58.
- Franssen N., *Every Euro Counts ... and So Does Every Second. The EPPO and Cross-Border Cooperation in Relation to Seizure and Freezing in the 22 Participating Member States*, „eucrim” 2022, no. 3, s. 206–212.
- Głogowska S., *Polska w Prokuraturze Europejskiej – nowe perspektywy*, w: M. Mistygacz, A. Staszak, W. Wszolek (red.), *Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych*, Warszawa 2024, s. 213–222.
- Głogowska S., *Trudne początki współpracy Polski z Prokuraturą Europejską – czy art. 615a Kodeksu postępowania karnego może nam pomóc?*, w: M. Czerwińska, I. Stańczuk, P. Zajac (red.), *Pożądane kierunki zmian legislacyjnych*, Warszawa 2023, s. 39–58.
- Grzelak A., *Prokuratura Europejska – ramy prawne, cele i struktura*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 9–14.

Met-Domestici A., *The Hybrid Architecture of the EPPO From the Commission's Proposal to the Final Act*, „eucrim” 2017, no. 3, s. 143–149.

Nowak C., *Geneza i właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 4–8.

Ostropolski T., *Charakter kompetencji Prokuratury Europejskiej – wyłączne, dzielone czy hybrydowe?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 15–21.

Stronikowska G., *Prokuratura Europejska z perspektywy polskiej prokuratury*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 7, s. 34–40.

Comments on the legislative changes in connection with Poland's accession to enhanced cooperation within the European Public Prosecutor's Office

Abstract

By its decision of February 29, 2024, the European Commission confirmed Poland's participation in enhanced cooperation within the European Public Prosecutor's Office. For Poland, this decision entailed the need to adopt institutional and organizational solutions adequate for this cooperation. The article presents an analysis of changes to the Act on the Public Prosecutor's Office and the Code of Criminal Procedure, aimed at adapting national regulations to the requirements arising from Poland's participation in enhanced cooperation within the European Public Prosecutor's Office. The author attempts to evaluate the most important aspects of the amendments from the perspective of the coherence of the adopted solutions and their compliance with the provisions of Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, prosecutor, financial interests of the EU

CYTOWANIE

Głogowska S., *Uwagi do zmian legislacyjnych wprowadzonych w związku z przystąpieniem Polski do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 5 (56), 65–79, DOI: 10.18276/ais.2025.56-04.