



dr Sławomir R. Buczma

Autor jest starszym ekspertem prawnym w Prokuraturze Europejskiej, byłym sędzią oraz byłym ekspertem narodowym w Sekretariacie Generalnym Rady UE oraz Eurojuście; obecnie pierwszy radca delegowany do Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9070-8621>).

Zasady współpracy transgranicznej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej wynikające ze wzmocnionej współpracy ustanowionej na podstawie rozporządzenia 2017/1939

Słowa kluczowe: Prokuratura Europejska, nowy mechanizm współpracy, pozyskiwanie dowodów, zgoda organu sądowego, kontrola sądowa, gwarancje praw procesowych podejrzanych

Przedmiotem niniejszego artykułu jest prezentacja nowego mechanizmu pozyskiwania dowodów w ramach Prokuratury Europejskiej opartego na unikalnej strukturze współpracy między biurem działającym na szczeblu centralnym oraz zadaniach realizowanych w ramach struktury zdecentralizowanej w państwach członkowskich UE. Zmiany w wielu aspektach wyprzedzają dotychczasowe rozwiązania poświęcone gromadzeniu dowodów w UE bazujące na konwencjach i instrumentach wdrażających zasadę wzajemnego uznawania. Nowe regulacje mają wymiar wielopłaszczyznowy i nie stanowią jeszcze w pełni zbadanego obszaru współpracy. Niewątpliwie wpływ na to ma konieczność zgłębienia zasad pozyskiwania dowodów na poziomie krajowym, co przedkłada się na skuteczność transgranicznej współpracy, a także uwzględnienia najnowszego orzecznictwa TS, podkreślającego wymóg zapewnienia poszanowania prawa do skutecznej kontroli sądowej w procesie pozyskiwania dowodów. Podjęcie przez Polskę współpracy z państwami członkowskimi UE uczestniczącymi w stosowaniu rozporządzenia 2017/1939¹ stanowi niewątpliwie czynnik ułatwiający realizację zadań Prokuratury Europejskiej, stwarzając ogromną szansę na podniesienie skuteczności ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

1. Wprowadzenie

Zasady pozyskiwania dowodów na potrzeby postępowania karnego w Unii Europejskiej podlegają procesowi ciągłej ewolucji. Znaczącym czynnikiem pozwalającym na przyspieszenie i odformalizowanie tej współpracy było odejście od modelu konwencyjnego, który opierał się na wniosku państwa wzywającego, którego wykonanie podlega w znacznej mierze dyskrecjonalnej ocenie państwa wezwanego. Zastąpienie go zasadą wzajemnego uznawania pozwoliło na wdrożenie daleko idącego automatyzmu uznania

i wykonania przez państwo wykonania, które przekazane orzeczenie miało niezwłocznie uznać i wykonać bez dalszych formalności².

Kolejne instrumenty poświęcone gromadzeniu dowodów w prawie Unii Europejskiej miały stanowić skuteczną odpowiedź na znaczący wzrost przestępczości, w tym zorganizowanej i o charakterze transgranicznym, jak również umożliwiać pozyskiwanie dowodów elektronicznych w związku z postępującym rozwojem technologicznym³.

1 Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 283, s. 1) – dalej rozporządzenie 2017/1939.

2 Zob. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009, s. 100–101.

3 W tym zwłaszcza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1543 z 12.07.2023 r. w sprawie europejskich nakazów wydania i europejskich nakazów zabezpieczenia dowodów elektronicznych

Ideę powołania Prokuratury Europejskiej towarzyszyły nadzieje na ułatwienie sposobu pozyskiwania dowodów⁴, co pozwoliłoby na przezwyciężenie praktycznych trudności towarzyszących stosowaniu instrumentów opartych na wzajemnym uznawaniu we współpracy między państwami członkowskimi UE w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko interesom finansowym UE⁵. Projekt *Corpus Iuris*, rozwijając tę ideę⁶, wyprzedzał konkretne rozwiązania unijne w dziedzinie definicji przestępstw i sankcji oraz upowszechnienia koncepcji wzajemnego uznawania orzeczeń innych państw członkowskich w ramach międzyrządowej współpracy sądowej w sprawach karnych⁷.

Dopiero wraz z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej i rozpoczęciem przez nią działalności operacyjnej w czerwcu 2021 r. możliwa jest konfrontacja wcześniejszych założeń teoretycznych dotyczących odejścia od zasady wzajemnego uznawania w procesie pozyskiwania dowodów na rzecz koncepcji ich gromadzenia w ramach jednego urzędu o zdecentralizowanej strukturze (art. 8 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939)⁸.

2. Prokuratura Europejska – wielopłaszczyznowa platforma gromadzenia dowodów

Konsekwencją ustanowienia Prokuratury Europejskiej na podstawie art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹ jest stworzenie wielowarstwowego mechanizmu współpracy między państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie pozyskiwania dowodów. Rozporządzenie 2017/1939 powołuje *sui generis* mechanizm współpracy na poziomie unijnym, ograniczony jednak do państw członkowskich UE, które uczestniczą we wzmocnionej współpracy na podstawie rozporządzenia, a także korzystających z prawa głosu w Radzie Unii Europejskiej (art. 330 TFUE)¹⁰.

w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu karnym wykonawczym w związku z wykonaniem kar pozbawienia wolności (Dz.Urz. UE L 191, s. 118) czy propozycja dyrektywy opracowana przez Europejski Instytut Prawny (ELI) – Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Mutual Admissibility of Evidence and Electronic Evidence in Criminal Proceedings z 8.05.2023 r., https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Proposal_for_a_Directive_on_Mutual_Admissibility_of_Evidence_and_Electronic_Evidence_in_Criminal_Proceedings_in_the_EU.pdf (dostęp: 11.06.2024 r.).

4 Więcej por. S. Buczma, *Skutki utworzenia urzędu Prokuratury Europejskiej dla ochrony interesów finansowych UE na poziomie europejskim i krajowym* [w:] *Ochrona interesów finansowych a późniejsze przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2009, s. 145–146.

5 C. Nowak, *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013/11, s. 28.

6 W ostatecznej wersji florenckiej z 1999 r. Por. także Green paper on the criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of the European Prosecutor, COM(2001) 715 final.

7 E. Zielińska, *Perspektywa ustanowienia Prokuratora Europejskiego*, Warszawa 2014, s. 4.

8 Por. V. Mitsilegas, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X211005933> (dostęp: 13.06.2024 r.).

9 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

10 Państwo członkowskie UE może utracić prawo głosu w Radzie na podstawie procedury wynikającej z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13) – dalej TUE, który przewiduje możliwość zawieszenia praw członkowskich Unii Europejskiej, jeżeli dany kraj poważnie i stale narusza wartości, na których opiera się UE, określone w art. 2 TUE (wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości).

Zakres i zasady współpracy, począwszy od formalnego przystąpienia danego państwa do wzmocnionej współpracy, regulowane są treścią rozporządzenia 2017/1939, którego normy podlegają co do zasady bezpośredniemu stosowaniu. Niemniej z uwagi na konieczność zagwarantowania skutecznej współpracy organów krajowych z Prokuraturą Europejską, także przepisy krajowe ułatwiają bezkolizyjne zaadoptowanie treści rozporządzenia w porządku krajowym bądź interpretując warunki jego stosowania¹¹.

Liczba państw członkowskich UE nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy systematycznie maleje, zaś przyczyny leżące u podstaw takiego stanu rzeczy są uwarunkowane czynnikami natury politycznej bądź przeszkodami natury prawnej wiążącymi się ze zmianami traktatowymi¹². W momencie wejścia w życie rozporządzenia 2017/1939, 20 państw członkowskich uczestniczyło w ustanowieniu wzmocnionej współpracy¹³, zaś dwa kolejne państwa członkowskie UE przystąpiły do wzmocnionej współpracy od 22.08.2018 r.¹⁴ Polska przystąpiła do grupy państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy wraz z przekazaniem notyfikacji o zamiarze uczestnictwa przez Polskę we wzmocnionej współpracy na podstawie art. 328 ust. 1 oraz art. 331 ust. 1 TFUE, wyrażonym w piśmie z 5.01.2024 r., uzupełnionym pismem z 6.02.2024 r.¹⁵ Polska stała się więc formalnie 23 państwem uczestniczącym we wzmocnionej współpracy, choć do czasu osiągnięcia zdolności operacyjnej w okresie przejściowym zastosowanie znajdują reguły wynikające z art. 20 ust. 4 TUE, stosownie do którego akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące państwa członkowskie, zaś państwa poza tym obszarem zobowiązane są do nieutrudniania takiej współpracy stosownie do art. 327 TFUE.

Pojęcie państwa członkowskiego UE w rozumieniu rozporządzenia 2017/1939 może więc odbiegać od jego ogólnego znaczenia na gruncie art. 49 TUE i odnosić się do państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy (art. 2 pkt 1 rozporządzenia 2017/1939). To specyficzne pojęcie doznaje však ograniczeń w kontekście reguł ochrony danych osobowych przewidzianych w rozdziale VIII rozporządzenia 2017/1939,

11 H.H. Herrnfeld, *National implementation of the Regulation establishing the European Public Prosecutor's Office in Germany*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2024/1, s. 11–13.

12 Obecnie poza mechanizmem współpracy pozostaje Dania, Irlandia, Szwecja i Węgry. Dania pozostaje poza zakresem współpracy w sprawach karnych na podstawie art. 1 i 2 Protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 298). Do rozporządzenia nie przystąpiły także Irlandia, Szwecja i Węgry. Polska znajduje się w trakcie mechanizmu akcesyjnego. Szwecja wyraziła zamiar przystąpienia w 2024 r., jednak odpowiedni mechanizm akcesyjny uruchomiony zostanie po przyjęciu ustawodawstwa umożliwiającego współpracę w ramach Prokuratury Europejskiej – stanowisko rządu Szwecji z 26.01.2024 r., <https://www.government.se/press-releases/2024/01/more-effective-law-enforcement-through-swedish-participation-in-eppo/> (dostęp: 13.06.2024 r.).

13 Stosownie do motywu 8 rozporządzenia 2017/1939 są to: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy.

14 W odniesieniu do Holandii – decyzja Komisji (UE) 2018/1094 z 1.08.2018 r. potwierdzająca uczestnictwo Niderlandów we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 196, s. 1) oraz w odniesieniu do Malty – decyzja Komisji (UE) 2018/1103 z 7.08.2018 r. potwierdzająca uczestnictwo Malty we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 201, s. 2).

15 Decyzja Komisji (UE) 2024/807 z 29.02.2024 r. potwierdzająca uczestnictwo Polski we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 807, s. 1).

ponieważ znajdują one zastosowanie także względem państw członkowskich UE nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy. Takie ukształtowanie pojęcia państwa członkowskiego skutkowało koniecznością określenia zasad współpracy między państwami członkowskimi UE uczestniczącymi we wzmocnionej współpracy i pozostającymi poza zakresem tej współpracy (art. 105 rozporządzenia 2017/1939), jak również zasad finansowania Prokuratury Europejskiej przez państwa uczestniczące (art. 91 ust. 7 i 8 rozporządzenia 2017/1939).

Stosownie do powyższej reguły **współpraca z państwami członkowskimi UE nieuczestniczącymi we wzmocnionej współpracy opiera się na ogólnych zasadach pozyskiwania dowodów we współpracy transgranicznej wynikających z dorobku Unii Europejskiej¹⁶ oraz ułatwień wynikających z dodatkowych porozumień z tymi państwami zawartymi na podstawie art. 105 rozporządzenia 2017/1939¹⁷**. Takie porozumienie zawarły m.in. Węgry oraz Dania. Na potencjalny zakres współpracy z tymi państwami wskazuje liczba postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską z elementami dotyczącymi tych państw¹⁸.

W odniesieniu do państw członkowskich UE, które nie uczestniczyły we wzmocnionej współpracy w momencie wejścia w życie rozporządzenia 2017/1939, zakres kompetencji temporalnej może być odmiennie określony. W odniesieniu do Malty i Holandii zakres temporalny stosowania rozporządzenia odpowiada dacie wejścia w życie rozporządzenia, tj. od 20.11.2017 r. Natomiast względem Polski **Komisja Europejska określiła, że rozporządzenie 2017/1939 stosuje się w Polsce w odniesieniu do wszelkich przestępstw wchodzących w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej, lecz popełnionych po 1.06.2021 r.¹⁹** W stosunku do kolejnych państw członkowskich wyrażających wolę przystąpienia do Prokuratury Europejskiej i mając na względzie datę przystąpienia, należy się spodziewać powielenia powyższego rozwiązania dotyczącego określenia daty temporalnego stosowania rozporządzenia 2017/1939, chyba że Komisja wskaże odmienną datę z uwagi na odległy termin związania się rozporządzeniem.

Odmienne zasady współpracy przyjęte zostały względem pozyskiwania dowodów z państw trzecich (art. 104 rozporządzenia 2017/1939), a także instytucji i agencji Unii Europejskiej (art. 103 rozporządzenia 2017/1939).

Współpraca z państwami trzecimi regulowana jest na podstawie porozumień międzynarodowych zarówno wielostronnych, jak i bilateralnych. Dotyczy to porozumień zawieranych

między państwami członkowskimi UE, a także Unią Europejską z państwami trzecimi²⁰. Umowy międzynarodowe z państwem trzecim, które UE zawarła lub do których przystąpiła zgodnie z art. 218 TFUE w dziedzinach objętych właściwością Prokuratury Europejskiej, są dla Prokuratury Europejskiej wiążące (art. 104 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939). W wymiarze praktycznym w kontekście umów podpisanych między UE dotyczy to Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC)²¹ oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej²². Unia Europejska jest stroną wskazanych konwencji i Prokuratura Europejska została wskazana jako właściwy organ Unii 5.10.2022 r.

Ponadto UE jest także stroną Porozumienia między Unią Europejską a Republiką Islandii oraz Królestwem Norwegii w sprawie stosowania niektórych postanowień Konwencji z dnia 29 maja 2000 roku o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej oraz Protokołu z 2001 roku do Konwencji²³, Umowy w sprawie wzajemnej pomocy prawnej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi z 25.06.2003 r.²⁴ (o charakterze pomocniczym do umów bilateralnych między państwami członkowskimi UE i USA) oraz Umowy między Unią Europejską a Japonią w sprawie wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych (samodzielna umowa) z 30.11.2009 r.²⁵ Potencjalnie więc Prokuratura Europejska mogłaby także w tym przypadku zostać wskazana jako właściwy organ Unii.

Wobec braku umowy między UE a państwem trzecim, państwa członkowskie UE mogą wskazać Prokuraturę Europejską jako organ właściwy do celu wykonywania zawartych przez nie wielostronnych umów międzynarodowych w sprawie pomocy prawnej w sprawach karnych, jeżeli zezwala im na to stosowna wielostronna umowa międzynarodowa i jeżeli wyrazi na to zgodę państwo trzecie (art. 104 ust. 4 rozporządzenia 2017/1939). W ujęciu praktycznym rozwiązanie to zostało zastosowane względem Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 20.04.1959 r.²⁶ wraz z protokołami dodatkowymi, która zawiera podstawowy mechanizm współpracy między państwami członkami Rady Europy w zakresie pozyskiwania dowodów. Unia Europejska nie jest stroną tej konwencji. Z tego względu w ramach Rady Europy trwają prace zmierzające do określenia zasad współpracy między państwami stronami konwencji z 1959 r., niebędącymi państwami członkowskimi UE uczestniczącymi we współpracy wzmocnionej, oraz Prokuraturą Europejską²⁷.

16 Więcej na ten temat zob. S.R. Buczma, R. Kierzyńska, *Europejski nakaz dochodzeniowy. Nowy model współpracy w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 1–9 i n.

17 W odniesieniu do Węgier – *Working Arrangement on Cooperation between the EPPO and the Office of the Prosecutor General of Hungary* z 6.04.2021 r., https://www.epppo.europa.eu/sites/default/files/2021-04/Working_arrangement_EPPO-HU_0.pdf (dostęp: 13.06.2024 r.), zaś Danii – *Working Arrangement on Cooperation between the EPPO and the Ministry of Justice of the Kingdom of Denmark* z 31.08.2023 r. https://www.epppo.europa.eu/sites/default/files/2023-09/Working_arrangement_between_EPPO_and_MJ_Denmark_EN_EPPOalternate_signed.pdf (dostęp: 13.06.2024 r.).

18 Dania – 3 sprawy, Węgry 80 spraw, Irlandia 3 sprawy, Polska 58 spraw, Szwecja 15 spraw – por. EPPO, *Annual Report 2023*, s. 109, <https://www.epppo.europa.eu/en/news/annual-report-2023-eppo-warns-serious-organised-crime-continues-feast-eu-revenue> (dostęp: 13.06.2024 r.).

19 Art. 2 decyzji Komisji (UE) 2024/807 z 29.02.2024 r. potwierdzającej uczestnictwo Polski we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 2024/807).

20 N. Franssen, *Judicial Cooperation Between the EPPO and Third Countries Chances and Challenges*, „Eu crim” 2019/3, s. 200–201.

21 Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563. A zwłaszcza stosowanie jej art. 46, 47, 49 i 55. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 15.09.2006 r.

22 Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158. A zwłaszcza stosowanie jej art. 12, 18 i 19. Konwencja ratyfikowana przez Polskę.

23 Dz.Urz. UE L 26 z 2004 r., s. 3.

24 Dz.Urz. UE L 181 z 2003 r., s. 34.

25 Dz.Urz. UE L 39 z 2010 r., s. 20.

26 Dz.U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854 ze zm. – dalej konwencja z 1959 r.

27 Rozważane były przy tym dwie opcje: od zmiany postanowień samej konwencji z 1959 r. po przyjęcie odrębnego instrumentu Rady Europy, który określałby ramy takiej współpracy – por. dokument Komitetu ekspertów w sprawie funkcjonowania europejskich konwencji dotyczących współpracy w sprawach karnych (PC-OC) przy Radzie Europy z 27.02.2023 r., PC-OCMod(2023)02, <https://rm.coe.int/pc-ocmod02-02-23-compilation-epppo/1680aa4f66> (dostęp: 13.06.2024 r.). Dotychczas Prokuratura Europejska wskazana została jako właściwy organ współpracy na podstawie konwencji z 1959 r. w ramach deklaracji jednostronnych przez 19 państw członkowskich UE uczestniczących we wzmocnionej współpracy.

Dodatkowo Prokuratura Europejska zawarła porozumienia o współpracy z właściwymi organami prokuratorskimi następujących państw: Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Gruzji, Macedonii Północnej, Mołdawii, Stanów Zjednoczonych i Ukrainy²⁸.

W odniesieniu do reguł współpracy z instytucjami i agencjami UE i przy uwzględnieniu zasady lojalnej współpracy wszystkie organy krajowe i odpowiednie organy Unii, w tym Eurojust, Europol i OLAF, powinny aktywnie wspierać Prokuraturę Europejską w prowadzeniu postępowań przygotowawczych, a także w czynnościach związanych z oskarżaniem. Współpraca ta odbywać się powinna od momentu, w którym Prokuratura Europejska zostanie poinformowana o możliwości popełnienia przestępstwa, aż do momentu podjęcia przez nią decyzji o wniesieniu oskarżenia lub innym zakończeniu sprawy. Prokuratura Europejska podpisała porozumienia dotyczące współpracy m.in. z Eurojustem, Europolem czy OLAF-em²⁹.

3. Nowy rodzaj współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej

Specyfikę współpracy podejmowanej w ramach Prokuratury Europejskiej uwypukla fakt, że jest ona niepodzielnym unijnym organem o zdecentralizowanej strukturze, działającym jako jeden urząd o strukturze hybrydowej (art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2017/1939). W celu realizacji jednoci Prokuratury Europejskiej odbywa się więc współpraca między szczeblem centralnym a delegowanymi prokuratorami europejskimi (DPE) na poziomie zdecentralizowanym, z zachowaniem zasad prowadzenia czynności dowodowych w państwie pomocniczym³⁰.

Struktura jednego urzędu zapewnia współpracę między delegowanymi prokuratorami europejskimi w formie bezpośredniej, a także horyzontalnej, która nie podlega przesłankom odmowy wykonania charakterystycznym dla procedury wzajemnego uznawania. Zmiana paradygmatu współpracy – od wzajemnej pomocy – na rzecz transgranicznych postępowań karnych opartych na bliskiej współpracy między prowadzącym sprawę DPE a DPE pomocniczym w ramach tego samego urzędu skutkowało ukształtowaniem poczucia kolektywnej odpowiedzialności za skuteczność funkcjonowania nowego mechanizmu współpracy, co znacząco wpływa na poprawę jego efektywności.

Dodatkowo jej funkcjonowanie wspiera oparty na zasadzie lojalnej współpracy wymóg, by Prokuratura Europejska oraz właściwe organy krajowe współpracowały ze sobą i przekazywały sobie informacje w celu efektywnej walki z przestępstwami objętymi właściwością Prokuratury Europejskiej (motyw 14 rozporządzenia 2017/1939). Dodatkowo przyjęcie jednego oficjalnego języka urzędowego w kontaktach między biurem centralnym i delegowanym prokuratorem europejskim pozwala nie tylko na ominięcie czasochłonnych i kosztownych tłumaczeń, lecz także przekłada się na szybkość i większą skuteczność postępowania. Dostęp do materiału dowodowego jest bowiem

o wiele łatwiejszy, niezależnie od tego, gdzie został on pozyskany i na potrzeby jakiego postępowania zostanie wykorzystany, zaś bariera językowa przestaje oddziaływać na skuteczność współpracy.

Odejście od zasady wzajemnego uznawania i tradycyjnych mechanizmów współpracy sądowej opartej na konwencjach oraz instrumentach wdrażających zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń w celu gromadzenia dowodów, przez stworzenie mechanizmu *sui generis* współpracy w ramach jednego urzędu pozwoliło na osiągnięcie bardziej zaawansowanego poziomu współpracy, choćby w porównaniu do europejskiego nakazu dowodowego. Ten ostatni instrument wprowadzie cechuje odformalizowana współpraca oparta na ujednoliconych formularzach pozwalających na uporządkowanie informacji zawartych w orzeczeniu podlegającym wykonaniu, ale wciąż bazuje na współpracy niezależnych organów sądowych państw członkowskich UE³¹. Organy te korzystają z pewnego marginesu uznaniowości w zakresie wykonywania wniosków pochodzących z innych państw członkowskich, będąc związane testem proporcjonalności oraz oceną dopuszczalności przeprowadzenia danej czynności w podobnej sprawie krajowej (motywy 11 i 26 dyrektywy 2014/41/UE³²).

Także kierując się zasadą pomocniczości, prawodawca unijny uznał konieczność ustanowienia Prokuratury Europejskiej w celu intensyfikacji walki z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii, ponieważ ściganie tego rodzaju przestępstw przez państwa członkowskie UE nie pozwalało na osiągnięcie tego celu w wystarczającym zakresie na poziomie krajowym ze względu na rozdrobnienie krajowego ścigania.

4. Współpraca między delegowanymi prokuratorami europejskimi

Istota współpracy między państwami członkowskimi uczestniczącymi we wzmocnionej współpracy zakłada bezpośrednią współpracę między delegowanymi prokuratorami europejskimi. Stosownie do art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę może samodzielnie przeprowadzić czynności w ramach postępowania przygotowawczego albo wydać właściwym organom w swoim państwie członkowskim polecenie, by takie czynności przeprowadziły. Organy te zgodnie z prawem krajowym zapewniają wykonanie wszystkich poleceń i podejmują czynności im przydzielone. Koncepcja Prokuratury Europejskiej jako niepodzielnego unijnego organu o zdecentralizowanej strukturze, działającej jako „jeden urząd” (ang. *single office*), skutkuje tym, że w ramach szczebla zdecentralizowanego, który stanowią DPE działający w państwach członkowskich, konieczna jest bezpośrednia i skuteczna współpraca zarówno z organami krajowymi, jak i w ujęciu wertykalnym między DPE.

In *principio* DPE w danym państwie powinien mieć taki sam zakres uprawnień jak prokurator krajowy. Delegowani prokuratorzy europejscy są uprawnieni do składania wniosków o przeprowadzenie wszelkich czynności, jakie mogą podejmować prokuratorzy na mocy prawa krajowego w podobnych

28 EPPO, *Annual Report 2023...*, s. 107–108.

29 Ilość porozumień w tym zakresie systematycznie rośnie, zaś warunki współpracy z innymi agendami UE podlegają negocjacji, np. z Parlamentem Europejskim i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych – por. EPPO, *Annual Report 2023...*, s. 106.

30 H.H. Herrnfeld, *The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework: Issues of Implementation – a Perspective from Germany*, „*Eucrim*” 2018/2, s. 117–118.

31 Por. S.R. Buczma, R. Kierzyńska, *Europejski...*, s. 175.

32 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z 3.04.2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.Urz. UE L 130, s. 1) – dalej dyrektywa nr 2014/41/UE.

sprawach krajowych, lub do zarządzenia takich czynności³³. Delegowani prokuratorzy europejscy mogą zarządzać czynnościami, o których mowa w art. 30 ust. 1 i 4 rozporządzenia 2017/1939, tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione podstawy, by przypuszczać, że czynności te mogą prowadzić do uzyskania informacji lub dowodów koniecznych do celów postępowania przygotowawczego, i jeśli nie są dostępne inne mniej inwazyjne czynności, które mogłyby doprowadzić do osiągnięcia tego samego celu. Procedury i tryb podejmowania tych czynności są określone przez właściwe prawo krajowe. Należy odnotować, że przyjęto w tym zakresie podobne rozwiązania jak w dyrektywie w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego.

Zróżnicowaniu ulega natomiast zakres kompetencji delegowanych prokuratorów europejskich działających w postępowaniach Prokuratury Europejskiej realizowanych w ramach *ratione materiae* wyłącznie na szczeblu krajowym oraz w postępowaniach transgranicznych. W zakresie bowiem postępowań krajowych delegowani prokuratorzy europejscy przynajmniej w przypadkach, w których maksymalny wymiar kary za przestępstwo będące przedmiotem postępowania przygotowawczego wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności, są uprawnieni do przeprowadzenia lub wnioskowania o przeprowadzenie czynności dowodowych w ramach postępowania przygotowawczego, określonych w art. 30 rozporządzenia 2017/1939. Uregulowanie to odnosi się do delegowanych prokuratorów europejskich uprawnionych do prowadzenia postępowań przygotowawczych na poziomie krajowym i tylko w zakresie, w jakim Prokuratura Europejska władna jest wszcząć postępowanie (art. 26) lub przejąć jego prowadzenie (art. 27). Państwa członkowskie UE mają przy tym możliwość kształtowania zakresu uprawnień DPE w celu pozyskania materiału dowodowego, jak również ograniczenia tego uprawnienia wyłącznie do wnioskowania określonych czynności dowodowych od właściwych organów krajowych. Czynności te mogą podlegać kontroli sądowej wyrażonej następczo (*ex post*) lub uprzednio (*ex ante*)³⁴.

Czynności postępowania przygotowawczego wymienione w art. 30 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 mogą podlegać warunkom wynikającym z prawa krajowego, jeśli zawiera ono ograniczenia względem określonej kategorii osób zobowiązanych do zachowania np. tajemnicy służbowej czy zawodowej. Dalsze ograniczenia mogą wynikać z faktu uzależnienia możliwości przeprowadzenia określonych czynności dowodowych wyłącznie względem najpoważniejszych przestępstw (np. ograniczenie w stosowaniu dostaw niejawnie kontrolowanych czy przechwytywania danych komunikacyjnych – art. 30 ust. 1 lit. e i f rozporządzenia 2017/1939). Z tego też względu państwa członkowskie zostały zobowiązane do przekazania Prokuraturze Europejskiej wykazu poważnych przestępstw zgodnie z art. 117 rozporządzenia 2017/1939, jeśli korzystają z tego typu ograniczeń.

W wypadkach transgranicznych art. 31 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 określa minimalny zakres kompetencji DPE w zakresie możliwości zarządzenia wykonania lub samodzielnego prowadzenia wszelkich czynności, jakie mogą stosować

prokuratorzy na mocy prawa krajowego w podobnych sprawach krajowych. Delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę może przekazać do wykonania wszelkie czynności, do których podjęcia jest uprawniony zgodnie z art. 30 rozporządzenia 2017/1939. Określenie zasad współpracy pomiędzy DPE jest wynikiem braku europejskiego kodeksu określającego procedurę karną, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego³⁵. Brak ten kompensowany jest regulacjami ułatwiającymi współpracę transgraniczną. Rozgraniczenie kompetencji DPE w zależności od miejsca wykonania czynności dowodowej nie wiąże się jednak z odmiennym ich statusem, lecz jedynie odmiennym zakresem funkcjonalnym³⁶.

Rozporządzenie 2017/1939 wprowadza nowatorskie zasady współpracy między DPE, która odbywa się poza dotychczasowym reżimem instrumentów poświęconych gromadzeniu dowodów w sprawach karnych³⁷. Pozwala to na ułatwienie oraz przyspieszenie współpracy bez dodatkowych ograniczeń, a zwłaszcza przesłanek odmowy wykonania wnioskowanej czynności, które towarzyszą instrumentom poświęconym współpracy w sprawach karnych.

Także w tym przypadku gromadzenie dowodów odbywa się przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z zasady terytorialności³⁸ i wyraźnego rozdzielania kompetencji w procesie pozyskania dowodów z innego państwa, którego prawo krajowe ma zastosowanie w tym względzie. Natomiast zasady dopuszczalności dowodów, w tym wnioskowanej czynności dowodowej, oraz uzasadnienie takiej konieczności odbywa się zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę. Jeżeli jednak pozyskanie dowodu wykraczałoby poza zakres jego właściwości terytorialnej, DPE prowadzący sprawę przekazuje do wykonania czynność w ramach postępowania przygotowawczego jednemu lub kilku delegowanym prokuratorom europejskim z innego państwa członkowskiego, jednocześnie informując o tym nadzorującego go prokuratora europejskiego. Jakkolwiek zasadą wynikającą z art. 39 Regulamin wewnętrznego Prokuratury Europejskiej³⁹, jest wyznaczanie jednego DPE do przeprowadzenia weryfikacji, czy zachodzi właściwość rzeczowa do prowadzenia postępowania, niemniej wraz z podjęciem decyzji o wszczęciu lub przejęciu postępowania nie ma przeszkód, by nadzorujący prokurator europejski wyznaczył do prowadzenia postępowania przygotowawczego więcej niż jednego DPE z danego państwa, o ile jest to dopuszczalne na podstawie prawa krajowego, stosownie do art. 43 ust. 2 decyzji WRP.

Delegowany prokurator europejski, który wykonuje funkcje pomocnicze, nie jest uprawniony do oceny zasadności wniosku dowodowego przekazanego mu do wykonania ani jego zgodności z prawem krajowym państwa, w którym DPE prowadzi

33 Por. rozwiązania przyjęte w Belgii – Y. Van Den Berge, *Role of the Belgian Investigative Judge in EPPO Cases*, „Eu crim” 2021/1, s. 63–64.

34 D. Brodowski [w:] *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, red. H.H. Herrfeld, D. Brodowski, Ch. Burchard, Baden-Baden 2021, s. 288–289.

35 Więcej na ten temat por. G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, *passim*.

36 H.H. Herrfeld [w:] *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, red. H.H. Herrfeld, D. Brodowski, Ch. Burchard, Baden-Baden 2021, s. 288.

37 Więcej na ten temat por. S.R. Buczma, R. Kierzyńska, *Europejski...*, s. 1–9.

38 Więcej zob. T. Ostrowski, *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008, s. 24–33.

39 Por. wersja skonsolidowana decyzji Kolegium Prokuratury Europejskiej 3/2020 z 12.10.2020 ze zmianami na podstawie decyzji Kolegium 85/2021 z 11.08.2021 r., 26/2022 z 29.06.2022 r. oraz 010/24 z 7.02.2024 r. (https://epo-lex.eu/cdn_01/) – dalej decyzja WRP.

daną sprawę pozostającą w zakresie właściwości Prokuratury Europejskiej. Z racji tego, że rozporządzenie 2017/1939 nie przewiduje przesłanek odmowy wykonania wniosku, jak np. przewidzianych w art. 11 dyrektywy o europejskim nakazie dochodzeniowym⁴⁰, stąd jedyne ograniczenia w wykonaniu zleconej czynności wynikają z prawa krajowego państwa pomocniczego. Sama decyzja o wykonaniu czynności dowodowej przekazana pomocniczemu DPE powinna jasno określać, o jaką czynność dowodową wnioskuję, w jakich okolicznościach faktycznych zaistniała potrzeba jej przeprowadzenia oraz jaki jest termin jej wykonania. W wypadku trudności lub braku możliwości przeprowadzenia zleconej czynności, pomocniczy DPE informuje prokuratora europejskiego nadzorującego oraz prowadzącego sprawę delegowanego prokuratora europejskiego, wdrażając mechanizm konsultacji. Bezpośrednia forma konsultacji między delegowanymi prokuratorami europejskimi powinna umożliwić rozwiązanie wątpliwości: 1) dotyczących niekompletnej lub zawierającej oczywisty istotny błąd dokumentacji związanej z przekazaniem czynności do wykonania; 2) gdy wnioskowanej czynności nie można przeprowadzić w terminie wskazanym w decyzji DPE prowadzącego sprawę z uzasadnionych i obiektywnych powodów; 3) gdy zleconą czynność można osiągnąć za pomocą mniej inwazyjnej czynności; lub 4) gdy zlecona czynność nie istnieje lub nie byłaby dopuszczalna w podobnej sprawie krajowej zgodnie z prawem jego państwa członkowskiego (art. 31 ust. 5 rozporządzenia 2017/1939). W trybie bezpośrednich kontaktów DPE osiąga porozumienia odnośnie do nowego terminu wykonania zleconej czynności, gdy jej terminowe wykonanie napotkało na obiektywne trudności (art. 53 ust. 3 decyzji WRP).

System zarządzania sprawami wdrożony w Prokuraturze Europejskiej (ang. *Case Management System*) pozwala na identyfikację decyzji, które nie zostały wykonane w terminie, a także w dodatkowym terminie, co pozwala stałej izbie monitorującej daną sprawę na podjęcie określonych działań zmierzających do analizy powodu niewykonania. Analiza ta będzie dotyczyła stopnia skomplikowania zleconej czynności, warunków prawnych jej wykonania w państwie pomocniczym, a także oceny zasadności wyznaczonego terminu w odniesieniu do stopnia skomplikowania czynności. Ten sam tryb znajduje zastosowanie w wypadku braku osiągnięcia porozumienia między delegowanymi prokuratorami europejskimi w terminie siedmiu dni roboczych (art. 31 ust. 7 rozporządzenia 2017/1939). Nawiązanie dialogu pomiędzy delegowanymi prokuratorami europejskimi w wymiarze transgranicznym, a zwłaszcza potwierdzenie przez delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, że czynności zmierzają do zakończenia, pozwalają stałej izbie na zakończenie monitorowania zleconej czynności. W razie potrzeby właściwa stała izba monitorująca sprawę, w której zaistniała konieczność przeprowadzenia zleconej czynności dowodowej, wysłuchuje w niezbędnym zakresie delegowanych prokuratorów europejskich związanych ze sprawą, a następnie bez zbędnej zwłoki oraz zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym i rozporządzeniem podejmuje decyzję,

czy i do kiedy pomocniczy delegowany prokurator europejski ma przeprowadzić przekazaną czynność lub czynność zastępczą, a następnie informuje o tej decyzji wspomnianych delegowanych prokuratorów europejskich za pośrednictwem właściwego prokuratora europejskiego (art. 31 ust. 8 rozporządzenia 2017/1939). Wskazane reguły koncyliacyjne w pozyskiwaniu dowodów w wymiarze transgranicznym, które nie podlegają kontroli sądowej, określane są ze względu na tryb uzgodnienia sposobu przeprowadzenia dowodu mianem wzajemnego uznawania *de luxe* (ang. *mutual recognition de luxe*)⁴¹.

5. Zgoda organu sądowego

Jednym z kluczowych zagadnień związanych ze skutecznością pozyskania dowodu przez delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę jest wymóg uzyskania zgody sądowej względem określonej czynności dowodowej. Wymóg kontroli sądowej nie jest warunkiem ustanowionym przez rozporządzenie 2017/1939, lecz może być konsekwencją regulacji krajowych, które w związku z intruzywnym charakterem danego środka dowodowego wprowadzają dodatkowy wymóg kontroli przez organ sądowy w celu ochrony praw procesowych uczestników postępowania karnego. Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939, który stanowi o relacji między treścią rozporządzenia a prawem krajowym, określa *in principio* zasadę pierwszeństwa stosowania rozporządzenia w odniesieniu do postępowania przygotowawczego i czynności związanych z oskarżeniem w imieniu Prokuratury Europejskiej. Prawo krajowe ma zastosowanie jedynie w zakresie, w jakim dana kwestia nie jest regulowana rozporządzeniem. Prawem podlegającym stosowaniu jest prawo państwa członkowskiego, w którym delegowany prokurator europejski prowadzi sprawę zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939. **Zważywszy na to, że sposób przeprowadzenia czynności dowodowych nie jest harmonizowany w treści rozporządzenia, poza wymogiem zagwarantowania minimalnego katalogu środków dowodowych przez państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy, przepisy prawa krajowego są właściwe do określenia zarówno sposobu przeprowadzenia czynności dowodowej, jak i zakresu gwarancji procesowych towarzyszących jej wykonaniu.** Prawo krajowe może przy tym nie przewidywać żadnej kontroli sądowej na tym etapie postępowania karnego lub określać kategorie dowodów, w celu pozyskania których niezbędne będzie uzyskanie kontroli sądowej stosownie do wymogów prawa krajowego. Pojęcie organu sądowego nie zostało określone w treści rozporządzenia, jak również nie doczekało się interpretacji ze strony TSUE. Zastosowanie mają więc w tym zakresie reguły krajowe określające wymóg uzyskania zgody na przeprowadzenie dowodu, np. zgody sędziego śledczego lub sądu. Przekazanie danej czynności do wykonania pomocniczemu delegowanemu prokuratorowi europejskiemu uzależnione więc będzie od uzyskania takiej zgody.

Kompleksowy charakter omawianego zagadnienia skutkuje tym, że uzyskanie zgody organu sądowego może być także wymagane w pomocniczym państwie członkowskim na przeprowadzenie zawnioskowanej czynności. Stosownie do art. 31 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939, jeżeli zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora

40 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z 3.04.2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.Urz. UE L 130, s. 1, ze zm.). Por. Eurojust, *Report on Eurojust's casework in the field of the European Investigation Order*, November 2020, s. 32–37, <https://www.eurojust.europa.eu/publication/report-eurojust-casework-european-investigation-order> (dostęp: 13.06.2024 r.).

41 H.H. Herrnfeld [w:] *European Public...*, s. 287.

Europejskiego do przeprowadzenia danej czynności wymagana jest zgoda organu sądowego, pomocniczy DPE musi uzyskać taką zgodę zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego. Jeżeli organ sądowy nie wyda zgody na przeprowadzenie czynności, które DPE prowadzący sprawę przekazał do wykonania, prokurator ten cofa przekazanie. Jeżeli jednak zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego nie jest wymagana taka zgoda organu sądowego, a jest ona wymagana zgodnie z prawem państwa członkowskiego delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, to delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę powinien uzyskać taką zgodę i przedstawić ją wraz z dokumentacją związaną z przekazaniem czynności do wykonania. Rozwiązanie przyjęte w art. 31 ust. 3 odbiega od standardowych rozwiązań charakterystycznych dla procedury wzajemnego uznawania.

Treść rozporządzenia 2017/1939 wydaje się więc przychylić do wymogu pojedynczej kontroli sądowej w jednym z państw zaangażowanych w przeprowadzenie czynności dowodowej. W przypadku gdy do wykonania takiej czynności niezbędna jest zgoda organu sądowego, należy wyraźnie określić, w którym państwie członkowskim należy ją uzyskać, przy czym zawsze powinna być to tylko jedna zgoda (motyw 72 rozporządzenia 2017/1939). Powstaje jednak wątpliwość, jaka reguła powinna mieć zastosowanie, gdy kontrola sądowa dla danego typu czynności dowodowej wymagana jest zarówno w państwie, w którym prowadzona jest sprawa, jak i w państwie pomocniczym⁴². Zagadnienie to dostrzeżone zostało na kanwie rozwiązań prawnych funkcjonujących w Austrii oraz Niemczech, w których kontrola sądowa jest niezbędna w odniesieniu do czynności przeszukania mieszkania. Problem prawny, jaki został przedstawiony w pytaniu prejudycjalnym zadany przez Sąd Krajowy w Wiedniu (*Oberlandesgericht Wien*) w sprawie C-281/22, G.K.⁴³, zawisłej przed TS, wynikał z czynności przeszukania zleconej pomocniczemu DPE w Austrii przez delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę w Niemczech na podstawie art. 31 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939. Stosownie do § 105 ust. 1 niemieckiego kodeksu postępowania karnego (*Strafprozessordnung*) postanowienie o przeszukaniu może wydać jedynie sąd i – w wypadku bezpośredniego zagrożenia – również prokuratura oraz jej organy pomocnicze. Delegowany prokurator europejski w Niemczech uzyskał zgodę na przeprowadzenie przeszukania i w związku z transgranicznym charakterem sprawy⁴⁴ zlecił przeprowadzenie przeszukania mieszkania austriackiemu DPE w odniesieniu do mieszkań oskarżonych znajdujących się na terytorium Austrii. Delegowany prokurator europejski pomocniczy w Austrii w ramach świadczonej pomocy w tym postępowaniu, na mocy art. 31 rozporządzenia 2017/1939, po pierwsze, wydał nakaz

przeszukania i zabezpieczenia zarówno lokali spółki matki, jak i lokali mieszkalnych, z których wszystkie znajdowały się na terytorium Austrii, a po drugie, zwrócił się do właściwych sądów austriackich o udzielenie zgody na te czynności. Po uzyskaniu zgody właściwych sądów w Wiedniu, pomocniczy delegowany prokurator europejski polecił właściwemu organowi podatkowemu skuteczne wykonanie wspomnianych czynności, które to czynności organ ten następnie wykonał. Osoby podejrzane w toczącej się sprawie w Niemczech wniosły zażalenie na czynności przeszukania, zaś postępowanie zażaleniowe przed Sądem Krajowym w Wiedniu skutkowało zaprezentowaniem dwóch odmiennych koncepcji dotyczących zakresu kontroli sądowej w państwie pomocniczym, tj. pełnej kontroli w państwie pomocniczym, włącznie z warunkami dopuszczalności dowodów w tym państwie, bądź kontroli ograniczonej wyłącznie do czynności związanych z faktycznym pozyskaniem dowodu w tym państwie.

Pomocniczy DPE prezentował pogląd dotychczas dominujący w praktyce stosowania rozporządzenia, ograniczający zakres badania przez właściwe organy państwa pomocniczego DPE jedynie do zagadnień proceduralnych związanych z wykonywaniem zleconych czynności w ramach postępowania przygotowawczego, nie zaś kompetencji formalnych i materialnych do przeprowadzenia takiej czynności. Pogląd ten opierał się na fakcie przeprowadzenia wcześniejszej kontroli sądowej przez sędziego śledczego działającego przy Sądzie Rejonowym w Monachium (państwie prowadzonej sprawy).

Pogląd ten został podzielony przez TS w orzeczeniu C-281/22, G.K., w którym podkreślono, że jeżeli przekazana do wykonania czynność w ramach postępowania przygotowawczego wymaga zgody organu sądowego zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego DPE, 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 zagrożone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁴⁵ prawa osoby, której dana czynność dotyczy, powinny podlegać uprzedniej kontroli sądowej w państwie członkowskim DPE prowadzącego sprawę.

Orzeczenie to podąża w duchu wykładni przeprowadzonej na gruncie dyrektywy 2014/41/UE względem środków odwoławczych przewidzianych w jej art. 14. W wyroku w sprawie C-852/19, *Gavanazov II*⁴⁶, TS wskazał, że przepis ten, rozpatrywany w związku z art. 24 ust. 7 dyrektywy 2014/41/UE i art. 47 KPP, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wydającego europejski nakaz dochodzeniowy, w którym nie przewidziano żadnego środka odwoławczego od wydania europejskiego nakazu dochodzeniowego dotyczącego dokonania przeszukania i zajęcia oraz przeprowadzenia przesłuchania świadka w ramach wideokonferencji. Zdaniem Trybunału w wypadku, gdy w państwie wydania brak jest środków zaskarżenia względem europejskiego nakazu dowodowego wydanego z naruszeniem art. 47 KPP, zasada wzajemnego uznawania

42 H.H. Herrfeld, *Efficiency contra legem? Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, „Eu crim” 2023/2, s. 229–237.

43 Wyrok TS z 21.12.2023 r., C-281/22, G.K., B.O.D. GmbH, S.L. przy udziale Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt, EU:C:2023:1018 – dalej wyrok C-281/22, G.K.

44 W omawianej sprawie DPE w Niemczech wszczął w imieniu Prokuratury Europejskiej postępowanie przygotowawcze w sprawie unikania opodatkowania i przynależności do organizacji przestępczej powstałej w celu popełniania przestępstw podatkowych i przywóz do Unii biodiesla pochodzenia amerykańskiego z naruszeniem przepisów celnych przez składanie fałszywych oświadczeń i spowodowanie szkody w wysokości 1 295 000 EUR.

45 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

46 Wyrok TS z 11.11.2021 r., C-852/19, *Postępowanie karne przeciwko Ivanowi Gavanazowowi*, EU:C:2021:902.

orzeczeń nie ma zastosowania, nie mogą prowadzić do faworyzowania państwa niespełniającego wymogu zgodności ze standardami Karty. Nakaz wydany w takiej sytuacji musiałby się spotkać z zastosowaniem przesłanki odmowy na podstawie art. 11 ust. 1 lit. f dyrektywy 2014/41/UE, ponieważ wykonanie nakazu narażałoby państwo wykonania na naruszenie jego zobowiązań wynikających z art. 6 TUE i KPP⁴⁷.

6. Zgoda organu sądowego a kontrola sądowa

Orzeczenie zapadłe w sprawie C-281/22, G.K., uwidoczniło różnicę w podejściu do kwestii zgody organu sądowego (ang. *judicial authorisation*, niem. *richterliche Genehmigung*) oraz kontroli sądowej (ang. *judicial review*, niem. *vorherige gerichtliche Überprüfung*), która wymagana jest w odniesieniu do najbardziej intrygujących środków dowodowych.

Rozgraniczenie to oddaje odmienną sadową weryfikację metod pozyskiwania dowodów, które mogą podlegać uprzedniej bądź następnej kontroli sądowej. Przy tym w pierwszym wariancie zasadność czynności dowodowej może być uzależniona od zgody sądowej lub polegać wprost na konieczności wydania przez sąd lub sędziego decyzji o przeprowadzeniu dowodu na wniosek prokuratora (kontrola *ex ante*). W drugim wariancie kontrola sądowa może odnosić się nie tylko do zasadności przeprowadzenia dowodu, lecz także sposobu jego przeprowadzenia (kontrola *ex post*).

Pomimo jednoznacznego brzmienia art. 86 ust. 3 TFUE, dotyczącego zakresu przyszłego rozporządzenia dotyczącego Prokuratury Europejskiej, prawodawca unijny nie zdecydował się na określenie precyzyjnych zasad dopuszczalności dowodów oraz zasad sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez nią przy wypełnianiu jej funkcji. W celu zabezpieczenia legalności wykorzystania materiału dowodowego pozyskanego z innego państwa członkowskiego w trybie art. 31 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939, prawodawca unijny wprowadza normę gwarancyjną, stosownie do której dowody uzyskane w postępowaniu transgranicznym nie podlegają wykluczeniu tylko dlatego, że pozyskane zostały w innym państwie członkowskim lub zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego (art. 37 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939). Dowody te mają podlegać wykorzystaniu w państwie, w którym DPE prowadzi sprawę, bez uprzedniej konieczności uznania podstaw przeprowadzenia dowodu przez delegowanego prokuratora europejskiego pomocniczego.

Jakkolwiek wydaje się, że prawodawca unijny stworzył odpowiednie warunki do respektowania dowodów pozyskanych transgranicznie, tak pozostaje wiele wątpliwości związanych z rolą organu sądowego w procesie sądowej kontroli mechanizmu ich pozyskania. Trybunał Sprawiedliwości nie rozwiązuje tych wątpliwości, zaś uwagi poświęcone zakresowi uprzedniej kontroli sądowej pozostawiają niejasności.

Trybunał Sprawiedliwości nie dokonuje interpretacji organów korzystających z przymiotu „sądowego” w kontekście niezbędnej zgody organu sądowego (ang. *judicial authorisation*, niem. *richterliche Genehmigung*) i nie podnosi tego jako

potencjalnego problemu. Analiza wcześniejszego orzecznictwa TS w zakresie rozumienia organu sądowego na gruncie dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego⁴⁸ oraz decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi⁴⁹, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW⁵⁰, rodzi skojarzenia w kontekście powstania nowego pola do interpretacji.

Prawo unijne nie zawiera bowiem jednego uniwersalnego pojęcia organu sądowego, wobec czego podlegało ono interpretacji TS w wypadku uznania go za autonomiczne pojęcie prawa UE, na gruncie stosowania danego instrumentu opartego na zasadzie wzajemnego uznawania. Ponieważ rozporządzenie 2017/1939 także nie definiuje tego pojęcia, odwołuje się natomiast do zgody organu sądowego wymaganej przez prawo państwa, w którym prowadzona jest sprawa, lub państwa, w którym pozyskany został dowód przez pomocniczego DPE (art. 31 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939) lub kontroli wykonywanej przez sądy krajowe (art. 42 rozporządzenia 2017/1939), naturalnym punktem odniesienia jest odwołanie się do znaczenia nadawanego tym pojęciom w prawie danego państwa. W kontekście kontroli sądowej kompetencja ta należy do „sądów krajowych”, rozumianych jako sąd (ang. *court*), sędzia (ang. *single judge*), sędzia śledczy (ang. *investigation judge*), a także tzw. sędzia gwarant praw (ang. *judge of the guarantees*)⁵¹. Pojęcie organu sądowego upoważnionego do udzielenia uprzedniej zgody sądowej na przeprowadzenie dowodu w wymiarze transgranicznym wydaje się być pojęciem szerszym w ujęciu krajowym i może obejmować także np. prokuratora nadzrędnego, którego zgoda może być niezbędna dla przeprowadzenia określonych czynności dowodowych. Mając więc na względzie uwagi zawarte w orzeczeniu w sprawie C-281/22, G.K., w procedurze uzyskania zgody mogą się także pojawiać inne organy niż sądy *sensu stricto*, o ile zgodnie z prawem krajowym są one uprawnione do wyrażania zgody na stosowanie środków „niepowodujących poważnej ingerencji w prawa podstawowe”⁵².

Najwyraźniej złożoność tej materii została dostrzeżona przez TS, który w wyroku w sprawie C-670/22, EncroChat⁵³, poświęcając interpretacji pojęcia organu sądowego (na tle art. 1 ust. 1 oraz art. 2 lit. c dyrektywy 2014/41/UE) rozważania wiodące do wniosku, że END mający na celu przekazanie materiału dowodowego, którym właściwe organy państwa wykonującego

47 A. Weyembergh, *About the Gavanazov II and HP judgments of the CJEU on the European Investigation Order Directive: strengthening the judicial protection in the issuing Member State* [w:] 20 years of Eurojust: EU judicial cooperation in the making, Eurojust 2022, s. 97–98.

48 Por. L. Mancano, *A theory of justice? Securing the normative foundations of EU criminal law through an integrated approach to independence*, „European Law Journal” 2022, s. 477 i n.

49 Dz.Urz. UE L 190, s. 1 – dalej decyzja ramowa w sprawie ENA.

50 Decyzja ramowa Rady 2009/299/WSiSW z 26.02.2009 r. zmieniająca decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniająca prawa procesowe osób oraz ułatwiająca stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie (Dz.Urz. UE L 81, s. 24). Por. T. Wahl, CJEU: „Executing Judicial Authority” Follows Same Criteria as „Issuing Judicial Authority”, „Eu crim” 2020/4, s. 292–293.

51 Por. decyzja Kolegium Prokuratury Europejskiej 006/2022 z 26.01.2022 r. w sprawie zaleceń Kolegium Prokuratury Europejskiej dotyczących stosowania art. 31 rozporządzenia 2017/1939, s. 4, https://epco-lex.eu/cdn_01/ (dostęp: 2.07.2024 r.).

52 Por. wyrok C-281/22, G.K., pkt 75.

53 Wyrok TS z 30.04.2024 r., C-670/22, M.N. (EncroChat), EU:C:2024:372 – dalej wyrok C-670/22, EncroChat.

już dysponują, nie musi być koniecznie wydany przez sędziego, jeżeli zgodnie z prawem państwa wydającego w postępowaniu czysto wewnętrznym w tym państwie pierwotne gromadzenie materiału dowodowego powinien być zarządzić sędzia, lecz że prokurator jest właściwy do zarządzenia przekazania rzeczonego materiału dowodowego.

7. Prawa podstawowe a skuteczność współpracy między DPE

Orzeczenie w sprawie C-281/22, G.K., kładzie istotny nacisk na kwestię ochrony praw podstawowych, zwłaszcza w kontekście stosowania najbardziej intruzywnych środków dowodowych przewidzianych w art. 30 ust. 1 lit. a i d rozporządzenia 2017/1939, tj. przeszukania lokali mieszkalnych czy zajęcia aktywów. Zważywszy na to, że są to środki stanowiące poważną ingerencję w sferę praw podstawowych, TS podkreśla, że do obowiązków państwa członkowskiego, w którym działa DPE 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 (ang. *prior judicial review*, niem. *vorherige gerichtliche Überprüfung*). Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 Prokuratura Europejska czuwa nad tym, aby jej działalność zapewniała przestrzeganie praw podstawowych. Sformułowanie to zostało skonkretyzowane na gruncie art. 41 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2017/1939, który przewiduje wymóg przestrzegania praw procesowych podejrzanych i oskarżonych, w tym prawa do rzetelnego procesu i prawa do obrony, którym przysługują co najmniej prawa procesowe przewidziane w prawie Unii.

Wymóg zapewnienia kontroli sądowej względem najbardziej intruzywnych środków dowodowych nie oznacza całkowicie nowego podejścia TS do tego zagadnienia. Niewątpliwie wybrzmiał on po raz pierwszy w tak zdecydowany sposób w kontekście określenia standardów współpracy między DPE na gruncie interpretacji przepisów rozporządzenia 2017/1939. Nie jest to jednak pogląd odosobniony, lecz raczej wyraz spójności w postrzeganiu zakresu koniecznej ochrony praw podstawowych i ciągłości orzecznictwa względem instrumentów z zakresu wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w UE. Szczególne miejsce w tym zakresie zajmuje dyrektywa w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego, której założeniem było uregulowanie w sposób holistyczny zasad pozyskiwania dowodów w UE⁵⁴. Dokonując interpretacji art. 6 dyrektywy 2014/41/UE, regulującego warunki wydania i przekazania END, w kontekście standardów określonych w art. 47 KPP i art. 4 ust. 3 TUE, TS wskazał, że stoją one na przeszkodzie wydaniu END przez właściwy organ państwa członkowskiego dotyczącego dokonania przeszukania i zajęcia oraz przeprowadzenia przesłuchania świadka w ramach wideokonferencji, gdy w prawie tego państwa nie przewidziano żadnego środka odwoławczego od wydania takiego END. Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje bowiem, że czynności przeszukania i zajęcia na potrzeby postępowania karnego stanowią ingerencję w zagwarantowane w art. 7 KPP prawo każdej osoby

do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. Ponadto zajęcie może naruszać prawa określone w art. 17 ust. 1 KPP, tj. prawo osoby do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Z tego też względu każdy podmiot, którego prawa zostały naruszone wskutek wydania END mającego za przedmiot przeszukanie i zajęcie, powinien móc skorzystać z zagwarantowanego w art. 47 KPP prawa do skutecznego środka prawnego. Wykładnia taka podąża za orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym stosowania art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁵, który przyznaje osobom, których dotyczy przeszukanie i zajęcie, prawo do kwestionowania prawidłowości i konieczności dokonanego przeszukania i zajęcia oraz do uzyskania odpowiedniej zmiany postanowienia je przewidującego, jeśli środki te zarządzono lub wykonano niezgodnie z prawem⁵⁶.

Wreszcie w najnowszym orzecznictwie TS silnie wybrzmiewa konieczność przestrzegania praw podstawowych nie tylko w procesie gromadzenia dowodów, lecz także ich przekazania do innego państwa członkowskiego. W wyroku w sprawie C-670/22, EncroChat, TS podniósł, że art. 14 ust. 7 dyrektywy 2014/41/UE należy interpretować w ten sposób, iż zobowiązuje on krajowy sąd karny do odrzucenia, w ramach postępowania karnego wszczętego przeciwko osobie podejrzanej o czynny przestępstwo, informacji i dowodów, jeżeli osoba ta nie jest w stanie skutecznie ustosunkować się do tych informacji oraz dowodów i jeżeli mogłyby one mieć decydujący wpływ na ocenę okoliczności faktycznych.

Wyartykułowanie wymogu zagwarantowania odpowiednich środków odwoławczych umożliwiających podmiotom, których prawa zostały naruszone wskutek przeprowadzonej czynności dowodowej, możliwość kontroli prawidłowości i niezbędności tych czynności w państwie prowadzenia sprawy, w wyniku interpretacji przepisów art. 30–33 rozporządzenia 2017/1939, stanowi przejaw dbałości o respektowanie standardów wynikających z Karty praw podstawowych. Trybunał Sprawiedliwości nie pozostawia przy tym wątpliwości, że wymóg wprowadzenia takich standardów w prawie krajowym spoczywa na państwach członkowskich, podobnie jak konsekwencje braku spełnienia tych standardów. Brak zgodności z tymi standardami może prowadzić do podważenia skutecznej kontroli sądowej legalności stosowania najbardziej intruzywnych środków dowodowych, co w konsekwencji może się wiązać z odmową wykonania zleczonej czynności przez DPE w państwie pomocniczym bądź zakazem wykorzystania takiego dowodu w postępowaniu sądowym.

Nie jest natomiast jasne, czy poza czynnościami przeszukania, czy zajęcia mienia lub aktywów, z takim samym zakresem ochrony wiążą się pozostałe środki dowodowe wymienione w art. 30 ust. 1 lit. b–c, e–f rozporządzenia 2017/1939. Konsekwencją takiego założenia byłoby wprowadzenie wymogu zapewnienia kontroli sądowej względem każdego środka dowodowego wymienionego w tym przepisie. Pytanie takie warto podnieść zwłaszcza w kontekście pozyskania materiału dowodowego w drodze przechwytywania danych telekomunikacyjnych.

55 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

56 Por. wyroki ETPC: z 22.05.2008 r., 65755/01, Iliya Stefanov przeciwko Bułgarii, HUDOC; z 31.03.2016 r., 55388/10, Stoyanov i in. przeciwko Bułgarii, HUDOC; a także z 19.01.2017 r., 63638/14, Posevini przeciwko Bułgarii, HUDOC.

54 L. Bachmaier Winter, *European investigation order for obtaining evidence in the criminal proceedings Study of the proposal for a European directive*, „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik” 2010/9, s. 583.

Do zagadnienia tego TS odniósł się w wyroku w sprawie C-746/18, Prokuratuur⁵⁷, w którym stwierdził, że umożliwienie organom publicznym dostępu do danych zatrzymanych przez dostawców usług telekomunikacyjnych wymaga uprzedniej zgody sądu lub innego bezstronnego organu. Trybunał przywołał argument, w myśl którego prokuratury będącej stroną postępowania karnego nie można uznać za bezstronną, co rodzi wątpliwości, czy taki organ może przeprowadzić analizę proporcjonalności bez przedkładania interesów prokuratury nad interes, jakim jest prywatność oraz ochrona danych podejrzanych i oskarżonych.

Zasadne wydaje się także pytanie o zakres kontroli sądowej i czy powinna ona towarzyszyć każdej czynności wiążącej się z jakąkolwiek ingerencją w prawa podstawowe, czy tylko o poważnym charakterze, a także czy w pierwszym przypadku powinno ingerować prawo Unii i uzależniać jego skuteczność od zgody sądu⁵⁸. W orzecznictwie ETPC wydanym na kanwie art. 8 EKPC, gwarantującym prawo do prywatności, stwierdzano naruszenia w sytuacji, gdy prawo krajowe nie wymagało oceny proporcjonalności i nie przewidywało kontroli sądowej⁵⁹.

Powyższe prowadzi do wniosku, że z uwagi na różnorodność systemów prawnych państw członkowskich i obowiązujących w nich regulacji poświęconych gromadzeniu dowodów i środków prawnej oceny ich legalności, analiza ewentualnej ingerencji w sferę praw podstawowych powinna odbywać się *in concreto* na podstawie realiów danej sprawy i oceny wpływu danej czynności dowodowej na prawa uczestników postępowania karnego. Różnice systemowe nie mogą prowadzić do wniosku, że w jednym systemie prawa podstawowe podejrzanych i oskarżonych są chronione, a w innym naruszane. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych opiera się raczej na założeniu, że wszystkie państwa członkowskie przestrzegają praw podstawowych. Chociaż założenie to może zostać obalone w konkretnej sprawie przed właściwym sądem, nie można przez to podważać zasady wzajemnego zaufania leżącej u podstaw END i innych instrumentów współpracy w sprawach karnych⁶⁰.

Jakkolwiek art. 82 ust. 2 lit. a TFUE stanowi normę kompetencyjną uprawniającą Unię Europejską do wprowadzenia minimalnej harmonizacji wzajemnej dopuszczalności dowodów, jednak jest to proces złożony, ponieważ państwa członkowskie odmawiają poparcia takiej inicjatywy w wymiarze holistycznym, z uwagi na zastrzeżenia dotyczące pomocniczości i proporcjonalności oraz obawy, że wpłynęłyby to na system kontroli i równowagi na szczeblu krajowym⁶¹.

Pojęcie zgody sądowej czy też zakresu niezbędnej kontroli sądowej nie uzyskało wyczerpującej interpretacji na gruncie rozporządzenia 2017/1939. Z tego względu wątpliwości może budzić zakres wymaganej uprzedniej kontroli sądowej (ang.

prior judicial review, niem. *vorherige gerichtliche Überprüfung*) w państwie członkowskim DPE prowadzącego sprawę, zwłaszcza rodzaju czynności dowodowych wymagających takiej kontroli przez organ sądowy. Wątpliwości te mnożą się zwłaszcza w kontekście czynności postępowania przygotowawczego o charakterze pilnym. Jeśli organy sądowe odmówią zgody na przeprowadzenie dowodu w wyniku takiej kontroli, delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę powinien wycofać swój wniosek dowodowy. Konsekwencją stwierdzenia zaś braku odpowiedniej kontroli sądowej ze strony delegowanego prokuratora europejskiego pomocniczego w państwie delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę może być odmowa wykonania zleconej czynności. Otwiera to nie do końca zbadany obszar zakresu odmowy współpracy.

8. Konkluzje

Zadaniem Prokuratury Europejskiej jest dochodzenie, ściganie i stawianie przed sądem sprawców przestępstw naruszających interesy finansowe UE. Mechanizm *sui generis* powołany na podstawie rozporządzenia 2017/1939 oparty jest na unikatowej strukturze współpracy między biurem działającym na szczeblu centralnym w Luksemburgu oraz w ramach struktury zdecentralizowanej w państwach członkowskich, umożliwiając bardziej skuteczne zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE⁶².

Zdecentralizowany poziom Prokuratury Europejskiej i będący jego efektem podział ról między delegowanym prokuratorem europejskim prowadzącym sprawę oraz delegowanym prokuratorem europejskim pomocniczym pozwala na szybkie uzyskanie dowodów w wymiarze transgranicznym. Niemniej w każdy system postępowania karnego wpisane są specyficzne rozwiązania, których prawidłowość może być kwestionowana w systemie innego państwa⁶³, delimitacja uprawnień w zakresie oceny dopuszczalności dowodu oraz uzasadnienia jego zasadności, zastrzeżone do kompetencji organów państwa, w którym prowadzona jest sprawa, oraz zobowiązania pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego do wykonania zleconej czynności zgodnie z jego prawem krajowym, zmierza do wykluczenia ewentualnych problemów z uznaniem dowodu pozyskanego za granicą. Czynności te mogą podlegać odrębnym zasadom kontroli sądowej stosownie do właściwego prawa krajowego. **Kwestia zgody organu sądowego na przeprowadzenie danej czynności, a następnie kontroli sposobu jego pozyskania, jak też zasad dopuszczalności dowodów, pozostaje jednak w dalszym ciągu domeną prawa krajowego. Nie oznacza to, że państwa członkowskie mają pełną swobodę w określaniu zasad dopuszczalności dowodów, ponieważ stosownie do art. 47 KPP są zobowiązane do zapewnienia poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej⁶⁴.** Najnowsze orzecznictwo TS stanowi potwierdzenie tej reguły także na gruncie stosowania rozporządzenia

57 Wyrok TS z 2.03.2021 r., C-746/18, Postępowanie karne przeciwko H.K., EU:C:2021:152.

58 Więcej na temat wątpliwości towarzyszących wyrokowi TS w sprawie C-281/22 – zob. H.H. Herrinfeld, *Yes Indeed, Efficiency Prevails A Commentary on the Remarkable Judgment of the European Court of Justice in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, „Eu crim” 2023/4, s. 370–380.

59 Por. wyrok ETPC z 12.01.2016 r., 37138/14, Szabó i Vissy przeciwko Węgrom, HUDOC.

60 Por. opinia rzecznika generalnego Tamary Čapety z 26.10.2023 r., C-670/22, Staatsanwaltschaft Berlin przeciwko M.N., EU:C:2023:817.

61 Por. K. Ligeti, B. Garamvölgy, A. Ondrejová, M. von Galen, *Admissibility of Evidence in Criminal Proceedings in the EU*, „Eu crim” 2020/3, s. 202.

62 P. Csonka, A. Juszcak, E. Sason, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office, The Road from Vision to Reality*, „Eu crim” 2017/3, s. 125.

63 H. Kuczyńska, *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 132 i n.

64 Wyrok TS z 15.04.2021 r., C-194/19, H.A. przeciwko État belge, EU:C:2021:270.

2017/1939 w odniesieniu do objęcia kontrolą sądową najbardziej intrygujących środków dowodowych.

Napięcia towarzyszące próbom skutecznego pozyskania dowodów z jednej strony oraz konieczność zapewnienia ochrony praw podstawowych z drugiej są szczególnie widoczne w procedurze transgranicznego pozyskiwania dowodów, oceny ich dopuszczalności oraz ich przekazywania⁶⁵. Przepisy rozporządzenia 2017/1939 w wielu aspektach wyprzedzają dotychczasowe rozwiązania w zakresie gromadzenia dowodów w UE. Zmiany te mają wymiar wielopłaszczyznowy, zaś wdrożenie wspomnianego mechanizmu współpracy zapewnia większą efektywność pozyskiwania dowodów, choć ograniczoną do *ratione materiae* Prokuratury Europejskiej.

Złożoność tej współpracy unaocznia dodatkowo fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie UE w niej uczestniczą, co oznacza konieczność stosowania hybrydowego mechanizmu pozyskiwania dowodów: z jednej strony opartego na regulacjach wynikających z rozporządzenia 2017/1939, z drugiej zaś bazującego na dotychczasowych zasadach pozyskiwania dowodów opartych na instrumentach wdrażających zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń, jak również przyjętych w ramach trzeciego filaru prawa UE (tj. przed zmianami rewizyjnymi wynikającymi z Traktatu z Lizbony⁶⁶). Nawet jednak w takim wypadku sięgnięcie po instrumenty prawne wzajemnego uznawania lub współpracy transgranicznej powinno jedynie uzupełniać odpowiednie przepisy rozporządzenia i zapewniać, aby w sytuacji, gdy określona czynność jest niezbędna podczas transgranicznego postępowania przygotowawczego, lecz nie jest dopuszczalna w prawie krajowym w sytuacji krajowej bez elementów transgranicznych, można było ją wykonać zgodnie z przepisami krajowymi wdrażającymi dany instrument (motyw 73 rozporządzenia 2017/1939).

Pomimo wskazanych trudności realizacja zadań Prokuratury Europejskiej od momentu rozpoczęcia jej działalności w wymiarze operacyjnym przyczyniła się do ukształtowania swego rodzaju poczucia odpowiedzialności delegowanych prokuratorów europejskich za osiągnięcie celów jej powołania.

Podjęcie przez Polskę współpracy z państwami członkowskimi UE uczestniczącymi w stosowaniu rozporządzenia 2017/1939 będzie stanowić wyzwanie wiążące się z koniecznością dostosowania regulacji krajowych do opisanego wyżej mechanizmu współpracy, przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania praw podstawowych. Jednak udział w realizacji zadań Prokuratury Europejskiej, do których należy zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, stwarza ogromną szansę na podniesienie skuteczności ścigania tych przestępstw zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Treści wyrażone w artykule reprezentują wyłącznie poglądy autora i nie mogą być utożsamiane z organizacją zatrudniającą autora.

Abstract

dr Sławomir R. Buczma

The author is the Senior Legal Officer at the European Public Prosecutor's Office, former criminal judge and former seconded national expert at the General Secretariat of the Council of the EU as well as at Eurojust, currently first counsellor at the Permanent Representation of the Republic of Poland to the European Union seconded from the European Public Prosecutor's Office

(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9070-8621>).

Principles of Cross-Border Cooperation between EU Member States Arising from Enhanced Cooperation Established by Regulation 2017/1939

Keywords: *European Public Prosecutor's Office, new mechanism of cooperation, evidence collection, judicial authorisation, judicial review, procedural safeguards for suspects*

The article is dedicated to the presentation of the new mechanism of the evidence collection in cases of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) based on a unique structure of cooperation between the central office and tasks performed within the framework of the decentralised level in the Member States of the European Union. In many respects, these changes outpace the current system of evidence gathering in the EU that relies on conventions and instruments implementing the mutual recognition principle. New regulations are multifaceted and the area of cooperation based thereon has not been fully established yet. One of challenges identified in this cooperation is triggered by a variety of standards applying to evidence collection at national level, influencing the effectiveness of cross-border cooperation. Furthermore, the recent case-law of the Court of Justice of the EU reiterates the need to respect the right to effective judicial review over evidence gathering processes. It is believed that Poland's cooperation with Member States of the EU applying Regulation 2017/1939 will support the performance of tasks of the EPPO, offering great opportunities to enhance the efficiency of investigations and prosecutions of offences against financial interests of the EU both at national as well as Union's level.

Bibliografia/References

- Bachmaier Winter L., *European investigation order for obtaining evidence in the criminal proceedings Study of the proposal for a European directive*, „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik” 2010/9.
- Bachmaier Winter L., *Transnational Criminal Proceedings, Witness Evidence and Confrontation: Lessons from the ECtHR's Case Law* (September 26, 2013), „Utrecht Law Review” 2013/4.
- Brodowski D. [w:] *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, red. H.H. Herrnfeld, D. Brodowski, Ch. Burchard, Baden-Baden 2021.
- Buczma S., *Skutki utworzenia urzędu Prokuratury Europejskiej dla ochrony interesów finansowych UE na poziomie europejskim i krajowym* [w:] *Ochrona interesów finansowych a późniejsze przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2009.
- Buczma S.R., Kierzyńska R., *Europejski nakaz dochodzeniowy. Nowy model współpracy w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

65 L. Bachmaier Winter, *Transnational Criminal Proceedings, Witness Evidence and Confrontation: Lessons from the ECtHR's Case Law* (September 26, 2013), „Utrecht Law Review” 2013/4, s. 127–146.

66 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 ze zm.).

Csonka P., Juszczak A., Sason E., *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office, The Road from Vision to Reality*, „Eu crim” 2017/3.

Franssen N., *Judicial Cooperation Between the EPPO and Third Countries Chances and Challenges*, „Eu crim” 2019/3.

Grzelak A., Ostropolski T., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009.

Herrnfeld H.H., *Efficiency contra legem? Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, „Eu crim” 2023/2.

Herrnfeld H.H., *National implementation of the Regulation establishing the European Public Prosecutor's Office in Germany*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2024/1.

Herrnfeld H.H., *The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework: Issues of Implementation – a Perspective from Germany*, „Eu crim” 2018/2.

Herrnfeld H.H., *Yes Indeed, Efficiency Prevails A Commentary on the Remarkable Judgment of the European Court of Justice in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, „Eu crim” 2023/4.

Herrnfeld H.H. [w:] *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, red. H.H. Herrnfeld, D. Brodowski, Ch. Burchard, Baden-Baden 2021.

Kuczyńska H., *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Ligeti K., Garamvölgy B., Ondrejová A., von Galen M., *Admissibility of Evidence in Criminal Proceedings in the EU*, „Eu crim” 2020/3.

Mancano L., *A theory of justice? Securing the normative foundations of EU criminal law through an integrated approach to independence*, „European Law Journal” 2022.

Mitsilegas V., *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X211005933> (dostęp: 13.06.2024 r.).

Nowak C., *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013/11.

Ostropolski T., *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008.

Stronikowska G., *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

Van Den Berge Y., *Role of the Belgian Investigative Judge in EPPO Cases*, „Eu crim” 2021/1.

Wahl T., CJEU: „Executing Judicial Authority” Follows Same Criteria as „Issuing Judicial Authority”, „Eu crim” 2020/4.

Weyembergh A., *About the Gavanazov II and HP judgments of the CJEU on the European Investigation Order Directive: strengthening the judicial protection in the issuing Member State [w:] 20 years of Eurojust: EU judicial cooperation in the making*, Eurojust 2022.

Zielińska E., *Perspektywa ustanowienia Prokuratora Europejskiego*, Warszawa 2014.

REKLAMA



RELACJE MIĘDZY SĄDAMI KRAJOWYMI A TSUE

Ultra vires to działanie poza zakresem kompetencji. W książce przedstawiono relacje prawne zachodzące między sądami konstytucyjnymi państw członkowskich Unii a Trybunałem Sprawiedliwości UE, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego.

Charakterystyczną cechą rozwoju Unii Europejskiej jest tocząca się od lat tzw. wojna sędziów. Jej istotą jest kwestia rozstrzygnięcia fundamentalnego zagadnienia dotyczącego określenia kierunku i intensywności integracji europejskiej. Z czasem państwa członkowskie dostrzegły bowiem konieczność wskazywania granic wkraczania w trwale określony zakres ich władzy suwerennej.

Spór o przekazane kompetencje polega na kwestionowaniu zasady pierwszeństwa prawa europejskiego przez sądy konstytucyjne, wśród których zarzut działania *ultra vires* stawiany instytucjom Unii Europejskiej jest argumentem podstawowym.

Dla czytelnika zrozumienie problematyki *ultra vires* może mieć duże znaczenie, ponieważ polski Trybunał Konstytucyjny podąża w podobnym kierunku – korzysta z dorobku niemieckiego, aby jednocześnie przeciwstawić się orzecznictwu TSUE (a także ETPCz) w sprawie niezależności sądownictwa.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20**

SPORY O DZIAŁANIA *ULTRA VIRES* W UNII EUROPEJSKIEJ

Jerzy W. Ochmański

Cena: **139 zł**

Wolters Kluwer