



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 8 czerwca 2023 r.¹

Sprawa C-58/22

NR

przy udziale:

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Craiova
(sąd apelacyjny w Krajowej, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 –
Zasada ne bis in idem – Umorzenie postępowania – Postanowienie prokuratora – Ocena co do
istoty – Szczegółowe postępowanie przygotowawcze – Badanie dowodów

I. Wprowadzenie

1. Zasada ne bis in idem (lub zakaz podwójnej odpowiedzialności karnej) – oznaczająca prawo jednostek do tego, by nie podlegały postępowaniu karnemu lub nie były karane więcej niż raz za te same czyny – zajmuje ważne miejsce w większości krajowych i międzynarodowych systemów prawa karnego². Choć z różnymi niuansami, zasada ta jest wyrażona w wielu konstytucjach krajowych i konwencjach międzynarodowych. Co ważniejsze dla niniejszej sprawy, jest ona wyraźnie uznana za prawo podstawowe w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz w art. 4 protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanego dalej „protokołem nr 7”).

2. W ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości i ETPC – oba często orzekające w poszerzonych składach – wydały znaczną liczbę orzeczeń mających na celu wyjaśnienie przesłanek wymaganych w odpowiednich systemach prawnych do stosowania zasady ne bis in idem. Oba nurty orzecznictwa pochodzące z tych trybunałów wykazują znaczną wzajemną inspirację i zbieżność. Owe nurty nie ograniczają się jedynie do przypomnienia lub uściślenia (istniejącego) prawa, ale wprowadzają również pewne istotne nowe stanowiska.

3. Niniejsza sprawa stanowi okazję do dalszego wyjaśnienia i rozwinięcia niektórych nowych stanowisk dotyczących zarówno elementu „bis”, jak i „idem” tej zasady. Sąd odsyłający zwrócił się bowiem do Trybunału o rzucenie więcej światła w szczególności na wymogi, by (i) postanowienie

¹ Język oryginału: angielski.

² Zobacz na przykład wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) z dnia 8 lipca 2019 r. w sprawie Mihalache przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, §47) (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Mihalache”).

prokuratora o umorzeniu postępowania opierało się na ocenie co do istoty sprawy, będącej następstwem szczegółowego postępowania przygotowawczego, oraz (ii) by odpowiedzialność karna potencjalnego sprawcy została należycie zbadana.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii Europejskiej

4. Artykuł 50 karty, zatytułowany „Zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary”, stanowi:

„Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”.

5. Artykuł 1 decyzji Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją³ przewiduje:

„Do dnia 31 marca każdego roku Rumunia przedkłada Komisji sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w załączniku.

[...]”.

6. Zgodnie z pkt 4 załącznika do decyzji 2006/928 założone cele do osiągnięcia przez Rumunię, o których mowa w art. 1, obejmują „[p]odjęcie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym”.

7. Artykuł 2 ust. 1 decyzji ramowej Rady 2003/568/WSISW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym⁴, dotyczący „[c]zynn[ej] i biern[ej] korupcj[i] w sektorze prywatnym”, wymaga od państw członkowskich, by podjęły one środki niezbędne do zapewnienia, że określone działania umyślne stanowią przestępstwo, jeżeli mają miejsce w toku działań gospodarczych.

B. Prawo międzynarodowe

8. Artykuł 4 protokołu nr 7, dotyczący „zakaz[u] ponownego sądenia lub karania”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa.

³ Dz.U. 2006, L 354, s. 56.

⁴ Dz.U. 2003, L 192, s. 54.

2. Postanowienia poprzedniego ustępu nie stoją na przeszkodzie wznowieniu postępowania zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego danego państwa, jeśli zaistnieją nowe lub nowo ujawnione fakty lub jeśli w poprzednim postępowaniu dopuszczono się rażącego uchybienia, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy”.

C. Prawo krajowe

9. Artykuł 6 Legea nr. 135 din 1 iulie 2010 privind Codul de procedură penală (ustawy nr 135 z dnia 1 lipca 2010 r. – kodeks postępowania karnego, zwanej dalej „kodeksem postępowania karnego”), zatytułowany „Ne bis in idem”, stanowi:

„Nikt nie może być ścigany lub sądzony za przestępstwo, jeżeli zapadł już przeciwko niemu prawomocny wyrok w postępowaniu karnym za ten sam czyn, choć na podstawie innej kwalifikacji prawnej”.

10. Artykuł 335 kodeksu postępowania karnego, zatytułowany „Postępowanie w wypadku wznowienia śledztwa”, stanowi:

„1. Jeśli następnie prokurator będący przełożonym prokuratora, który wydał postanowienie, stwierdzi brak okoliczności stanowiącej podstawę umorzenia postępowania, uchyła on to postanowienie i zarządza wznowienie śledztwa [...].

2. W wypadku ujawnienia nowych faktów lub okoliczności wskazujących na ustanie okoliczności stanowiącej podstawę umorzenia postępowania prokurator uchyła postanowienie i zarządza wznowienie śledztwa”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

11. W dniu 12 lutego 2014 r. walne zgromadzenie członków spółdzielni podjęło decyzję o odwołaniu NR (zwanej dalej „oskarżoną”) ze stanowiska prezesa tej spółdzielni. Decyzja ta została zaskarżona do sądu i stwierdzono jej nieważność. Oskarżona została przywrócona na stanowisko prezesa spółdzielni. W sprawie tej oskarżona była reprezentowana przez adwokata, na rzecz którego zobowiązała się zapłacić „prowizję w razie wygranej” w wysokości 4400 EUR.

12. W dniu 30 kwietnia 2015 r. oskarżona miała zażądać tej kwoty od pięciu pracowników wspomnianej spółdzielni; w zamian miała powstrzymać się od wydania decyzji rozwiązujących ich umowy o pracę. Ponieważ żądania finansowe oskarżonej nie zostały spełnione, wydała ona i podpisała owe decyzje. Z tego względu osoby, o których mowa powyżej (zwane dalej „osobami, które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa”), złożyły dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa o identycznej treści: pierwsze złożono we właściwych organach policji w dniu 8 czerwca 2015 r., a drugie w dniu 26 czerwca 2015 r. w Direcția Națională Anticorupție (krajowej dyrekcji antykorupcyjnej, Rumunia; zwanej dalej „NACD”).

13. Te dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa doprowadziły do wszczęcia dwóch równoległe toczących się postępowań karnych, których główne etapy zostaną przedstawione poniżej. Jednak dla jasności wyводу w pierwszej kolejności omówione zostanie postępowanie wszczęte na podstawie drugiego zawiadomienia.

A. Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z dnia 26 czerwca 2015 r. oraz wszczęte na jego podstawie postępowanie

14. Jak już wspomniano, osoby, które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, złożyły drugie z zawiadomień w dniu 26 czerwca 2015 r. w NACD. Stwierdziwszy, że z tego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa wynikają przesłanki wskazujące na popełnienie przestępstwa wymuszenia rozbójniczego, NACD skierowała sprawę przeciwko oskarżonej do właściwej Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina (prokuratury przy sądzie rejonowym w Slatinie, Rumunia, zwanej dalej „prokuraturą w Slatinie”), która wszczęła postępowanie karne.

15. W dniu 14 marca 2016 r. prokuratura w Slatinie zarządziła wszczęcie postępowania karnego *in rem*⁵ w sprawie przestępstwa wymuszenia rozbójniczego. Właściwe organy policji przesłuchały oskarżoną i osoby, które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Ponadto do akt śledztwa złożono dokumenty, a także płytę CD zawierającą nagranie, które miało zostać wykonane przez osoby, które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, w dniu 30 kwietnia 2015 r. Po zbadaniu tych dowodów organy policji ustaliły, że nie doszło do popełnienia przestępstwa, i sporządziły wnioski o umorzenie postępowania. Na podstawie tego wniosku prokurator prowadzący sprawę wydał w dniu 27 września 2016 r. postanowienie o umorzeniu postępowania (zwane dalej „postanowieniem o umorzeniu postępowania z dnia 27 września 2016 r.”). Od tego postanowienia nie wniesiono odwołania w terminie 20 dni przewidzianym przez prawo krajowe, a zatem uprawomocniło się ono.

16. W dniu 21 października 2016 r. główny prokurator z prokuratury w Slatinie, nie zgadzając się z postanowieniem o umorzeniu postępowania z dnia 27 września 2016 r., zarządził wznowienie przedmiotowego postępowania karnego. Prokurator ten zwrócił w szczególności uwagę, że ten sam stan faktyczny był przedmiotem postępowania w sprawie przestępstwa łapownictwa biernego prowadzonego przez Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt (prokuraturę przy sądzie okręgowym okręgu Aluta, Rumunia) (zwaną dalej „prokuraturą okręgu Aluta”), które było na zaawansowanym etapie. W jego przekonaniu prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości wymagało, aby właściwość w postępowaniu w sprawie przestępstwa wymuszenia rozbójniczego została wyłączona na rzecz postępowania w sprawie przestępstwa łapownictwa biernego. Sprawa została przekazana do Judecătoria Slatina (sądu rejonowego w Slatinie, Rumunia) w celu potwierdzenia wznowienia postępowania karnego.

17. W dniu 21 listopada 2016 r. sąd ten oddalił ów wniosek, stwierdzając, że nie zostały spełnione przesłanki prawne wznowienia postępowania karnego. Zdaniem sądu okoliczność, że wobec tej samej osoby prowadzone jest postępowanie przygotowawcze w innej sprawie przed innym organem sądowym i że to postępowanie przygotowawcze jest na zaawansowanym etapie, nie uzasadnia uchylecia postanowienia o umorzeniu postępowania.

B. Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z dnia 8 czerwca 2015 r. oraz wszczęte na jego podstawie postępowanie

18. W następstwie (pierwszego) zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z dnia 8 czerwca 2015 r. prokuratura okręgu Aluta wszczęła postępowanie karne przeciwko oskarżonej, podnosząc zarzut łapownictwa biernego. W postępowaniu przed Tribunalul Olt (sądem okręgowym okręgu Aluta) oskarżona powołała się na zasadę *ne bis in idem*, twierdząc, że prowadzono już przeciwko

⁵ Odnosnie do postępowania *in rem* zob. pkt 101 i 102 niniejszej opinii.

niej postępowanie przygotowawcze dotyczące tych samych okoliczności faktycznych w ramach postępowania w sprawie wymuszenia rozbójniczego i wydano już prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania.

19. Tribunalul Olt (sąd okręgowy okręgu Aluta) odrzucił tę linię obrony, stwierdzając, że nie zostały spełnione przesłanki zastosowania tej zasady. Sąd ten zwrócił uwagę między innymi na różne daty złożenia obu zawiadomień o popełnieniu przestępstwa oraz na to, że postępowanie w sprawie przestępstwa wymuszenia rozbójniczego toczyło się *in rem*, w przeciwieństwie do postępowania w sprawie przestępstwa łapownictwa biernego. Ponadto sąd ten stwierdził, że w postępowaniu w sprawie przestępstwa wymuszenia rozbójniczego nie przeprowadzono szczegółowego postępowania przygotowawczego, ponieważ nie zebrano wystarczających dowodów, a postępowanie to prowadził funkcjonariusz policji. Wobec tego wyrokiem z dnia 19 listopada 2018 r. oskarżona została skazana między innymi na karę jednego roku i czterech miesięcy pozbawienia wolności za przestępstwo łapownictwa biernego.

20. Oskarżona i prokuratura okręgu Aluta wnieśli apelację od tego wyroku. Wyrokiem z dnia 20 października 2020 r. Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowej, Rumunia) uwzględnił apelację, uchylił zaskarżony wyrok i umorzył postępowanie karne wszczęte przeciwko oskarżonej. Sąd ten stwierdził zasadniczo, że zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa złożone w ramach obu postępowań miały identyczną treść oraz że zostały one złożone w różnych datach, a postępowania wszczęte na ich podstawie doprowadziły do zebrania podobnego materiału dowodowego, uzasadniając zastosowanie zasady *ne bis in idem*.

21. Do Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia, zwanego dalej „ÎCCJ”) wniesiono skargę kasacyjną od tego wyroku. Orzeczeniem z dnia 21 września 2021 r. ÎCCJ uwzględnił tę skargę, uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania do Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowej). W swoim orzeczeniu ÎCCJ, powołując się na orzecznictwo Trybunału i ETPC w tej dziedzinie, orzekł zasadniczo, że chociaż zasada *ne bis in idem* może mieć zastosowanie w przypadku wydanych przez prokuratora postanowień kończących postępowanie, to nie wszystkie tego rodzaju decyzje prokuratora są objęte pojęciem „prawomocnego orzeczenia”. ÎCCJ zbadał postanowienie o umorzeniu postępowania z dnia 27 września 2016 r. i stwierdził, że postanowienie to nie wypełniało przesłanki „prawomocności”, ponieważ nie zawierało żadnej oceny co do istoty sprawy. Postanowienie to nie zostało bowiem w żaden sposób uzasadnione przez prokuratora, który jedynie zarządził umorzenie postępowania w sprawie przestępstwa wymuszenia rozbójniczego.

22. W następstwie orzeczenia ÎCCJ sprawa została przekazana do Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowej) w celu ponownego rozpoznania apelacji wniesionych przez oskarżoną i prokuraturę okręgu Aluta od wyroku Tribunalul Olt (sądu okręgowego okręgu Aluta) z dnia 19 listopada 2018 r. Jednakże powziąwszy wątpliwość co do właściwej wykładni art. 50 karty, Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowej) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasadę *ne bis in idem*, zagwarantowaną w art. 50 [karty], w związku z obowiązkiem osiągnięcia przez Rumunię celów określonych w [decyzji Komisji 2006/928], należy interpretować w ten sposób, że postanowienie o umorzeniu postępowania wydane przez prokuraturę po uzyskaniu istotnych dowodów w danej sprawie stoi na przeszkodzie ponownemu ściganiu tej samej osoby za ten sam czyn, choć na podstawie innej kwalifikacji prawnej, ponieważ wspomniane postanowienie jest prawomocne, chyba że zostanie stwierdzone, że okoliczność, na

której oparto postanowienie o umorzeniu postępowania, nie istnieje lub że pojawiły się nowe fakty lub okoliczności, które wskazują, że okoliczność, na której oparto postanowienie o umorzeniu postępowania, już nie istnieje?”.

23. Uwagi na piśmie w przedmiotowym postępowaniu przedstawili rząd rumuński oraz Komisja. Uczestnicy ci przedstawili również swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 22 marca 2023 r.

IV. Analiza

24. W niniejszej opinii w pierwszej kolejności zajmę się kwestią właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszej sprawy (A), a następnie przejdę do oceny pytania prejudycjalnego, które dokonam w dwóch etapach: po pierwsze, przedstawiając *wykładnię* art. 50 karty, która ma na celu odniesienie się do wątpliwości hermeneutycznych wyrażonych przez sąd odsyłający (B); po drugie, dostarczając temu sądowi pewnych wskazówek dotyczących sposobu, w jaki art. 50 karty może być *stosowany* w okolicznościach takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego (C). Wreszcie, przedstawię kilka uwag końcowych dotyczących charakteru i zakresu zasady *ne bis in idem* w celu umiejscowienia wykładni art. 50 karty zaproponowanej w niniejszej opinii w szerszym kontekście (D).

A. Właściwość Trybunału

25. Rząd rumuński kwestionuje właściwość Trybunału do rozpoznania sprawy. Rząd ten twierdzi, że art. 50 karty nie znajduje zastosowania w postępowaniu głównym, ponieważ sprawa ta nie dotyczy stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty. Zdaniem tego rządu, biorąc pod uwagę, że w sprawozdaniach sporządzonych przez Komisję na podstawie decyzji 2006/928 nie wykazano żadnych braków w odniesieniu do zasady *ne bis in idem*, należy uznać, że na Rumunię nie nałożono żadnego szczególnego obowiązku w tym zakresie.

26. Komisja jest odmiennego zdania. Podkreśla ona, że przepisy karne materialne, które według prokuratora w sprawie zawisłej przed sądem odsyłającym mają zastosowanie do czynów popełnionych przez oskarżoną, stanowią wykonanie decyzji ramowej 2003/568⁶. To stwarza jej zdaniem możliwość zastosowania karty.

27. W tym względzie muszę przyznać, że przychyliam się do niektórych argumentów przedstawionych przez rząd rumuński.

28. Na wstępie bezsporne jest, że sprawa zawisła przed sądem odsyłającym ma – najprościej rzecz ujmując – charakter czysto wewnętrzny dla Rumunii, wynikający ze (i) sprzecznych poglądów na temat stosowania zasady *ne bis in idem* przez różne organy sądowe w Rumunii; (ii) wyrażonych w kontekście dwóch różnych postępowań karnych prowadzonych w tym państwie; (iii) w odniesieniu do czynu polegającego na podnoszonym łapownictwie, które miało miejsce w Rumunii; oraz (iv) który to czyn pozbawiony jest jakiegokolwiek elementu transgranicznego.

⁶ Komisja powołuje się na art. 289 i 308 Cod penal (rumuńskiego kodeksu karnego), które zasadniczo dotyczą między innymi aktów łapownictwa biernego popełnianych przez osoby związane z urzędnikami państwowymi, oraz na art. 1, 5 i 6 ustawy nr 78/2000 o zapobieganiu, wykrywaniu i karaniu korupcji, które dotyczą między innymi aktów łapownictwa popełnianych przez personel pełniący funkcje w ramach osób prawnych.

29. Co ważniejsze, zgadzam się z rządem rumuńskim, że przepisy decyzji 2006/928 nie mogą być interpretowane w sposób, który nadmiernie rozszerzałby jej zasięg, co w konsekwencji prowadziłoby do tego, że każdy przepis rumuńskiego prawa karnego materialnego i procesowego wchodziłby w zakres prawa Unii. W mojej ocenie jedynie kwestie *ściśle* i *bezpośrednio* związane z rzeczywistą zdolnością tego państwa członkowskiego do realizacji konkretnych celów określonych w decyzji 2006/928 mogą być uznane za objęte zakresem stosowania tej decyzji.

30. W tym celu Trybunał musi być w stanie ocenić, w jaki sposób *in concreto* kwestie podniesione przez sąd odsyłający mogą potencjalnie utrudnić państwu członkowskiemu wywiązać się ze zobowiązań, które podjęło ono w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej i którym nadano konkretny wyraz w decyzji 2006/928.

31. W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał stwierdził już, iż decyzja 2006/928 nakłada na Rumunię szczególny obowiązek zastosowania się do założonych w niej celów, ponieważ te „zostały sformułowane w sposób jasny i precyzyjny oraz bezwarunkowy”. Na mocy tej decyzji Rumunia jest zatem zobowiązana do przyjęcia wszelkich odpowiednich środków w celu jak najszybszego spełnienia kryteriów oraz do powstrzymania się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić realizacji tych celów⁷.

32. Jednym ze szczególnych celów określonych w decyzji 2006/928 jest „[p]odjęcie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji”⁸. Z przepisu tego wynika szczególnie zobowiązanie Rumunii do *skutecznej* walki z korupcją, co wyklucza istnienie przepisów krajowych, które mogłyby w jakikolwiek sposób *osłabić* tę walkę⁹.

33. Niniejsza sprawa dotyczy przypadku podnoszonego łapownictwa. Podkreślana przez rząd rumuński okoliczność, że sprawozdania Komisji nie odnoszą się do żadnej ewentualnej kwestii dotyczącej stosowania zasady *ne bis in idem* w Rumunii, nie ma moim zdaniem żadnego znaczenia w niniejszym kontekście. Istotne dla celów niniejszego postępowania jest natomiast to, czy przepisy krajowe mające zastosowanie w rozpatrywanej sprawie (materialne i procesowe, zezwalające na ściganie i zakazujące ścigania) mogą mieć bezpośredni wpływ na zdolność Rumunii do osiągnięcia celów określonych w decyzji 2006/928: *in casu*, zapobiegania i zwalczania korupcji.

34. W tym względzie należy wskazać, że kwestie prawne poruszone przez sąd odsyłający nie dotyczą jedynie konkretnego przypadku oskarżonej, przykładowo pewnego podnoszonego błędnego zastosowania odpowiednich przepisów karnych w rozpatrywanej sprawie. Zagadnienia te dotyczą rozbieżnych poglądów w przedmiocie przesłanek, które muszą być spełnione, aby zasada *ne bis in idem* mogła mieć zastosowanie. Jest to zasada o znaczeniu konstytucyjnym, której interpretacja ma znaczenie systemowe zarówno dla Unii Europejskiej, jak i dla krajowych systemów prawa karnego. Wobec tego odpowiedź na pytanie prejudycjalne w niniejszej sprawie może mieć reperkusje w wielu sprawach dotyczących korupcji w Rumunii. Ponieważ zasada *ne bis in idem* zakazuje dalszego dochodzenia *oraz* ścigania potencjalnych przestępstw, nie można wykluczyć, że zbyt szeroka wykładnia tej zasady może osłabić skuteczność walki z korupcją w Rumunii.

⁷ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 172, 177, 249) (zwany dalej „wyrokiem AFJR”).

⁸ Punkt 4 załącznika do decyzji 2006/928. Zobacz także motywy 3 i 6 tej decyzji.

⁹ Zobacz wyroki: AFJR, pkt 214; z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 189, 191).

35. W każdym razie rząd rumuński potwierdził podczas rozprawy, że tak jak twierdzi Komisja, niektóre z przepisów karnych materialnych mających zastosowanie w niniejszej sprawie stanowią wykonanie decyzji ramowej 2003/568, w szczególności jej art. 2 ust. 1 lit. b). Oznacza to, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia jedynie z sytuacją współlistnienia prawa Unii i prawa krajowego w danej dziedzinie – jak to miało miejsce w sprawie w wyroku Siragusa¹⁰, na który powołał się rząd rumuński. Niektóre z odpowiednich przepisów prawa krajowego są bowiem wyrazem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, co pociąga za sobą zastosowanie tego instrumentu¹¹.

36. W świetle powyższego stwierdzam, że Trybunał jest właściwy do rozpoznania niniejszej sprawy.

B. Pytanie prejudycjalne (I): wykładnia art. 50 karty

37. Poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zwraca się do Trybunału zasadniczo z pytaniem, czy można uznać, że dana osoba została uniewinniona prawomocnym wyrokiem w rozumieniu art. 50 karty w wyniku wydania przez prokuratora postanowienia o umorzeniu postępowania, gdy postanowienie to nie zawiera uzasadnienia i odsyła jedynie do uzasadnienia zawartego w sprawozdaniu sporządzonym przez organy policji prowadzące postępowanie przygotowawcze.

38. Pytanie to porusza, zwłaszcza w świetle wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, szereg kwestii interpretacyjnych dotyczących przesłanek, które muszą być spełnione, aby zasada *ne bis in idem* znalazła zastosowanie w przypadku wydania postanowienia przez prokuratora.

39. Przed odniesieniem się do tych kwestii należy poczynić dwie uwagi wstępne.

1. Uwagi wstępne

40. Po pierwsze, należy zauważyć, że zarówno w swoich uwagach na piśmie, jak i w uwagach przedstawionych ustnie rząd rumuński i Komisja zadały sobie wiele trudu, aby wyjaśnić znaczenie różnych przepisów prawa krajowego mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie oraz dokonać przeglądu charakteru i treści różnych aktów proceduralnych wydanych w dwóch postępowaniach toczących się przed rumuńskimi organami sądowymi.

41. Z pewnością istotne jest, aby Trybunał był należycie poinformowany o faktycznym i prawnym kontekście pytań prejudycjalnych, tak aby mógł dokonać użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii¹². Jednocześnie jednak należy podkreślić, że do Trybunału nie należy orzekanie w przedmiocie wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego, dokonywanie kontroli aktów postępowania krajowego oraz, bardziej ogólnie, przeprowadzanie arbitrażu pomiędzy sprzecznymi ustaleniami różnych krajowych organów sądowych w konkretnej sprawie.

¹⁰ Wyrok z dnia 6 marca 2014 r. (C-206/13, EU:C:2014:126).

¹¹ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r., Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, pkt 66, 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹² Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 2 marca 2023 r., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, pkt 60).

42. W ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury do Trybunału należy udzielenie sądowi odsyłającemu odpowiedzi dotyczącej *wszystkich aspektów wykładni* prawa Unii, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu¹³. Oznacza to, że w sprawie takiej jak niniejsza Trybunał musi wyjaśnić przesłanki przemawiające za zastosowaniem zasady *ne bis in idem* zapisanej w art. 50 karty, pozwalając tym samym sądowi odsyłającemu na *dokonanie samodzielnej oceny*, czy wydane przez prokuratora postanowienie o umorzeniu postępowania dało podstawę do wydania prawomocnego orzeczenia w tym przedmiocie¹⁴.

43. Po drugie, dokonując wykładni art. 50 karty, odwołuję się również do odpowiedniego orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 54 konwencji wykonawczej do układu z Schengen¹⁵, a także do orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 4 protokołu nr 7.

44. Trybunał uznał bowiem, że art. 50 karty i art. 54 KWUS należy interpretować w sposób spójny, ponieważ oba przepisy dotyczą tego samego przedmiotu¹⁶. Ponadto Trybunał stwierdził, że art. 50 karty zawiera prawo, które odpowiada prawu przewidzianemu w art. 4 protokołu nr 7, i w związku z tym należy uwzględnić art. 4 protokołu nr 7 do celów wykładni art. 50 karty¹⁷.

45. Uściśliwszy powyższe, przejdę teraz do oceny kwestii co do istoty poruszonych w przedmiotowym postępowaniu.

46. Na wstępie warto przypomnieć, że w skrócie zasada *ne bis in idem* zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym za te same czyny przeciwko tej samej osobie¹⁸. W związku z tym kluczowymi przesłankami dla zastosowania tej zasady są: (i) karny charakter postępowania, (ii) przesłanka „bis” (powielenie postępowania) oraz (iii) „idem” (postępowanie dotyczące tych samych czynów i przeciwko tej samej osobie).

47. W postępowaniu głównym nie podniesiono żadnych wątpliwości co do „karnego charakteru” obu przedmiotowych postępowań. Jednakże kwestia, czy przesłanki „bis” i „idem” zostały spełnione, wywołała pewne spory między organami krajowymi uczestniczącymi w postępowaniu.

2. Przesłanka „bis”

48. Artykuł 50 karty stoi na przeszkodzie ponownemu ściganiu i karaniu, jeżeli dana osoba „został[a] już uprzednio uniewinnion[a] lub skazan[a] prawomocnym wyrokiem”. W tym względzie w orzecznictwie Trybunału wyjaśniono, że aby orzeczenie mogło zostać uznane za ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie okoliczności faktycznych będących przedmiotem drugiego postępowania, konieczne jest nie tylko, „aby orzeczenie to stało się *prawomocne*, lecz również, aby zostało wydane w następstwie oceny sprawy *co do istoty*”¹⁹.

¹³ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 33).

¹⁴ Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Gözütok i Brügge (C-187/01 i C-385/01, EU:C:2002:516, pkt 36, 37).

¹⁵ Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, która została podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. i weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19) (zwana dalej „KWUS”). Postanowienie to stanowi: „Osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednej Umawiającej się Strony, nie może być ścigana na obszarze innej Umawiającej się Strony za ten sam czyn [...]”.

¹⁶ Zobacz między innymi wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., M (C-398/12, EU:C:2014:1057, pkt 35) (zwany dalej wyrokiem M”).

¹⁷ Zobacz między innymi wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 23).

¹⁸ Ibidem, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁹ Zobacz na przykład wyrok z dnia 23 marca 2023 r., Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo). Wyróżnienie moje.

49. Istnieją zatem dwa aspekty przedmiotowego postanowienia, które należy zbadać w celu ustalenia, czy kolejne postępowanie prowadzi do powielenia postępowania, któremu sprzeciwia się art. 50 karty: jeden dotyczy charakteru postanowienia („prawomocności”), a drugi jego treści (czy postanowienie dotyczyło „istoty sprawy”).

a) Prawomocność postanowienia

50. Co się tyczy przesłanki prawomocności, Trybunał dysponuje bogatym orzecznictwem w odniesieniu do art. 54 KWUS. Brzmienie tego postanowienia może być nieco inne niż brzmienie art. 50 karty, ale jego istota jest taka sama: przewiduje ono zastosowanie zasady *ne bis in idem* w odniesieniu do każdej osoby, „której proces zakończył się *wydaniem prawomocnego wyroku*”. Przesłanka ta wymaga, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby dane orzeczenie karne kończyło postępowanie karne i definitywnie powodowało wygaśnięcie prawa oskarżyciela publicznego do oskarżenia, tym samym zapewniając, na poziomie krajowym, ochronę wynikającą z zasady *ne bis in idem*²⁰.

51. Ocena takiej przesłanki powinna być dokonywana na podstawie *prawa krajowego* tego umawiającego się państwa, w którym wydano orzeczenie²¹. Trybunał konsekwentnie orzeka, że orzeczenie, które zgodnie z prawem danego umawiającego się państwa nie powoduje ostatecznego wygaśnięcia możliwości przedstawienia przez oskarżyciela publicznego aktu oskarżenia, nie może co do zasady stanowić przeszkody procesowej uniemożliwiającej ewentualne wszczęcie lub prowadzenie ścigania karnego przeciwko tej osobie za te same czyny w innym umawiającym się państwie²².

52. Jednakże prawomocny charakter orzeczenia, a tym samym zastosowanie zasady *ne bis in idem* nie są wykluczone przez fakt, że w danym systemie krajowym istnieją pewne środki odwoławcze, które pozwalają w wyjątkowych okolicznościach na wznowienie sprawy²³. Zasada w tym zakresie została wyraźnie określona w art. 4 ust. 2 protokołu nr 7, zgodnie z którym zasada *ne bis in idem* „nie sto[i] na przeszkodzie wznowieniu postępowania zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego danego państwa, jeśli zaistnieją nowe lub nowo ujawnione fakty lub jeśli w poprzednim postępowaniu dopuszczono się rażącego uchybienia, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy”.

53. Na tej podstawie ETPC stwierdził, że nie można brać pod uwagę nadzwyczajnych środków odwoławczych, w wypadku gdy chodzi o ustalenie, czy postępowanie zostało prawomocnie zamknięte w rozumieniu zasady *ne bis in idem*. ETPC stwierdził, że „pomimo że owe środki odwoławcze stanowią kontynuację pierwszego postępowania, »prawomocny« charakter orzeczenia nie może zależeć od ich uruchomienia”²⁴. Taka wykładnia znalazła potwierdzenie – według tego trybunału – w sprawozdaniu wyjaśniającym do protokołu nr 7, w którym mowa jest o tym, że orzeczenie jest prawomocne, „jeśli zgodnie z tradycyjnym określeniem uzyskało [ono]

²⁰ Zobacz wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768, pkt 34, 35).

²¹ Zobacz wyrok z dnia 29 czerwca 2016 r., Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo) (zwany dalej „wyrokiem Kossowski”).

²² Zobacz wyrok M, pkt 32.

²³ Korzystam tu z terminologii zastosowanej w wyroku w sprawie Mihalache, §128.

²⁴ Wyrok ETPC z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §108) (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Zolotukhin”).

powagę rzeczy osądzonej. Ma to miejsce wówczas, gdy orzeczenie jest nieodwoławne, tj. nie przewidziano możliwości zaskarżenia go w drodze *zwyczajnych środków odwoławczych*, strony wyczerpały już takie środki albo nie skorzystały z nich w przepisany terminie”²⁵.

54. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie poparł to podejście w wyroku M. Podążając ścieżką wytyczoną przez ETPC, Trybunał orzekł, że orzeczenie karne, które stanowi przeszkodę dla ponownego ścigania w odniesieniu do tych samych czynów osoby, w odniesieniu do której je wydano, *chyba że ujawnią się nowe dowody uprawdopodobniające popełnienie przestępstwa przez tę osobę*, należy uważać za orzeczenie stanowiące prawomocny wyrok w rozumieniu zasady *ne bis in idem*²⁶.

55. Różnica między „zwyczajnymi środkami odwoławczymi”, których istnienie stoi na przeszkodzie zastosowaniu zasady *ne bis in idem*, a „nadzwyczajnymi środkami odwoławczymi”, które nie wywierają takiego skutku, może być w niektórych przypadkach trudna do uchwycenia. Kwestia ta została szczegółowo zbadana przez ETPC w niedawnym wyroku w sprawie Mihalache.

56. Wielka Izba ETPC stwierdziła co do istoty, że w celu ustalenia, czy środek odwoławczy jest „zwykły”, punktem wyjścia analizy jest odpowiednie prawo krajowe. Trybunał ten wyjaśnił jednak, że przeprowadzi własną ocenę w tym zakresie, przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy. Rozważy w szczególności „przewidywalność” środka odwoławczego. W tym względzie do czynników, które będą brane pod uwagę, należą zdaniem ETPC dostępność środka odwoławczego dla stron, uznanie przyznane upoważnionym urzędnikom na mocy prawa krajowego w odniesieniu do korzystania ze środka odwoławczego oraz – co szczególnie ważne – wymóg skorzystania ze środka odwoławczego w określonym terminie²⁷.

57. Adekwatność stosowania kryterium „przewidywalności” przy ocenie zwyczajnego lub nadzwyczajnego charakteru środka odwoławczego została jednak skrytykowana we wspólnej zgodnej opinii do wyroku w sprawie Mihalache. Zgodnie z tą opinią wprowadzenie takiego kryterium może powodować zamieszanie. Zdaniem sędziów, którzy wydali opinię, jedynym kryterium operacyjnym jest to, czy istnieje termin, w którym należy zastosować środek odwoławczy: fakt, że jeden środek odwoławczy nie jest ograniczony terminem, oznacza, że ma on charakter nadzwyczajny²⁸.

58. Niezależnie od tej różnicy zdań jestem skłonny zgodzić się z tym, co wydaje się elementem wspólnym: istnienie jasno określonego terminu na skorzystanie ze środka odwoławczego powinno być dominującym kryterium dla wskazania jego zwyczajnego lub nadzwyczajnego charakteru. W tym kontekście warto może również podkreślić, że jak wynika z samego terminu „nadzwyczajny”, każdy taki środek odwoławczy nie może wchodzić w skład procedury kontroli, która jest częścią normalnego przebiegu procesu odwoławczego stosowanego w codziennym administrowaniu wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, który zwykle obejmuje wiele instancji podejmowania decyzji lub orzekania, w celu zminimalizowania ryzyka błędów sądowych.

²⁵ European Treaty Series Nr 117. Dokument o niewiążącym charakterze przygotowany przez Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka i przedłożony Komitetowi Ministrów Rady Europy w dniu 22 listopada 1984 r. Zobacz pkt 22 (wyróżnienie własne).

²⁶ Zobacz wyrok M, pkt 39, 41.

²⁷ Wyrok w sprawie Mihalache, §§102–116.

²⁸ Wspólna zgodna opinia sędziów: G. Raimondiego, A. Nussberger, L.-A. Sicilianosa, R. Spana, G. Yudkivskiej, I.A. Motoc i G. Ravaraniego.

b) Ocena do istoty

59. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu ustalenia, czy orzeczenie sądowe stanowi prawomocny wyrok wydany względem danej osoby, należy upewnić się między innymi, że owo orzeczenie zostało wydane w następstwie dokonania oceny sprawy *co do istoty*. Jak wskazał Trybunał, wynika to z samego brzmienia art. 50 karty, ponieważ pojęcia „skazania” i „uniewinnienia”, do których odnosi się to postanowienie, w sposób konieczny oznaczają, że odpowiedzialność karna danej osoby została zbadana i że wydano w tym względzie rozstrzygnięcie²⁹.

60. Trybunał miał również okazję wyjaśnić, że orzeczenie organu sądowego umawiającego się państwa, na mocy którego oskarżony został prawomocnie uniewinniony z powodu *braku dostatecznych dowodów* lub *całkowitego braku dowodów*, należy uważać za oparte na ocenie sprawy *co do istoty*³⁰.

61. W tym samym duchu powiedziałbym, że ocena *co do istoty* obejmuje sytuację, w której postępowanie zostaje zakończone, a zarzuty oddalone, ponieważ – pomimo ustalenia elementów faktycznych przestępstwa – zaistniały przesłanki uniewinniające potencjalnego sprawcę (np. obrona własna, stan konieczności lub siła wyższa) lub wskazujące na niepoczytalność (np. osoba była niepełnoletnia lub cierpiała na poważne zaburzenia psychiczne)³¹.

62. Trybunał wyjaśnił również, że orzeczenia, na mocy których osoba zostaje uniewinniona, zarzuty zostają oddalone lub postępowanie zostaje umorzona *ze względów czysto proceduralnych* lub które w każdym razie nie wiążą się z jakimkolwiek rozstrzygnięciem o odpowiedzialności karnej danej osoby, nie mogą być uznane za „prawomocne” w rozumieniu zasady *ne bis in idem*³². Tak jest zazwyczaj moim zdaniem w przypadku postępowań zakończonych na podstawie np. amnestii, immunitetu, *abolitio criminis* lub w przypadku przedawnienia postępowania³³.

63. W tym kontekście należy podkreślić, że w orzecznictwie wskazuje się, iż wymóg, aby orzeczenie zawierało ocenę sprawy *co do istoty* – rozumianą jako odpowiedzialność karna osoby, której dotyczy – nie może być weryfikowany na czysto *formalnym gruncie*.

64. Oczywiście w sytuacji, gdy postanowienie o umorzeniu opiera się wyraźnie na względach proceduralnych, nie ma potrzeby przeprowadzania dodatkowej weryfikacji: postanowienie to z natury rzeczy nie jest w stanie skutkować zastosowaniem zasady *ne bis in idem*. Jednakże gdy decyzja jest oparta na brakującym lub niewystarczającym dowodzie, wymagany jest dodatkowy

²⁹ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 16 grudnia 2021 r., AB i in. (Odwołanie amnestii) (C-203/20, EU:C:2021:1016, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo) (zwany dalej „wyrokiem AB i in.”). Należy zauważyć, że także art. 4 protokołu nr 7 odnosi się do „skazan[ia] prawomocnym wyrokiem lub uniewinni[enia]”.

³⁰ Zobacz w tym względzie wyrok M, pkt 28, 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

³¹ Zobacz opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, pkt 65).

³² Zobacz między innymi wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 54–69); z dnia 10 marca 2005 r., Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, pkt 31–34); z dnia 22 grudnia 2008 r., Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768, pkt 40–45); AB i in., pkt 61. Zobacz także postanowienie ETPC z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie Horciag przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2005:0315DEC007098201).

³³ Jeśli chodzi o postępowanie przedawnione, muszę przyznać, że wyrok z dnia 28 września 2006 r., Gasparini i in. (C-467/04, EU:C:2006:610, pkt 22–33), wydaje się prowadzić do odmiennego wniosku. Jestem jednak zdania, że w tej kwestii wyrok Gasparini i in. nie wpisuje się w późniejsze orzecznictwo Trybunału dotyczące uniewinnień ze względów proceduralnych, a w każdym razie został w sposób dorozumiany uchylony wyrokiem z dnia 8 września 2015 r., Taricco i in. (C-105/14, EU:C:2015:555), w którym Trybunał uznał krajowe przepisy dotyczące przedawnienia za przepisy o charakterze proceduralnym. Można by dodać, że takie stanowisko jest spójne z orzecznictwem ETPC: zob. na przykład postanowienie z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie Smoković przeciwko Chorwacji (CE:ECHR:2019:1112DEC005784912, §§ 43–45).

krok. W istocie, jak stwierdził Trybunał w wyroku Kossowski, a ETPC powtórzył w wyroku w sprawie Mihalache, rzeczywiste ustalenie co do istoty sprawy koniecznie wymaga *szczegółowego postępowania przygotowawczego*³⁴.

65. Wnioski te – z którymi w całości się zgadzam – wymagają pewnego wyjaśnienia.

1) Konieczność weryfikacji istnienia szczegółowego postępowania przygotowawczego

66. W swoim orzecznictwie zarówno Trybunał, jak i ETPC rozszerzyły zakres ochrony gwarantowanej przez zasadę *ne bis in idem* poza sferę orzeczeń sądowych *sensu stricto*. Oba sądy orzekły, że decyzje innych organów publicznych, biorących udział w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych na szczeblu krajowym, którym prawo krajowe przyznaje uprawnienia do stwierdzania i karania czynów niezgodnych z prawem, takich jak prokuratorzy, również mogą być uznane za orzeczenia „prawomocne” w rozumieniu zasady *ne bis in idem*. Dzieje się tak, mimo że w procesie tym nie uczestniczy żaden sąd, a przedmiotowe postanowienie nie przybiera formy orzeczenia sądowego³⁵.

67. Owo rozszerzenie wprowadza znaczną poprawę ochrony praw jednostek w ramach prawa i procedury karnej. Niemniej jednak nie trzeba chyba zaznaczać, że postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania w fazie postępowania przygotowawczego nie może być *ipso facto* utożsamiane z orzeczeniem sądu uniewinniającym daną osobę, wydanym po przeprowadzeniu odpowiedniego procesu, w którym dowody są przedstawiane sędziemu (lub ławie przysięgłych), są przedmiotem dyskusji między stronami i wreszcie są oceniane przez sędziego (lub ławę przysięgłych).

68. Jak wiadomo, systemy karne państw członkowskich zawierają różnorodne reżimy prawne regulujące z jednej strony warunki, w jakich prokuratorzy mogą lub muszą prowadzić postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstw i, w stosownych przypadkach, wszczynać postępowanie karne przeciwko podejrzanym sprawcom, a z drugiej strony powody, dla których postępowanie karne może zostać umorzone. Na przykład w wielu państwach członkowskich powody związane z brakiem interesu publicznego, z niewystarczającą wagą przestępstwa lub ze skargami ofiary, z przeszłym zachowaniem oskarżonego, a nawet z ograniczeniami budżetowymi stanowią dla prokuratora ważne powody zamknięcia postępowania przygotowawczego³⁶.

69. Ponadto niezależnie od tego, czy w systemie karnym państwa członkowskiego ściganie jest co do zasady obowiązkowe czy uznaniowe, nieuniknione jest, że bieżące cele, względy ekonomii lub polityki sądowej (takie jak na przykład bieżące obciążenie pracą, priorytety w zakresie egzekwowania prawa, koszty finansowe i koszty pracy związane z postępowaniem przygotowawczym) mogą wpływać na decyzje prokuratorów o prowadzeniu w sposób mniej lub bardziej proaktywny postępowania przygotowawczego w sprawie podnoszonego przestępstwa lub, odwrotnie, o umorzeniu postępowania. Myśleniem życzeniowym byłoby zakładanie, że każdy prokurator w Unii Europejskiej decyduje o losie śledztwa i postępowania, którym kieruje, wyłącznie na podstawie swojego wewnętrznego przekonania o winie potencjalnego sprawcy i możliwości jej udowodnienia w sądzie.

³⁴ Zobacz wyroki: Kossowski, pkt 48, 53, 54; w sprawie Mihalache, §§ 97, 98.

³⁵ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 12 maja 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Czerwona nota Interpolu) (C-505/19, EU:C:2021:376, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 11 lutego 2003 r., Gözütok i Brügge (C-187/01 i C-385/01, EU:C:2003:87, pkt 27, 28, 31). Podobnie wyrok ETPC w sprawie Mihalache, §§ 94, 95.

³⁶ Zobacz na przykład zgodna opinia sędziego P. Pinta de Albuquerque w wyroku w sprawie Mihalache, §§ 10 i nast.

70. Wydaje mi się, że względu tego rodzaju mogą mieć jeszcze większe znaczenie, gdy prokuratorzy mają do czynienia z przestępstwami międzynarodowymi, do których doszło w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich lub dotyczącymi ich, popełnionymi przez sprawców, którzy wykorzystują swoje oparte na prawie Unii prawo do swobodnego przemieszczania się przez granice państwami. W takich sytuacjach oczywiste jest, że niektórzy prokuratorzy mogą być *lepiej przygotowani* niż inni do prowadzenia skutecznego postępowania przygotowawczego i, w razie potrzeby, do wszczęcia postępowania przeciwko ewentualnym sprawcom. Równie oczywiste jest, że rzeczywista koordynacja działań kilku prokuratorów z różnych państw członkowskich, z których każdy pracuje w swoim języku, oddalonych od siebie o tysiące kilometrów i potencjalnie ignorujących fakt toczących się równolegle postępowań, nie jest czymś, co można uznać za oczywiste – niezależnie od istnienia specjalnych instrumentów dotyczących tej kwestii³⁷.

71. Dlatego też w systemie opartym na wzajemnym zaufaniu, obowiązującym ponadnarodowo, w mojej ocenie bezwzględnie należy stosować zasadę *ne bis in idem* tylko wówczas, gdy postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania oparte jest na ocenie sprawy co do istoty, będącej wynikiem szczegółowego postępowania przygotowawczego, wydanej w oparciu o wnikliwą ocenę dostatecznie obszernego materiału dowodowego.

72. W sytuacji bowiem, gdy odpowiedzialność karna osoby, w odniesieniu do której toczy się postępowanie, została wyłączona na podstawie niedostatecznego i fragmentarycznego materiału dowodowego, można śmiało przyjąć, że postanowienie prokuratora opierało się przede wszystkim na bieżących celach i względach ekonomii lub polityki sądowej.

73. Oczywiście fakt, że prokurator przeprowadził dokładną ocenę dostatecznie obszernego materiału dowodowego, nie oznacza, że wydając postanowienie o umorzeniu postępowania, wszystkie wątpliwości dotyczące odpowiedzialności karnej osoby objętej postępowaniem przygotowawczym na pewno zostały rozwiane. W rzeczywistości prokurator może być zmuszony do wyciągnięcia niezbędnych konsekwencji z faktu, że niezależnie od jego osobistej opinii na temat winy danej osoby szczegółowe postępowanie przygotowawcze nie dostarczyło materiału dowodowego mogącego stanowić podstawę do wydania wyroku skazującego.

74. W przypadku jednak gdy postępowanie przygotowawcze było dostatecznie wyczerpujące i skrupulatne, postanowienie o umorzeniu może być utożsamiane z niewinnieniem. Jak wspomniano w pkt 60 powyżej, Trybunał przyjął, że postanowienia oparte na niedostateczności lub braku dowodów muszą być co do zasady uznane za oparte na ustaleniu co do istoty sprawy. W mojej ocenie jest to logiczna konsekwencja m.in. zasady domniemania niewinności³⁸.

75. Powyższe rozważania rodzą następujące pytanie: w jaki sposób należy ustalić, czy postanowienie takie jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym wydano w wyniku przeprowadzenia *szczegółowego postępowania przygotowawczego*?

³⁷ Decyzja ramowa Rady 2009/948/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów (Dz.U. 2009, L 328, s. 42).

³⁸ Zasada ta jest zapisana między innymi w art. 48 ust. 1 karty.

2) Badanie postanowienia o umorzeniu postępowania

76. To, czy postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania opierało się na szczegółowym postępowaniu przygotowawczym, należy ustalić przede wszystkim na podstawie uzasadnienia będącego częścią samego postanowienia³⁹ (w razie potrzeby rozpatrywanego w powiązaniu z dokumentami powołanymi w nim lub załączonymi do niego⁴⁰). To bowiem ten dokument wyjaśnia *podstawy* umorzenia postępowania oraz *elementy materiału dowodowego*, na którym się w tym celu oparto.

77. Na przykład, jak stwierdził Trybunał w wyroku Kossowski, fakt, że – w konkretnej sprawie – ani ofiara, ani potencjalny świadek nie zostali przesłuchani w toku postępowania przygotowawczego, może być uznany za wskazówkę, że *nie przeprowadzono szczegółowego postępowania przygotowawczego*⁴¹. Natomiast, jak stwierdził ETPC w wyroku w sprawie Mihalache, w sytuacji gdy dochodzenie karne zostało wszczęte po wniesieniu oskarżenia przeciwko danej osobie, ofiara została przesłuchana, dowody zostały zebrane i zbadane przez właściwy organ, a na podstawie tych dowodów wydano uzasadnioną decyzję, czynniki te mogą prowadzić do stwierdzenia, że *dokonano rozstrzygnięcia co do istoty sprawy*⁴².

78. W związku z tym należy dokonać oceny każdego przypadku z osobna, przede wszystkim w świetle *rzeczywistej treści* orzeczenia⁴³. Jeżeli cokolwiek w tym orzeczeniu jest niejasne, nic nie stoi na przeszkodzie, aby organy drugiego państwa członkowskiego skorzystały z instrumentów współpracy ustanowionych w ramach systemu prawnego Unii⁴⁴ w celu uzyskania potrzebnych wyjaśnień od organów tego pierwszego państwa członkowskiego⁴⁵.

79. Jednakże ze względu na pewność i przewidywalność prawa istotne jest, aby główne elementy, które pozwalają na ocenę „prawomocności” postanowienia o umorzeniu postępowania, były zawarte w treści tego postanowienia (w zależności od przypadku uzupełnione o dokumenty, do których się odwołano lub które są do niego załączone). Potencjalny sprawca musi bowiem mieć możliwość sprawdzenia, czy w świetle właściwego prawa krajowego dane postanowienie może spowodować zastosowanie zasady *ne bis in idem*⁴⁶. W związku z tym wymiana informacji *ex post* może być przydatna do wyjaśnienia zakresu i znaczenia postanowienia lub uzupełnienia jego uzasadnienia, ale nie może zasadniczo zmienić jego treści.

80. Na tym etapie warto podkreślić pewną istotną kwestię. Powyższej oceny nie można interpretować jako umożliwiającej organom karnym działającym w drugim postępowaniu zasadniczo rewidowanie prawidłowości orzeczeń przyjętych w pierwszym postępowaniu. Byłoby to sprzeczne z zasadą wzajemnego uznawania, która leży u podstaw przepisów Unii w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, i czyniłoby zasadę *ne bis in idem* w dużej mierze nieskuteczną⁴⁷.

³⁹ W tym względzie wyrok Kossowski, pkt 52.

⁴⁰ Zobacz bardziej szczegółowo moja opinia w sprawie GR i in. (C-726/21, EU:C:2023:240, pkt 35–53).

⁴¹ Wyrok Kossowski, pkt 53.

⁴² Wyrok w sprawie Mihalache, § 98.

⁴³ Ibidem, § 97.

⁴⁴ Na przykład decyzja ramowa 2009/948 (zob. przypis 37 powyżej).

⁴⁵ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 16 listopada 2010 r., Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, pkt 48).

⁴⁶ Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, pkt 119).

⁴⁷ Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, pkt 75, 76).

81. Organy działające w drugim postępowaniu są uprawnione jedynie do sprawdzenia (materialnych lub proceduralnych) powodów, dla których pierwszy prokurator postanowił umorzyć postępowanie. W tym celu organy te powinny być uprawnione do sprawdzenia, czy prokurator uczynił to po zapoznaniu się z obszernym materiałem dowodowym i bez pominięcia zebrania – uznanego za niemożliwe, zbyt trudne lub po prostu zbędne – dodatkowych dowodów, które mogły mieć szczególne znaczenie dla tej oceny.

82. W pozostałym zakresie ustalenia poczynione w postanowieniu o umorzeniu postępowania wydanym przez pierwszego prokuratora (np. wartość dowodowa ocenionych dowodów) należy przyjąć w takiej formie, w jakiej zostały one przekazane. Organy działające w drugim postępowaniu są wykluczone z podejmowania ponownej oceny dowodów już przeanalizowanych przez pierwszego prokuratora⁴⁸. Wzajemne uznawanie prawidłowego funkcjonowania systemów sądownictwa karnego umawiających się państw wymaga, by krajowe organy karne respektowały ustalenia dokonane przez inne organy krajowe, niezależnie od rozstrzygnięcia⁴⁹.

83. W związku z tym być może przydatna będzie dalsza uwaga wyjaśniająca. Konieczność sprawdzenia, czy postanowienie o umorzeniu postępowania obejmowało ocenę sprawy co do istoty na podstawie szczegółowego postępowania przygotowawczego, jest wymogiem, który dotyczy w sposób oczywisty „prostych” postanowień o umorzeniu postępowania. Chodzi o takie postanowienia, w których postępowanie zostaje zakończone, a osoba, wobec której je prowadzono – mówiąc metaforycznie – „wychodzi na wolność”.

84. W prawie wszystkich państw członkowskich istnieje bowiem szereg alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów, które to mechanizmy mogą prowadzić do umorzenia postępowania karnego *w zamian za zgodę* potencjalnego sprawcy na nałożenie łagodnej lub łagodniejszej kary administracyjnej lub innego alternatywnego środka karnego. Jest oczywiste, że tego typu postanowienia o umorzeniu postępowania powinny być zwykle uznawane, na gruncie zasady *ne bis in idem*, za równoważne wyrokom skazującym. Jest tak niezależnie od tego, czy wiążą się one z formalnym stwierdzeniem odpowiedzialności domniemanego sprawcy. Ponieważ orzecznictwo w tym zakresie jest stosunkowo jasne, nie ma moim zdaniem potrzeby dalszego zagłębiania się w tę kwestię⁵⁰.

85. Omówię teraz przesłankę „*idem*”.

3. Przesłanka „*idem*”

86. Co się tyczy przesłanki „*idem*” Trybunał orzekł, że zasada *ne bis in idem*, zapisana w art. 50 karty, zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym „odnośnie do tych samych czynów przeciwko *tej samej osobie*”⁵¹.

⁴⁸ Zobacz w tym względzie wyrok M, pkt 30.

⁴⁹ Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 października 2022 r., Generalstaatsanwaltschaft München (Ekstradycja i zasada *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, pkt 92, 93 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, pkt 52, 63).

⁵⁰ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 11 lutego 2003 r., Gözütok i Brügge (C-187/01 i C-385/01, EU:C:2003:87). Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Gözütok i Brügge (C-187/01 i C-385/01, EU:C:2002:516, pkt 83, 88, 89, 97, 106); zgodna opinia sędziego M. Bošnjaka, do której przyłączył się sędzia G.A. Serghides, w sprawie Mihalache.

⁵¹ Zobacz na przykład wyrok z dnia 23 marca 2023 r., Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). Wyróżnienie własne.

87. Istnieją zatem dwa elementy, które są istotne dla spełnienia tej przesłanki: tożsamość czynów (*idem factum*) i tożsamość osoby (*idem persona*). Wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający wydają się dotyczyć obu tych elementów, dlatego też postaram się rzucić nieco więcej światła na oba aspekty.

a) *Idem factum*

88. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału kryterium istotne dla celów oceny istnienia *tego samego przestępstwa* to istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby⁵².

89. W tym kontekście pojęcia „tożsamości” nie należy rozumieć jako absolutnej i całkowitej zbieżności faktów, które są istotne dla przestępstwa (przestępstw), o które dana osoba jest oskarżona. W rzeczywistości Trybunał często odnosił się do faktów, które są „co do zasady takie same”⁵³, co stanowiło odzwierciedlenie wyrażenia „zasadniczo takie same” powszechnie stosowanego przez ETPC⁵⁴. Jednocześnie jednak Trybunał jasno stwierdził, że *samo podobieństwo* faktów nie wystarcza: o ile elementy faktyczne, które mają charakter uboczny, mogą się różnić⁵⁵, o tyle *elementy faktyczne o charakterze kluczowym* dla zarzucanego czynu wypełniającego znamiona przestępstwa muszą być zbieżne⁵⁶. Na przykład sam fakt, że potencjalny sprawca działał z *tym samym przestępnym zamiarem*, w kontekście określonej sekwencji zdarzeń, nie jest wystarczające do stwierdzenia, że czyny te stanowią część tego samego zespołu konkretnych okoliczności nierozzerwalnie ze sobą związanych do celów zasady *ne bis in idem*⁵⁷.

90. Z drugiej strony *kwalifikacja prawna* w prawie krajowym czynu i chroniony interes prawny nie są istotne do celów stwierdzenia tożsamości czynu, ponieważ zakres ochrony przyznany w art. 50 karty nie może być różny w zależności od państwa członkowskiego⁵⁸. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku *Van Esbroeck*, z uwagi na brak harmonizacji krajowych systemów prawa karnego kryterium oparte o kwalifikację prawną czynu mogłoby tworzyć tyle przeszkód w zakresie swobody przepływu w ramach Unii Europejskiej, ile istnieje systemów karnych w umawiających się państwach⁵⁹. W wyroku w sprawie *Zolotoukhine* ETPC także wskazał, że formalistyczne i restrykcyjne podejście, oparte na prawnej charakterystyce obu czynów zabronionych, byłoby zbyt ograniczające dla praw jednostek, a tym samym groziłoby podważeniem gwarancji, której ustanowienie jest celem zasady *ne bis in idem*⁶⁰.

⁵² Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 marca 2022 r., *Nordzucker i in.* (C-151/20, EU:C:2022:203, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo). Orzecznictwo to stanowi odzwierciedlenie orzecznictwa ETPC, które odnosi się do „faktów stanowiących zbiór konkretnych okoliczności faktycznych dotyczących tego samego oskarżonego i nierozzerwalnie związanych ze sobą w czasie i przestrzeni, których istnienie należy wykazać w celu uzyskania wyroku skazującego lub wszczęcia postępowania karnego” (zob. między innymi wyrok w sprawie *Zolotoukhine*, §§ 83, 84).

⁵³ Wyrok z dnia 22 marca 2022 r., *bpost* (C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 37).

⁵⁴ Zobacz na przykład wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie *A i B przeciwko Norwegii* (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 108 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁵ Zobacz w tym względzie: wyrok z dnia 28 września 2006 r., *van Straaten* (C-150/05, EU:C:2006:614, pkt 49); opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie *Kraaijenbrink* (C-367/05, EU:C:2006:760, pkt 49–52).

⁵⁶ Zobacz wyrok z dnia 22 marca 2022 r., *bpost* (C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 30). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie *bpost* (C-117/20, EU:C:2021:680, pkt 135). Podobnie wyrok ETPC z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie *Tsonyo Tsonev przeciwko Bułgarii* (No. 2) (CE:ECHR:2010:0114JUD000237603, § 52).

⁵⁷ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., *Kraaijenbrink* (C-367/05, EU:C:2007:444, pkt 29).

⁵⁸ Zobacz wyrok z dnia 22 marca 2022 r., *Nordzucker i in.* (C-151/20, EU:C:2022:203, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁹ Wyrok z dnia 9 marca 2006 r. (C-436/04, EU:C:2006:165, pkt 35).

⁶⁰ Wyrok ETPC w sprawie *Zolotoukhine*, §§ 78–84.

b) *Idem persona*

91. Drugim elementem przesłanki *idem* jest tożsamość przestępcy, czyli osoby, która jest (lub może być) odpowiedzialna za dane przestępstwo (przestępstwa) i w konsekwencji może zostać objęta postępowaniem karnym i karą więcej niż raz.

92. Zastosowanie zasady *ne bis in idem* zagwarantowanej w art. 50 karty zakłada zatem, że chodzi o *tę samą osobę*, której dotyczą sporne postępowania karne lub kary. Jak stwierdził Trybunał, zasada ta nie znajduje zastosowania do osób innych niż te, których proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na terytorium jednej z umawiających się stron⁶¹, a więc w rezultacie nie może zostać naruszona, jeżeli to nie ta sama osoba została ukarana więcej niż jeden raz za to samo bezprawne zachowanie⁶².

93. W wyroku w sprawie Mihalache ETPC podkreślił, że postanowienie o umorzeniu postępowania wydane przez prokuratora opiera się na ocenie co do istoty sprawy, gdy zawiera ocenę *zarówno* elementów faktycznych przestępstwa, *jak i* konkretnej sytuacji danej osoby. Oznacza to, że z przedmiotowego postanowienia powinno wynikać, że prokurator dokonał oceny dowodów zgromadzonych w aktach sprawy i ocenił zarzucany sprawcy „udział w jednym lub we wszystkich zdarzeniach, które spowodowały interwencję organów dochodzeniowych, w celu określenia, czy ustalono odpowiedzialność »karną«”⁶³. Podobnie Trybunał stwierdził, że art. 50 karty wymaga, by „odpowiedzialność karna danej osoby została zbadana *i* [by] wydano w tym względzie rozstrzygnięcie”⁶⁴.

94. W moim rozumieniu oznacza to, że w danym rozstrzygnięciu karnoprawnym odpowiedzialność karna tej osoby musiała zostać konkretnie zbadana i odrzucona co do istoty: np. osoba ta nie jest sprawcą czynu, a w każdym razie nie może ponosić za niego odpowiedzialności.

95. Najlepiej byłoby, gdyby w spornym postanowieniu zostało to wyraźnie zaznaczone. Niemniej jednak nie można wykluczyć, że jeśli prokurator dojdzie do wniosku, że zarzucane czyny nie dają podstaw do stwierdzenia popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa, postanowienie o umorzeniu postępowania nie identyfikuje formalnie osoby powołującej się na ochronę na gruncie zasady *ne bis in idem* za pomocą określeń takich jak „potencjalny sprawca”, „podejrzany”, „oskarżony” lub „osoba objęta postępowaniem przygotowawczym”. Również w tej kwestii formalistyczna wykładnia art. 50 karty groziłaby nadmiernym ograniczeniem praw jednostek. Moim zdaniem osoba powinna być uprawniona do powołania się na ochronę wynikającą z zasady *ne bis in idem*, jeżeli z treści orzeczenia wynika jasno i bezsprzecznie, że jej sytuacja prawna jako sprawcy lub osoby odpowiedzialnej za czyn, który ma stanowić przestępstwo, została poddana dogłębnej ocenie.

⁶¹ Zobacz wyrok z dnia 28 września 2006 r., Gasparini i in. (C-467/04, EU:C:2006:610, pkt 37).

⁶² Zobacz wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Orsi i Baldetti (C-217/15 i C-350/15, EU:C:2017:264, pkt 17, 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶³ Wyrok w sprawie Mihalache, §§ 97, 98.

⁶⁴ Zobacz na przykład wyrok AB i in., pkt 57 (wyróżnienie własne).

C. Pytanie prejudycjalne (II): zastosowanie art. 50 karty

96. Jak podkreśliłem w moich uwagach wstępnych, do sądu odsyłającego należy co do zasady ocena, czy w zawisłej przed nim sprawie spełnione są omówione powyżej przesłanki. Niemniej jednak, w celu jak najlepszego wsparcia tego sądu, chciałbym teraz przedstawić kilka krótkich rozważań dotyczących ewentualnego zastosowania zasady *ne bis in idem* w postępowaniu głównym.

97. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że oba postępowania toczące się przed właściwymi sądami rumuńskimi mają charakter karny. Sporne jest raczej spełnienie przesłanek „bis” i „idem”.

98. Wydaje mi się, że jeśli chodzi o przesłankę „bis”, kwestia dotycząca prawomocności postanowienia o umorzeniu z dnia 27 września 2016 r. została rozstrzygnięta w następstwie postanowienia Judecătoria Slatina (sądu rejonowego w Slatinie) z dnia 21 listopada 2016 r.⁶⁵. W istocie, jeśli ustalenia tego sądu są prawidłowe, oznaczałoby to – jeśli moje rozumienie prawa krajowego jest prawidłowe – że istnieją jedynie nadzwyczajne środki odwoławcze od wyżej wymienionego postanowienia. Wynika z tego, że postanowienie to jest, zgodnie z art. 50 karty, „prawomocne”, a zatem może co do zasady powodować zastosowanie zasady *ne bis in idem*.

99. Z drugiej strony o wiele mniej jasne jest to, czy postanowienie o umorzeniu z dnia 27 września 2016 r. zawiera ocenę co do istoty, która została oparta na szczegółowym postępowaniu przygotowawczym. Moim zdaniem to, czy informacja dotycząca tego aspektu znajduje się w treści postanowienia prokuratora, czy też w załączonym do niego sprawozdaniu autorstwa organów policji, nie ma znaczenia, pod warunkiem że prokurator wyraźnie utożsamia ocenę policji ze swoją własną, a prawo krajowe zezwala na taki sposób postępowania.

100. Tym, co naprawdę ma znaczenie i co sąd odsyłający powinien w konsekwencji zweryfikować, są następujące elementy: czy postanowienie to opierało się głównie na ocenie materialnych elementów zarzucanego przestępstwa (na przykład istnienia zarzucanych czynów, ich kwalifikacji prawnej, odpowiedzialności karnej potencjalnego sprawcy itp.), czy też na względach proceduralnych? Jeśli to pierwsze, to czy ustalenia prokuratora były wynikiem odpowiedniego postępowania przygotowawczego i zostały dokonane w drodze gruntownej oceny wystarczająco obszernego materiału dowodowego, czy też postanowienie umotywowane było również bieżącymi celami i względami ekonomii lub polityki sądowej?

101. Następnie, w odniesieniu do przesłanki „idem”, rozumiem, że – według sądu odsyłającego – fakty, które zostały zbadane w obu postępowaniach, są zasadniczo takie same. Oznacza to, że przestępstwa zarzucane w dwóch różnych postępowaniach, mimo że są formalnie różne (wymuszenie rozbójnicze i łapownictwo bierne), należy uznać za równoważne dla celów art. 50 karty.

102. Okazuje się jednak, że strony sporu nie zgadzają się co do elementu *idem persona*. Rozumiem, że źródła nieporozumienia należy upatrywać w okoliczności, że jedno postępowanie zostało wszczęte *in rem*, a drugie *in personam*.

⁶⁵ Zobacz powyżej pkt 15–17 niniejszej opinii.

103. Mam oczywiście świadomość teoretycznego rozróżnienia między postępowaniami *in rem* a postępowaniami *in personam*⁶⁶. Mniej jasne jest jednak dla mnie, co to oznacza w kontekście rumuńskiego postępowania karnego. Rozumiem, że rozróżnienie to wynika głównie z art. 305 rumuńskiego kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym między innymi to istnienie elementów sugerujących, że określona osoba mogła popełnić przestępstwo, które uzasadniało wszczęcie postępowania przygotowawczego, wymaga od prokuratora zarządzenia kontynuowania dochodzenia karnego w odniesieniu do tej osoby, w wyniku czego uzyskuje ona status podejrzanego.

104. Jednakże nie jestem pewien, czy specyfika prawa krajowego powinna mieć istotne znaczenie w kontekście oceny, której sąd odsyłający będzie musiał dokonać przy stosowaniu art. 50 karty w rozpatrywanej sprawie. Zgodnie z tym postanowieniem, jak wyjaśniono w pkt 95 powyżej, jest to kwestia nie terminologii, lecz treści. Nie ma więc większego znaczenia, czy potencjalnemu sprawcy w pierwszym postępowaniu formalnie nadano status „podejrzanego” czy inny porównywalny. Istotne jest to, czy na podstawie treści orzeczenia kończącego to postępowanie można w sposób rozsądny stwierdzić, że sytuacja prawna tej osoby jako ewentualnego sprawcy czynów, które mogą wypełniać znamiona przestępstwa, została należycie zbadana.

D. Kilka uwag końcowych

105. Po rozpatrzeniu szeregu kwestii prawnych podniesionych przez sąd odsyłający chciałbym zamknąć niniejszą opinię kilkoma uwagami końcowymi, w nadziei, że mogą one zaoferować pewne wskazówki w zakresie wykładni i stosowania art. 50 karty.

106. Liczba orzeczeń wydanych zarówno przez Trybunał Sprawiedliwości, jak i ETPC w ciągu ostatnich kilku lat sugeruje, że zakres zasady *ne bis in idem* jest odwiecznym źródłem niepewności. W wielu sprawach pojawiła się różnorodna problematyka, która skłoniła te trybunały, w zależności od okoliczności, do dopracowania, wyjaśnienia, ale także niekiedy do znacznego rozwinięcia ich orzecznictwa.

107. Moim zdaniem z pewnością cieszyć powinno, że – pomijając pewne drobne niuanse – Trybunał i ETPC stosowały podobne linie rozumowania i stworzyły raczej jednolity zbiór orzecznictwa. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje mi się, że trybunały te starały się znaleźć odpowiednią równowagę pomiędzy różnymi konkurencyjnymi interesami. Z pewnością nie jest to łatwe zadanie.

108. Aby wyjaśnić, dlaczego jestem tego zdania, pomocne może być cofnięcie się w czasie. Zasada *ne bis in idem* jest bardzo starą konstrukcją prawną, której ślady można znaleźć między innymi w Kodeksie Hammurabiego, pismach Demostenesa, Digestach Justyniana, a także w licznych średniowiecznych kodeksach prawa kanonicznego⁶⁷. W (obecnej) Unii Europejskiej – nawet przy braku jakichkolwiek przepisów w tym zakresie – została ona przyjęta już w połowie lat 60. i uznana za powiązaną z ideą „natural justice”⁶⁸.

⁶⁶ W skrajnym uproszczeniu postępowania *in rem* dotyczą sytuacji faktycznej, natomiast postępowania *in personam* prowadzone są wobec danej osoby.

⁶⁷ G. Coffey, A History of the Common Law Double Jeopardy Principle: From Classical Antiquity to Modern Era, *Athens Journal of Law*, Vol 8, Issue 3, lipiec 2022 r., s. 253–278.

⁶⁸ Zobacz wyrok z dnia 5 maja 1966 r., Gutmann/Komisja (18/65 i 35/65, EU:C:1966:24); z dalszymi odniesieniami do wczesnego orzecznictwa zob. stanowisko rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:739, pkt 43).

109. Wydaje się, że o ile dokładne znaczenie i zakres zasady *ne bis in idem* zmieniały się nieco na przestrzeni wieków, o tyle rozumienie dotyczące jej podwójnych przesłanek pozostało względnie spójne: sprawiedliwość i pewność prawa⁶⁹.

110. Z jednej strony powszechnie uważa się za niesprawiedliwe i arbitralne, że państwo, „dysponując wszelkimi środkami i posiadając wszelkie uprawnienia, [podejmuje] wielokrotne próby skazania jednostki za zarzucane przestępstwo, narażając ją w ten sposób na wstyd, koszty i mękę oraz zmuszając ją do życia w ciągłym stanie niepokoju i niepewności”⁷⁰. Zasada *ne bis in idem* ma więc przede wszystkim zapobiegać sytuacji, w której dana osoba „jest zagrożona” więcej niż raz⁷¹.

111. Z drugiej strony zasada *ne bis in idem* jest również nierozzerwalnie związana z zasadą powagi rzeczy osądzonej: chodzi o to, że w celu zapewnienia zarówno stabilności prawa i stosunków prawnych, jak i należytego wymiaru sprawiedliwości nie należy już podważać orzeczeń sądowych, które są prawomocne⁷².

112. W systemie prawnym Unii ochrona zasady *ne bis in idem* znajduje trzecie uzasadnienie: zapewnienie swobodnego przepływu osób w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Trybunał podkreślił w odniesieniu do art. 54 KWUS, że osoba, w stosunku do której został wydany prawomocny wyrok, powinna mieć prawo do swobodnego przemieszczania się bez obawy, że w odniesieniu do tego samego czynu może zostać przeciwko niej wszczęte nowe postępowanie karne w innym umawiającym się państwie⁷³.

113. W związku z tym cele te przemawiają przeciwko zbyt restrykcyjnej wykładni zasady *ne bis in idem*. Jednocześnie jednak zbyt szerokie stosowanie tej zasady byłoby sprzeczne z innymi interesami publicznymi, które zasługują na ochronę.

114. Mam tu na myśli w szczególności ogólny interes społeczeństwa polegający na skutecznym ściganiu przestępców⁷⁴ oraz szczególny interes ofiar przestępstw polegający nie tylko na uzyskaniu odszkodowania od przestępców, ale także na tym, aby „sprawiedliwości stało się zadość”⁷⁵. Już sama nazwa „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” sugeruje, że wolność nie może odbywać się kosztem bezpieczeństwa i sprawiedliwości. To ostatnie pojęcie należy oczywiście rozumieć jako sprawiedliwość dla wszystkich jednostek: potencjalnych sprawców, ale także potencjalnych ofiar. Dlatego też, zgodnie z art. 3 ust. 2 TUE, w ramach tej przestrzeni należy zapewnić swobodny przepływ osób w powiązaniu z odpowiednimi środkami w odniesieniu do między innymi zapobiegania i zwalczania przestępczości⁷⁶.

⁶⁹ Zobacz G. Coffey, op.cit. Podobnie opinia rzecznika generalnego P. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Gözutok i Brügge (C-187/01 i C-385/01, EU:C:2002:516, pkt 49).

⁷⁰ Jak stwierdził sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych w sprawie Green v. United States (1957) 355 US 184 s. 187. Zobacz także opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, pkt 36).

⁷¹ W tym względzie zob. opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie M (C-398/12, EU:C:2014:65, pkt 48).

⁷² Co się tyczy pojęcia „powagi rzeczy osądzonej”, zob. między innymi wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 38). W przedmiocie relacji tych dwóch pojęć zob. wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Nordzucker i in. (C-151/20, EU:C:2022:203, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷³ Zobacz wyrok z dnia 12 maja 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Czerwona nota Interpolu) (C-505/19, EU:C:2021:376, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁴ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 29 kwietnia 2021 r., X (Europejski nakaz aresztowania – Zasada *ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, pkt 97); AB i in., pkt 58.

⁷⁵ Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, pkt 80); opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie BV (C-129/19, EU:C:2020:375, pkt 113).

⁷⁶ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 10 marca 2005 r., Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, pkt 34).

115. W tym względy nie można pominąć faktu, że powierzchowne podejście do stosowania zasady *ne bis in idem* może prowadzić do pewnych nadużyć i manipulacji ze strony przestępców, którzy mogliby uciekać się do „forum shopping” celem zapewnienia bezkarności ich czynów. Kiedy bowiem przestępstwa są przedmiotem postępowań prowadzonych przez kilku prokuratorów w tym samym czasie, istnieje konkretne ryzyko, że prokuratura znajdująca się w najmniej korzystnym położeniu (lub borykająca się z niedoborem pracowników lub nadmiernie obciążona) może *de facto* uniemożliwić przeprowadzenie poważnego postępowania przygotowawczego w sprawie tego przestępstwa, ponieważ postanowienie o umorzeniu postępowania wydane przez tę prokuraturę może uprzedzić działania podjęte przez każdą inną prokuraturę.

116. Ponadto również po tej stronie skali istnieje interes związany z Unią, który zasługuje na poważną uwagę: wzajemne zaufanie. Ze spójnego orzecznictwa wynika, że wzajemne zaufanie można utrzymać i wzmocnić tylko wówczas, gdy władze danego umawiającego się państwa mogą mieć pewność, że w innym państwie dokonano *właściwej* oceny odpowiedzialności karnej osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa⁷⁷.

117. W związku z tym niezwykle istotne jest, aby przy wykładni art. 50 karty znaleźć odpowiednią równowagę między tymi interesami. W szczególności skuteczną ochronę praw jednostki należy pogodzić z uzasadnionym interesem umawiających się państw, aby uniknąć bezkarności przestępców⁷⁸. Jest to główna myśl, która przyświecała mi w niniejszej opinii, kiedy to po dokonaniu przeglądu orzecznictwa i refleksji nad nim starałem się zaproponować Trybunałowi, jak sądzę, „wyważone” podejście do przesłanek „bis” i „idem”.

118. W szczególności nie rozumiem, w jaki sposób osoba, której udział w zarzucanym przestępstwie nie został szczegółowo zbadany w trakcie pierwszego postępowania, zamkniętego na etapie postępowania przygotowawczego, lub został zbadany jedynie na podstawie niewystarczającego i fragmentarycznego materiału dowodowego, może zasadnie twierdzić, że kolejne postępowanie, w którym jej udział zostanie dokładnie zbadany na podstawie solidnego i wyczerpującego materiału dowodowego, „zagrozi” jej dwukrotnie lub będzie sprzeczne z zasadą powagi rzeczy osądzonej.

V. Wnioski

119. Podsumowując, proponuję, by Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowej, Rumunia), że osobę można uznać za uniewinnioną prawomocnym wyrokiem w rozumieniu art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w wyniku wydania przez prokuratora postanowienia o umorzeniu postępowania, gdy nie nałożono na nią żadnej kary ani innego środka karnego, tylko wtedy, gdy między innymi: (i) postanowienie to opiera się na ocenie sprawy co do istoty, która to ocena jest wynikiem szczegółowego postępowania przygotowawczego, wydanej w drodze dogłębnej analizy wystarczająco obszernego materiału dowodowego; oraz (ii) z treści postanowienia wynika, że szczególna sytuacja prawna tej osoby, jako odpowiedzialnej za zarzucane jej czyny mające wypełniać znamiona przestępstwa, została należycie zbadana.

⁷⁷ Zobacz wyrok z dnia 12 maja 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Czerwona nota Interpolu) (C-505/19, EU:C:2021:376, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁸ Podobnie opinie rzecznika generalnego M. Bobeka: w sprawie Bundesrepublik Deutschland (Czerwona nota Interpolu) (C-505/19, EU:C:2020:939, pkt 93); w sprawie bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, pkt 121).