



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ  
TAMARY ČAPETY  
przedstawiona w dniu 22 czerwca 2023 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-281/22

G.K.,  
B.O.D. GmbH,  
S.L.

przy udziale:

**Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberlandesgericht Wien  
(wyższy sąd krajowy w Wiedniu, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych –  
Prokuratura Europejska – Rozporządzenie (UE) 2017/1939 – Transgraniczne postępowania  
przygotowawcze – Czynności w ramach postępowania przygotowawczego przekazane do  
wykonania pomocniczemu delegowanemu prokuratorowi europejskiemu – Upřednia zgoda  
organu sądowego – Skuteczna kontrola sądowa – Zasada wzajemnego uznawania –  
Prawa podstawowe

1. Prokuratura Europejska (zwana dalej „EPPO”), wyposażona w uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w sprawach przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej, rozpoczęła działalność w dniu 1 czerwca 2021 r. W niniejszej sprawie do Trybunału po raz pierwszy zwrócono się o wykładnię aktu prawnego ustanawiającego ten organ i określającego zasady jego funkcjonowania, mianowicie rozporządzenia w sprawie EPPO<sup>2</sup>.

2. W przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii często zaangażowane są podmioty z kilku państw członkowskich. W związku z tym EPPO, aby mogła wypełniać swoją misję, musi być w stanie prowadzić transgraniczne postępowania przygotowawcze. W takich postępowaniach przygotowawczych uczestniczy delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę (zwany dalej „DPE prowadzącym sprawę”)<sup>3</sup>, który prowadzi postępowanie przygotowawcze w jednym państwie członkowskim, oraz pomocniczy delegowany prokurator europejski (zwany dalej „pomocniczym DPE”)<sup>4</sup>, któremu przydziela się wykonanie czynności w ramach postępowania

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. 2017, L 283, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2020, L 433, s. 80) (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie EPPO”).

<sup>3</sup> Zobacz art. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie EPPO.

<sup>4</sup> Zobacz art. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie EPPO.

przygotowawczego w innym państwie członkowskim. W niniejszej sprawie Trybunał musi wyjaśnić niektóre aspekty rozporządzenia w sprawie EPPO, które dotyczą właśnie takich transgranicznych postępowań przygotowawczych.

3. Trzy pytania sądu odsyłającego można zbadać łącznie. Zasadniczo ów sąd zmierza do ustalenia, który sąd krajowy lub które sądy krajowe powinny wydać zgodę organu sądowego na przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego w państwie członkowskim innym niż to, w którym EPPO prowadzi główne postępowanie przygotowawcze. Jeżeli zgoda ma zostać wydana przez sąd w państwie pomocniczego DPE, należy ustalić, jaki powinien być zakres tej kontroli sądowej oraz czy z punktu widzenia tej procedury ma znaczenie fakt, że w innym państwie członkowskim wydano już zgodę organu sądowego.

4. Nie jest to bynajmniej proste pytanie. Uczestnicy niniejszego postępowania przedstawiają dwie wzajemnie wykluczające się interpretacje art. 31 i 32 rozporządzenia w sprawie EPPO. Jak wykażę, te dwa sprzeczne ze sobą podejścia wypracowano w oparciu o standardowe metody wykładni, którymi posługuje się Trybunał i do których należą analiza brzmienia, kontekstu, celu oraz genezy<sup>5</sup> rozporządzenia w sprawie EPPO. Żadne z zaproponowanych rozwiązań nie daje się w pełni uzasadnić w świetle wszystkich tych technik interpretacyjnych. Niemniej jednak Trybunał będzie musiał wybrać jedno z nich.

## I. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania prejudycjalne

5. EPPO prowadzi, za pośrednictwem delegowanego prokuratora europejskiego w Republice Federalnej Niemiec (Monachium), postępowania przygotowawcze przeciwko G.K., S.L. i B.O.D. GmbH (zwanym dalej „oskarżonymi”). Są oni podejrzewani o podawanie fałszywych informacji w celu obejścia przepisów celnych przy przywozie biodiesla (pochodzenia amerykańskiego) do Unii i o wyrządzenie w ten sposób łącznej szkody w wysokości około 1 295 000 EUR. Ta podnoszona szkoda należy do zakresu interesów finansowych Unii, a tym samym podlega jurysdykcji EPPO<sup>6</sup>.

6. Choć główne postępowanie przygotowawcze toczy się w Niemczech, EPPO stwierdziła, że należy zebrać dowody w innych państwach członkowskich. Dlatego też za konieczne uznano przeprowadzenie transgranicznego postępowania przygotowawczego w innych państwach członkowskich, w tym w Austrii. Dokładniej rzecz ujmując, DPE prowadzący sprawę podjął decyzję o przekazaniu do wykonania czynności przeszukania i zajęcia mienia oskarżonych w Austrii.

7. Zgodnie z prawem austriackim przeprowadzenie takiej czynności w ramach postępowania przygotowawczego wymaga uprzedniej zgody organu sądowego. W związku z tym pomocniczy DPE zwrócił się o wydanie sądowych nakazów przeszukania lokali mieszkalnych i handlowych oskarżonych w celu zajęcia potencjalnie obciążających ich dokumentów i sprzętu komputerowego oraz uzyskał takie nakazy.

<sup>5</sup> Zobacz na przykład przedstawione niedawno wyjaśnienia na temat metod wykładni stosowanych przez Trybunał. „[...] [Z]godnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału podczas dokonywania wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został on umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi [...]”. Zobacz na przykład wyrok z dnia 2 lutego 2023 r., Towarzystwo Ubezpieczeń Ź (Wprowadzający w błąd wzorzec umowy ubezpieczenia), C-208/21, EU:C:2023:64, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok z dnia 13 października 2022 r., Perfumesco.pl, C-355/21, EU:C:2022:791, pkt 39. „Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni [...]”.

<sup>6</sup> W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. 2017, L 198, s. 29) przewidziano pewien poziom harmonizacji w odniesieniu do znamion przestępstw gospodarczych naruszających interesy Unii.

8. Jak wyjaśniono na rozprawie, do sądów niemieckich nie zwrócono się o uprzednią kontrolę sądową wnioskowanych czynności przeszukania i zajęcia, zaś sądy te nie przystąpiły do takiej uprzedniej kontroli sądowej, mimo że byłoby to wymagane w porównywalnej sytuacji krajowej. Taki skutek wywołuje sposób, w jaki Niemcy transponowały art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO, który to przepis jest przedmiotem niniejszego postępowania. Zgodnie z tym środkiem wydanie zgody organu sądowego w transgranicznych postępowaniach przygotowawczych nie jest wymagane, jeżeli czynność w ramach postępowania przygotowawczego ma zostać przeprowadzona w państwie członkowskim, którego prawo również wymaga uprzedniej zgody organu sądowego<sup>7</sup>. W takim przypadku sąd owego innego państwa członkowskiego jest właściwy do wydania zgody na przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego. Dlatego też DPE prowadzący sprawę nie wystąpił o zgodę organu sądowego w Niemczech.

9. W dniu 1 grudnia 2021 r. oskarżeni wnieśli do sądu odsyłającego, Oberlandesgericht Wien (wyższego sądu krajowego w Wiedniu, Austria), zażalenia skierowane przeciwko nakazom przeszukania zatwierdzonym przez cztery sądy austriackie. Podnoszą oni, że zatwierdzone czynności przeszukania i zajęcia nie były ani niezbędne, ani proporcjonalne.

10. Sąd odsyłający wyjaśnia, że w toku postępowania głównego austriacki pomocniczy DPE utrzymywał, iż rozporządzeniem w sprawie EPPO stworzono nowego rodzaju ramy prawne dla czynności w ramach transgranicznego postępowania przygotowawczego, które przewidują, że uzasadnienie tychże czynności należy badać wyłącznie w państwie członkowskim DPE prowadzącego sprawę. Sąd państwa pomocniczego DPE nie jest władny oceniać ważności materialnej czynności w ramach postępowania przygotowawczego. Może on jedynie skontrolować, czy taka czynność czyni zadość wymogom formalnym i prawnym dotyczącym jej wykonania. Pomocniczy DPE uznał zatem, że zażalenia należy oddalić.

11. Sąd odsyłający musi więc ustalić, czy sądy w państwie członkowskim pomocniczego DPE są uprawnione do przeprowadzenia pełnej kontroli, tak jak czyniłyby to w sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, czy też, gdy chodzi o transgraniczne postępowania przygotowawcze prowadzone przez EPPO, zakres przeprowadzanej przez nie kontroli powinien być ograniczony wyłącznie do zagadnień proceduralnych związanych z wykonywaniem takich czynności w ramach postępowania przygotowawczego. Jego zdaniem rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od wykładni art. 31 i 32 rozporządzenia w sprawie EPPO.

12. Artykuł 31 rozporządzenia w sprawie EPPO, zatytułowany „Transgraniczne postępowania przygotowawcze”, stanowi, w ust. 1–3:

„1. Delegowani prokuratorzy europejscy działają w ścisłej współpracy, pomagając sobie nawzajem i regularnie się ze sobą konsultując w sprawach transgranicznych. Jeżeli określona czynność powinna zostać przeprowadzona w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, to prokurator ten podejmuje decyzję o przeprowadzeniu niezbędnej czynności i przekazuje ją do wykonania delegowanemu prokuratorowi europejskiemu działającemu w państwie członkowskim, w którym dana czynność ma zostać przeprowadzona.

2. Delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę może przekazać do wykonania wszelkie czynności, do których podjęcia jest uprawniony zgodnie z art. 30. Przeprowadzenie

<sup>7</sup> Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (federalna ustawa wykonawcza w sprawie prokuratury europejskiej) z dnia 10 lipca 2020 r. (BGBl. I S, s. 1648), § 3 ust. 2.

takich czynności i ich uzasadnienie podlega prawu państwa członkowskiego, w którym działa delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę. Jeżeli delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę przekazuje do wykonania czynność w ramach postępowania przygotowawczego jednemu lub kilku delegowanym prokuratorom europejskim z innego państwa członkowskiego, jednocześnie informuje o tym nadzorującego go prokuratora europejskiego.

3. Jeżeli zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego do przeprowadzenia danej czynności wymagana jest zgoda organu sądowego, pomocniczy delegowany prokurator europejski musi uzyskać taką zgodę zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego.

Jeżeli organ sądowy nie wyda zgody na przeprowadzenie czynności, które delegowany prokurator europejski 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”.

13. Artykuł 32 rozporządzenia w sprawie EPPO, zatytułowany „Wykonywanie przekazanych czynności”, brzmi:

„Przekazane do wykonania czynności wykonuje się zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego. Należy przestrzegać formalności i procedur wyraźnie wskazanych przez delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, o ile nie są one sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego”.

14. W tych okolicznościach sąd odsyłający, którym jest Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu), postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy prawo Unii, w szczególności art. 31 ust. 3 akapit pierwszy i art. 32 [rozporządzenia w sprawie EPPO], należy interpretować w ten sposób, że w przypadku transgranicznych postępowań przygotowawczych, jeżeli do przeprowadzenia czynności w państwie członkowskim, w którym działa pomocniczy delegowany prokurator europejski, konieczna jest zgoda organu sądowego, muszą zostać zbadane wszystkie materialne aspekty, takie jak karalność, podejrzenie popełnienia przestępstwa, konieczność i proporcjonalność?
- 2) Czy przy badaniu należy uwzględnić, czy dopuszczalność czynności została już zbadana przez sąd w państwie członkowskim, w którym działa delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę, zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego?
- 3) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej lub na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej: w jakim zakresie kontrola sądowa powinna mieć miejsce w państwie członkowskim, w którym działa pomocniczy delegowany prokurator europejski?”.

15. Uwagi na piśmie przedstawiły strony w postępowaniu głównym, rządy austriacki, niemiecki, francuski, niderlandzki i rumuński, EPPO oraz Komisja Europejska. W dniu 27 lutego 2023 r. odbyła się rozprawa, podczas której wszyscy ci uczestnicy, z wyjątkiem Francji, przedstawili wystąpienia ustne.

## II. Analiza

16. Podejmę opisane poniżej kroki, aby doradzić Trybunałowi, jak powinien odpowiedzieć na pytania sądu odsyłającego. Najpierw pokrótce zaprezentuję EPPO i omówię proces, którego zwieńczeniem było ustanowienie tego organu i który (zapewne) wpłynął na kształt rozwiązań, jakie zdecydowano się przyjąć w ostatecznym tekście rozporządzenia w sprawie EPPO (A). Następnie przedstawię dwa kierunki wykładni zaproponowane Trybunałowi przez uczestników postępowania głównego i przedstawię przytaczane przez nich argumenty (B). W ostatniej sekcji zasugeruję Trybunałowi, za którym z dwóch wariantów interpretacyjnych należy się opowiedzieć, biorąc pod uwagę wady i zalety każdego z nich. Podzielę się także refleksją w przedmiocie ochrony praw podstawowych w kontekście działań EPPO (C).

### *A. EPPO i geneza przepisów dotyczących transgranicznych postępowań przygotowawczych – krótkie wprowadzenie do zagadnienia*

17. Ustanowienie EPPO stanowi prawdziwe novum oraz ważny krok milowy w procesie integracji europejskiej. Jest to jednolity i – mimo swej zdecentralizowanej struktury<sup>8</sup> – niepodzielny organ Unii<sup>9</sup>, któremu przyznano uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w sprawach przestępstw naruszających interesy finansowe Unii<sup>10</sup>.

18. EPPO została ustanowiona na podstawie art. 86 TFUE, które to postanowienie zostało wprowadzone traktatem z Lizbony. Działania, które można traktować jako naruszające interesy finansowe Unii i w odniesieniu do których jurysdykcja przysługuje EPPO, zostały określone w dyrektywie 2017/1371. Nadal jednak to do państw członkowskich należy kwalifikacja tych działań jako czynów zabronionych oraz zdefiniowanie ich znamion w prawie krajowym.

19. Ponadto rozporządzenie w sprawie EPPO tylko częściowo reguluje procedury stosowane przez EPPO. We wszystkich sytuacjach, w których nie istnieją przepisy prawa Unii, owo rozporządzenie wskazuje jedynie, którego państwa członkowskiego prawo zostanie zastosowane<sup>11</sup>.

20. EPPO jest więc rzeczywiście jednolitym i niepodzielnym organem, który obywateli jednak bez wspólnej regulacji w dziedzinie prawa karnego materialnego lub procesowego. Te aspekty podlegają w dużej mierze porządkom prawnym państw członkowskich, które mogą się różnić od

<sup>8</sup> Działania EPPO są realizowane poprzez sieć prokuratorów europejskich na szczeblu Unii (w Luksemburgu), na której czele stoi Europejski Prokurator Generalny. EPPO tworzą prokuratorzy europejscy, stałe izby (które monitorują postępowania przygotowawcze, kierują tymi postępowaniami i zapewniają spójność działań EPPO) oraz kolegium prokuratorów europejskich (w którego skład wchodzi po jednym prokuratorze europejskim z każdego państwa członkowskiego). Szczebel pozacentralny stanowią delegowani prokuratorzy europejscy (DPE) z każdego uczestniczącego państwa członkowskiego.

<sup>9</sup> Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO.

<sup>10</sup> Zobacz art. 86 ust. 2 TFUE; art. 4 rozporządzenia w sprawie EPPO.

<sup>11</sup> Zobacz art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO.

siebie pod względem przyjętych rozwiązań. Czynnikiem istotnym przy dokonywaniu wykładni rozporządzenia w sprawie EPPO są z jednej strony jednostkowy charakter tego organu, a z drugiej strony jego zależność od przepisów krajowych.

21. Do ustanowienia EPPO nie doszło ani łatwo, ani szybko. Po wielu latach przygotowań<sup>12</sup> i przedstawieniu w 2013 r. pierwotnego wniosku<sup>13</sup>, odnośnie do którego nie udało się osiągnąć jednomyślnego porozumienia, EPPO została ostatecznie ustanowiona jako mechanizm wzmocnionej współpracy na podstawie art. 20 ust. 2 TUE i art. 329 ust. 1 TFUE. Ten nowy projekt nie był jednak możliwy do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie, w związku z czym niektóre z nich w nim nie uczestniczą<sup>14</sup>.

22. Szczególnie trudnym obszarem negocjacji zmierzających do uchwalenia rozporządzenia w sprawie EPPO były czynności w ramach transgranicznego postępowania przygotowawczego<sup>15</sup>.

23. W art. 26 wniosku z 2013 r. wymieniono dwadzieścia jeden różnych czynności w ramach postępowania przygotowawczego. W przypadku dziesięciu z nich, w tym również przeszukania pomieszczeń rozpatrywanego w niniejszej sprawie, ustanowiono wymóg wydania zgody przez właściwy organ sądowy państwa członkowskiego, w którym owe czynności w ramach postępowania przygotowawczego miałyby zostać przeprowadzone<sup>16</sup>.

24. Po przedstawieniu tego wniosku czternaście parlamentów narodowych przesłało Komisji uzasadnione opinie, co uruchomiło mechanizm kontroli zasady pomocniczości opisany w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2<sup>17</sup>. W swoich uzasadnionych opiniach niektóre parlamenty narodowe wyraziły obawę, że zamieszczenie wykazu czynności w ramach postępowania przygotowawczego spowoduje obniżenie norm procesowych oraz że nie zostanie zapewniony konieczny poziom ochrony praw podstawowych, ponieważ niektóre spośród takich czynności nie są przewidziane w porządkach krajowych części państw członkowskich<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Zobacz w szczególności Corpus Juris 2000, zielona księga w sprawie ochrony prawnokarnej interesów finansowych Wspólnoty oraz ustanowienia Prokuratury Europejskiej COM(2001) 715 wersja ostateczna (tak zwany „wniosek florencki”). Tenże Corpus Juris stanowił kontynuację Corpus Juris 1997 wprowadzającego przepisy karne mające na celu ochronę interesów finansowych Unii (Paris, Ed. Economica 1997) i opracowanego przez grupę ekspertów powołanych na posiedzeniu przewodniczących europejskich stowarzyszeń prawa karnego na uniwersytecie w Urbino (Włochy) w 1995 r. Głównym postulatem zawartym w Corpus Juris było stworzenie jednolitej przestrzeni prawnej, w obrębie której uregulowane byłoby zarówno prawo karne materialne, jak i procesowe, przy czym w sferze prawa karnego procesowego zaproponowano ustanowienie Prokuratury Europejskiej. Więcej informacji można znaleźć na stronie <https://www.eppo.europa.eu/pl/kontekst>.

<sup>13</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej COM(2013) 534 final (zwany dalej „wnioskiem z 2013 r.”).

<sup>14</sup> Nieuczestniczącymi państwami członkowskimi są Węgry, Polska i Szwecja. Dania i Irlandia korzystają z klauzuli opt-out w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS).

<sup>15</sup> H.H. Herrnfeld, Article 31, w: *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, ed. H.H. Herrnfeld, D. Brodowski, C. Burchard, Bloomsbury Publishing 2020, s. 300.

<sup>16</sup> Zobacz w tym względzie art. 26 ust. 4 i 5 wniosku z 2013 r.: „4. Państwa członkowskie dopilnowują, aby czynności dochodzeniowe, o których mowa w ust. 1 lit. a)–j), podlegały zatwierdzeniu przez właściwy organ sądowy państwa członkowskiego, w którym mają zostać przeprowadzone”; „5. Czynności dochodzeniowe, o których mowa w ust. 1 lit. k)–u), podlegają zgodzie organu sądowego, jeżeli wymaga tego prawo krajowe państwa członkowskiego, w którym mają zostać przeprowadzone”.

<sup>17</sup> Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.U. 2008, C 115, s. 206).

<sup>18</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2 COM(2013) 851 final, s. 9.

25. Ostatecznie wniosek ten odrzucono<sup>19</sup> i zgłoszono kilka kontrpropozycji. W kontekście niniejszego postępowania szczególnie interesujący jest wniosek przedstawiony wspólnie przez delegacje Austrii i Niemiec<sup>20</sup>.

26. Delegacja Niemiec przedstawiła następujące uwagi pisemne<sup>21</sup>: „Nie przekonuje nas obecna koncepcja art. 26a, który wymaga dalszych zmian, aby dało się go zaakceptować. Potrzebujemy sprawnego i skutecznego systemu, który będzie funkcjonował przynajmniej tak dobrze jak mechanizm współpracy transgranicznej oparty na procedurach wzajemnej pomocy prawnej i wzajemnego uznawania. Naszym zdaniem, co zostało już zresztą wyjaśnione, powinniśmy stworzyć system, w którym punktem wyjścia będzie instytucja wzajemnego uznawania (END), dostosowana w odpowiednich przypadkach do wizji »jednego urzędu«”.

27. Wspólny wniosek Austrii i Niemiec powielał zatem rozwiązania w zakresie wzajemnego uznawania, które zostały przewidziane dyrektywą w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego<sup>22</sup>: „[j]eżeli określona czynność powinna zostać przeprowadzona w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, to tenże prokurator zarządza tę czynność zgodnie z prawem państwa członkowskiego delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, a w razie konieczności występuje o zgodę organu sądowego na jej zarządzenie lub o wydanie nakazu sądowego przeprowadzenia czynności”<sup>23</sup>.

28. Postulaty sformułowane w tym wspólnym wniosku również nie zostały uwzględnione w ostatecznym tekście rozporządzenia w sprawie EPPO.

29. Rozwiązania legislacyjne odzwierciedlone w obecnym art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO doprowadziły do wystąpienia właśnie tych problemów, przed którymi delegacja Niemiec ostrzegęła w kontekście wcześniejszych wniosków<sup>24</sup>. Przepis ten nie wskazuje wyraźnie ani porządku prawnego państwa członkowskiego, na podstawie którego należy rozstrzygać o tym, czy konieczna jest uprzednia zgoda organu sądowego na wykonanie czynności, ani też sądu, na którym ciąży obowiązek wydania takiej zgody. Niniejsza sprawa jest zatem doskonałym odzwierciedleniem tych problemów.

<sup>19</sup> H.H. Herrnfeld, op.cit. w przypisie 15 do niniejszej opinii, s. 291.

<sup>20</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej – Uwagi pisemne delegacji Austrii i Niemiec, dokument międzyinstytucjonalny: 2013/0255 (APP), DS 1237/15, z dnia 21 kwietnia 2015 r.

<sup>21</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej – Uwagi pisemne delegacji Niemiec, dokument międzyinstytucjonalny: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, z dnia 21 kwietnia 2015 r.

<sup>22</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.U. 2014, L 130, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie END”).

<sup>23</sup> W uwagach pisemnych przedstawionych przez Austrię i Niemcy przedstawiono też następującą propozycję: „Jeżeli zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego do uznania czynności wymaga się zgody organu sądowego lub nakazu sądowego, tenże prokurator przekazuje rzeczony nakaz, a w stosownych przypadkach towarzyszącą mu zgodę organu sądowego, właściwemu organowi sądowemu swojego państwa członkowskiego do celów uznania”.

<sup>24</sup> W uwagach pisemnych przedstawionych przez Niemcy dodano: „Zwracamy uwagę raptem na kilka najważniejszych problemów: w tekście art. 26a trzeba będzie jasno określić, kto podejmuje decyzję o zarządzeniu czynności lub występuje z wnioskiem o zarządzenie czynności przez sąd oraz jakie prawo jest właściwe przy zarządzaniu / występowaniu z wnioskiem o zarządzenie takich czynności. Wydaje się, że przepis ten w swym obecnym brzmieniu nie rozstrzyga tej kwestii, a nawet pozostawia wybór DPE prowadzącemu sprawę – z użytego w ust. 1 sformułowania »przekazuje do wykonania« nie wynika precyzyjnie, kto podejmuje decyzję o zarządzeniu czynności”. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej – Uwagi pisemne delegacji Niemiec, dokument międzyinstytucjonalny: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, z dnia 21 kwietnia 2015 r. Zobacz także decyzja kolegium 006/2022 dotycząca przyjęcia wytycznych kolegium EPPO w sprawie stosowania art. 31 rozporządzenia (UE) 2017/1939, s. 4, pkt 8 („Ponadto w art. 31 ust. 3 nie uregulowano wyraźnie sytuacji, w których zgody organu sądowego wymaga zarówno prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę, jak i prawo państwa członkowskiego pomocniczego DPE”).

30. Niemniej jednak w toku procedury ustawodawczej wszystkie delegacje były zgodne co do jednego – rozporządzenie w sprawie EPPO powinno przewidywać, z uwagi na jednostkowy charakter EPPO jako organu, rozwiązania prostsze aniżeli dyrektywa w sprawie END, która w momencie jej wprowadzenia również stanowiła nowy instrument współpracy w sprawach karnych<sup>25</sup>.

### **B. Możliwe kierunki wykładni**

31. Rozporządzenie w sprawie EPPO milczy na temat kwestii, czy przeprowadzenie czynności w ramach transgranicznego postępowania przygotowawczego wymaga uprzedniej zgody organu sądowego, i pozostawia ją w gestii prawa karnego państw członkowskich. Szczególnie problematyczna jest sytuacja, w której uprzedniej zgody organu sądowego wymaga zarówno prawo państwa DPE prowadzącego sprawę, jak i prawo państwa pomocniczego DPE. W motywie 72 rozporządzenia w sprawie EPPO wyjaśniono, że instrument ten powinien wyraźnie określić, w którym państwie członkowskim należy uzyskać zgodę, przy czym zawsze powinna być to tylko jedna zgoda. Czy temu zobowiązaniu dano wyraz w art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO, a jeżeli tak, to w jaki sposób?

32. Uczestnicy niniejszego postępowania zaproponowali dwa przeciwstawne warianty interpretacyjne tego przepisu.

33. Zanim przedstawię i ocenię ich argumenty, przypomnę pogląd, który wyraziłam już w innym miejscu<sup>26</sup>. Uważam, że wykładnia językowa jako taka nie istnieje, ponieważ słowa są zawsze osadzone w jakimś kontekście. Słowa użyte do formułowania norm prawnych mają oczywiście znaczenie dla sędziów, ponieważ prawo jest zazwyczaj wyrażone słowami. Są one dla sędziów zarówno wskazówką, jak i ograniczeniem<sup>27</sup>. Ich znaczenie, w tym również znaczenie przyjęte w aktach prawnych, zależy jednak od kontekstu, w jakim się pojawiają. Dlatego też oddzielenie wykładni językowej od kontekstowej jest trudne, o ile nie zupełnie niemożliwe.

34. Trybunał przyjmuje różnorakie rozumienie wykładni kontekstowej. Najczęściej odwołuje się on do przepisów otaczających przepis, o którego wykładnię wniesiono, lub do całości dokumentu<sup>28</sup>. Trybunał przyjmuje jednak również, że przy wykładni norm prawa pierwotnego<sup>29</sup> i wtórnego<sup>30</sup> Unii elementów istotnych z punktu widzenia kontekstu może dostarczać gena danego uregulowania. Wreszcie, przy interpretowaniu norm prawnych pod uwagę bierze się

<sup>25</sup> Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej – Inne kwestie. Prezydencja Rady 12344/16, z dnia 20 września 2016 r., s. 5.

<sup>26</sup> Opinia rzecznik generalnej T. Ćapeży w sprawie Rigall Arteria Management, C-64/21, EU:C:2022:453, pkt 43.

<sup>27</sup> Nawet najbardziej krytyczni przedstawiciele doktryny nauki prawa przyznają, że normy prawne, tak jak zostały one sformułowane, stanowią ograniczenie dla wykładni sądowej. Zobacz na przykład D. Kennedy, *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press 1997, s. 13.

<sup>28</sup> Na przykład w wyrokach: z dnia 28 stycznia 2020 r., Komisja/Włochy (Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-122/18, EU:C:2020:41, pkt 43 (wykładnia artykułu w kontekście artykułu po nim następującego); z dnia 8 grudnia 2020 r., Staatsanwaltschaft Wien (Sfałszowane polecenia przelewu), C-584/19, EU:C:2020:1002, pkt 56–69 (wykładnia przepisu w kontekście przepisów początkowych i motywów dyrektywy); z dnia 24 lutego 2022 r., Namur-Est Environnement/Région wallonne, C-463/20, EU:C:2022:121, pkt 46, (wykładnia przepisu w kontekście całości przepisów rozpatrywanej dyrektywy).

<sup>29</sup> Na przykład w wyrokach: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 47; z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135.

<sup>30</sup> Na przykład w wyrokach: z dnia 10 marca 2021 r., Ordine Nazionale dei Biologi i in., C-96/20, EU:C:2021:191, pkt 26, 27; z dnia 13 października 2022 r., Rigall Arteria Management, C-64/21, EU:C:2022:783, pkt 31.



także niekiedy realia społeczne<sup>31</sup>. Na rozumienie brzmienia danego przepisu wpływa wybór odpowiedniego kontekstu oraz sposób jego interpretacji. Wyraźnie uwidacznia się to w argumentach przytaczanych przez uczestników postępowania głównego.

### *1. Wariant pierwszy: pełna kontrola w państwie członkowskim pomocniczego DPE*

35. Rządy austriacki i niemiecki twierdzą, że jeżeli prawo państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, wymaga uprzedniej zgody organu sądowego w celu przeprowadzenia czynności w ramach postępowania przygotowawczego, to w kontekście procedury zmierzającej do jej wydania należy przeprowadzić pełną kontrolę. Powinna ona obejmować aspekty nie tylko proceduralne (wykonanie czynności), lecz także materialne, które stanowią uzasadnienie czynności. W związku z tym to do sądu państwa członkowskiego pomocniczego DPE należy ocena, czy istnieje wystarczające podejrzenie popełnienia czynu zabronionego; czy przeprowadzenie wnioskowanej czynności w ramach postępowania przygotowawczego doprowadziłoby do uzyskania dowodów niezbędnych do wniesienia i popierania oskarżenia oraz czy tych samych dowodów nie można by uzyskać z wykorzystaniem mniej inwazyjnej czynności.

36. Rządy austriacki i niemiecki oparły się przede wszystkim na brzmieniu art. 31 rozporządzenia w sprawie EPPO, które ich zdaniem jest jasne. Rządy obu tych państw podkreśliły, że najważniejszym narzędziem wykładni przepisu prawa jest jego brzmienie. Gdy to brzmienie jest jasne, sądy nie mogą od niego odejść.

37. Ich zdaniem istnieją granice twórczej wykładni Trybunału. Każda wykładnia inna niż ta, która jasno wynika z dosłownego brzmienia obecnie obowiązującego art. 31 rozporządzenia w sprawie EPPO, wykraczałaby poza granice dopuszczalnej wykładni sądowej. Byłaby ona ponadto sprzeczna z wymogiem pewności prawa. Jak ujął to przedstawiciel rządu niemieckiego, Trybunał nie jest warsztatem, w którym naprawia się wadliwe produkty. Wadliwy produkt należy natomiast zwrócić producentowi w celu jego ulepszenia, zaś producentem tym jest w naszym przypadku prawodawca.

### *2. Wariant drugi: wyraźny podział zadań w odniesieniu do zgody organu sądowego*

38. EPPO, Komisja oraz rządy francuski, rumuński i niderlandzki podnoszą, w opozycji do „wariantu pierwszego”, że w przeciwieństwie do wariantu pierwszego, jeżeli prawo państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, wymaga zgody organu sądowego w celu przeprowadzenia czynności w ramach postępowania przygotowawczego, to w kontekście procedury zmierzającej do jej wydania można skontrolować jedynie aspekty formalne i proceduralne dotyczące wykonania czynności. Oznacza to, że w rozporządzeniu w sprawie EPPO przewidziano wyraźny podział zadań między sądami państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę a sądami państwa członkowskiego pomocniczego DPE. Wynika to w sposób oczywisty z wykładni art. 31 ust. 3 dokonywanej w kontekście całości regulacji art. 31.

<sup>31</sup> Jeśli chodzi o tę kwestię, zob. wyrok z dnia 17 kwietnia 1986 r., Reed, 59/85, EU:C:1986:157, pkt 15, w którym Trybunał uznał, że wobec braku jakichkolwiek wskazówek świadczących o zajściu ogólnych przemian społecznych pojęcie „współmałżonka” nie obejmuje osoby pozostającej w konkubinacie. Trzydzieści dwa lata później to samo pojęcie zostało zinterpretowane odmiennie w opinii rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Coman i in., C-673/16, EU:C:2018:2, pkt 56–58, w której przeanalizował on ewolucję rozumienia pojęcia „współmałżonka”, aby wykazać, że w coraz większej liczbie państw członkowskich przyjmuje się, iż obejmuje ono osobę pozostającą w małżeństwie jedнопłciowym.

39. Jeżeli zgody organu sądowego wymaga zarówno prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę, jak i prawo państwa członkowskiego pomocniczego DPE, należy wydać dwie zgody. Sąd państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę, wydaje zgodę na przeprowadzenie czynności, jeżeli uznaje ją za uzasadnioną, natomiast sąd państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, wydaje zgodę w odniesieniu do uwarunkowań proceduralnych jej wykonania.

40. Uprawnienia kontrolne sądu państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, ograniczają się wyłącznie do aspektów proceduralnych wykonania czynności nawet wówczas, gdy prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę nie wymaga uprzedniej zgody organu sądowego w porównywalnej sytuacji wewnętrznej. W ten sposób prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę, któremu zgodnie z art. 31 ust. 2 podlega kwestia uzasadnienia czynności, będzie poszanowane w zakresie, w jakim zdecydowano się nie ustanawiać w nim wymogu uprzedniej zgody organu sądowego w odniesieniu do uzasadnienia czynności.

### **C. Odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego**

#### *1. Porównanie obu wariantów interpretacyjnych*

41. Oba zaprezentowane warianty prowadzą do odmiennych i wzajemnie się wykluczających rezultatów interpretacyjnych. Uważam, że z argumentów przytoczonych za oboma tymi podejściami, gdy umieścić je w kontekście ich odpowiednich ram interpretacyjnych, wyłaniają się dwa w tym samym stopniu dopuszczalne sposoby wykładni rozporządzenia w sprawie EPPO. Jednocześnie każdy z nich ma pewne wady i niespójności. W dalszej części niniejszej opinii zestawię ze sobą te warianty w świetle wszystkich przywołanych na ich poparcie metod wykładni.

#### *a) Brzmienie*

42. Rząd austriacki, któremu w tym względzie wtóruje rząd niemiecki, twierdzi, że art. 31 rozporządzenia w sprawie EPPO jest jasny. W ust. 2 tego artykułu uściślono, że uzasadnienie i przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego jest regulowane prawem krajowym państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę. W jego ust. 3 przewidziano z kolei zmianę prawa właściwego, jeżeli prawo państwa członkowskiego pomocniczego DPE wymaga zgody organu sądowego. W takim przypadku art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie EPPO stanowi wyraźnie, że prawo państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, reguluje prawa i obowiązki sędziego wydającego zgodę.

43. Jedyny wyjątek przewidziano w art. 31 ust. 3 zdanie trzecie rozporządzenia w sprawie EPPO, który to przepis znajduje zastosowanie wówczas, gdy prawo państwa członkowskiego pomocniczego DPE nie wymaga zgody, ale wymaga jej prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę. Tylko w takim scenariuszu zgoda organu sądowego podlega prawu państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę. O tym, że taka sytuacja stanowi wyjątek od jasnej reguły wymagającej stosowania prawa państwa członkowskiego pomocniczego DPE, świadczy również posłużenie się słowem „jednak” na początku tego zdania art. 31 ust. 3 zdanie trzecie rozporządzenia w sprawie EPPO<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Na rozprawie EPPO również potwierdziła, że użycie słowa „jednak” komplikuje kwestię wykładni art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO.

44. Z kolei według zwolenników wariantu drugiego art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie EPPO jasno rozstrzyga o tym, które sądy powinny wydać zgodę organu sądowego oraz co powinno być przedmiotem tej zgody w dwóch możliwych scenariuszach, mianowicie gdy takiej zgody wymaga zarówno prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę, jak i prawo państwa członkowskiego pomocniczego DPE, oraz gdy prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę nie wymaga uprzedniej zgody organu sądowego, ale jest ona wymagana zgodnie z prawem członkowskiego państwa pomocniczego DPE. W obu sytuacjach sąd państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, może kontrolować jedynie kwestie związane z wykonaniem czynności.

45. Artykuł 31 ust. 3 zdanie trzecie rozporządzenia w sprawie EPPO reguluje ostatni z możliwych scenariuszy, w którym prawo państwa członkowskiego pomocniczego DPE nie wymaga zgody organu sądowego na przeprowadzenie czynności, ale wymaga jej prawo państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę. W takim przypadku sąd państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę, musi wydać zgodę, która będzie obejmowała zarówno uzasadnienie, jak i wykonanie czynności.

46. Komisja podkreśliła również, że w tekście art. 32 rozporządzenia w sprawie EPPO wyjaśniono, iż aspekty związane z wykonaniem wnioskowanej czynności oraz dotyczące tej czynności aspekty proceduralne podlegają prawu państwa członkowskiego pomocniczego DPE.

#### *b) Kontekst*

47. Aby poprzeć swoje twierdzenie o jasnym brzmieniu art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO, rząd niemiecki skoncentrował się na jego bezpośrednim kontekście. Argumentował on, że art. 31 ust. 3 zdanie trzecie byłby pozbawiony praktycznego znaczenia, gdyby – w ślad za wykładnią postulowaną przez Komisję – podstawową normą służącą regulacji podziału zadań w odniesieniu do zgód organu sądowego był art. 31 ust. 2 tego rozporządzenia. Zawsze byłoby bowiem wówczas jasne, że to prawo państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę, reguluje potrzebę uzyskania zgody organu sądowego na przeprowadzenie konkretnej czynności w ramach postępowania przygotowawczego. Powtarzanie tego samego w art. 31 ust. 3 zdanie trzecie byłoby zatem bezsensowne. Przepis ten ma sens tylko wtedy, gdy zmienia zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 2 w sytuacji, w której prawo państwa członkowskiego pomocniczego DPE również wymaga zgody organu sądowego.

48. Rządy austriacki i niemiecki wskazały też, że właściwego kontekstu interpretacyjnego dostarcza motyw 72 rozporządzenia w sprawie EPPO. Ich zdaniem okoliczność, że w tym motywie, odczytywanym w związku z art. 31 ust. 3, położono nacisk na fakt, iż chodzi o jedną zgodę organu sądowego, może oznaczać, jedynie to, że o potrzebie wydania zgody organu sądowego i o jej kontekście rozstrzyga prawo państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE. Podział zadań w odniesieniu do zgody organu sądowego i rozdzielenie kontroli poszczególnych kwestii między sądy państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę i państwa członkowskiego pomocniczego DPE nie byłyby zgodne z decyzją o tym, że ma istnieć tylko jedna zgoda organu sądowego.

49. Zdaniem Komisji, za której stanowiskiem opowiadają się zasadniczo wszyscy zwolennicy wariantu drugiego, art. 31 rozporządzenia w sprawie EPPO rozpatrywany jako całość odzwierciedla chronologię postępowania przygotowawczego. Przepis ten określa różne zadania

DPE prowadzącego sprawę i pomocniczego DPE, jak również sądów krajowych państw członkowskich, w których działa każdy z nich. W jego ust. 1 dokonano ogólnego podziału zadań między oboma DPE.

50. Zdaniem Komisji kluczowe znaczenie ma art. 31 ust. 2. Stanowi on jasno, że uzasadnienie i przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego podlega prawu państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę. Oznacza to również, że jeżeli zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę, wymagana jest uprzednia zgoda organu sądowego, to sąd tego właśnie państwa powinien ocenić, czy czynność jest uzasadniona i niezbędna w kontekście konkretnego postępowania przygotowawczego.

51. Komisja podkreśliła też, że art. 31 ust. 2 milczy na temat wykonania czynności. Ta kwestia jest przedmiotem regulacji art. 32 rozporządzenia w sprawie EPPO, który stanowi, że wykonanie podlega prawu państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE.

52. Zdaniem Komisji art. 31 ust. 3, który jest jedynym przepisem odnoszącym się wyraźnie do zgody organu sądowego, nie zmienia prawa właściwego w odniesieniu do takiej zgody – jest to stanowisko sprzeczne z tym, którego bronią rządy austriacki i niemiecki. Przepis ten należy natomiast traktować jako podrzędny względem regulacji zawartej w art. 31 ust. 2. Dlatego właśnie w ust. 3 tego artykułu nie uregulowano kontroli uzasadnienia czynności w ramach postępowania przygotowawczego, ponieważ te kwestie należą do materii objętej zakresem stosowania jego ust. 2.

53. Według Komisji regulacja zawarta w ust. 3 zdanie pierwsze odnosi się do sytuacji, w której zgoda organu sądowego jest wymagana zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego DPE. W takim przypadku sąd tego państwa członkowskiego musi wydać zgodę przed wykonaniem czynności. Niemniej jednak przy podejmowaniu decyzji w tym przedmiocie ów sąd zwraca uwagę jedynie na tryb wykonania wnioskowanej czynności w ramach postępowania przygotowawczego, a nie na jej uzasadnienie.

54. Co się tyczy znaczenia motywu 72 rozporządzenia w sprawie EPPO, Komisja przyznała, że zamierzenie, aby istniała tylko jedna zgoda organu sądowego, nie zostało idealnie wyrażone w treści art. 31 tego rozporządzenia. Nawet jednak jeżeli w niektórych przypadkach wymagane będą dwie zgody organu sądowego, to – ze względu na jasny podział zadań – w odniesieniu do każdej kwestii nadal będzie istniała tylko jedna zgoda. W ten sposób zwolennicy wariantu drugiego uniknęli sprzeczności między zaproponowaną przez siebie wykładnią art. 31 ust. 3 a motywem 72 rozporządzenia w sprawie EPPO<sup>33</sup>.

### *c) Cele*

55. Jeśli chodzi o cele EPPO, zarówno Austria, jak i Niemcy przyznały, że pełna kontrola w państwie członkowskim pomocniczego DPE może wywoływać komplikacje. Aby móc ustalić, czy wnioskowana czynność jest uzasadniona, sąd państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, będzie musiał mieć dostęp do całości akt sprawy. Z uwagi na fakt, że główne postępowanie przygotowawcze jest prowadzone w innym państwie członkowskim z myślą o tym, by w razie zaistnienia dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu proces mógł się rozpocząć przed sądem tego właśnie państwa, akta sprawy mogą być sporządzone w innym języku. Ich tłumaczenie, które może okazać się konieczne do tego, by sąd państwa, w którym działa

<sup>33</sup> EPPO dodała na rozprawie, że motyw 72 nie ma wartości normatywnej, w związku z czym nie powinien mieć decydującego znaczenia przy wykładni art. 31.

pomocniczy DPE, mógł rozstrzygnąć kwestie merytoryczne związane ze zgodnością z prawem czynności w ramach postępowania przygotowawczego, będzie co najmniej czasochłonne, o ile nie nastęrczy też innych trudności<sup>34</sup>. W ten sposób transgraniczne postępowania przygotowawcze prowadzone przez EPPO staną się bardziej uciążliwe aniżeli postępowania prowadzone na podstawie dyrektywy w sprawie END.

56. Rządy obu tych państw przyznały, że tego rodzaju rezultat nie jest zgodny z celem przyświecającym ustanowieniu EPPO, jakim jest stworzenie ram zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii – ram, które byłyby prostsze aniżeli dotychczasowe ramy w tym zakresie. Podkreśliły one, że niestety przedstawiony przez nie wniosek nie został uwzględniony w toku procesu legislacyjnego.

57. Zwolennicy wariantu drugiego podkreślali, że ustanowienie EPPO było konieczne po to, aby uczynić prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz wnoszenie i popieranie oskarżeń w sprawach przestępstw naruszających interesy finansowe Unii skuteczniejszym aniżeli ich ściganie przez jedno państwo członkowskie. EPPO, jako pojedynczy organ, powinna zatem dysponować narzędziami niezbędnymi do osiągnięcia celu, jakim jest skuteczne zwalczanie przestępstw na szkodę budżetu Unii. Dlatego też przy wykładni art. 31 rozporządzenia w sprawie EPPO należy się kierować względami skuteczności. W każdym wypadku nie można przyjąć, że transgraniczne postępowania przygotowawcze prowadzone przez EPPO podlegają bardziej kłopotliwym warunkom aniżeli te, które obowiązują w sytuacjach regulowanych dyrektywą w sprawie END.

58. EPPO i Komisja położyły jeszcze większy nacisk na kwestię skuteczności, gdy zwróciły uwagę na trudności logistyczne związane z przekazywaniem i tłumaczeniem dużej liczby dokumentów należących do akt sprawy<sup>35</sup>. Wzmacnia to argument przywołany na poparcie wykładni, w myśl której uzasadnienie czynności należy oceniać wyłącznie w państwie członkowskim DPE prowadzącego sprawę. Ponadto poddanie kwestii uzasadnienia czynności w ramach postępowania przygotowawczego prawu państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę, oraz powierzenie jej sądom tego państwa jest zbieżne z faktem, że to one dysponują całością materiału niezbędnego do przeprowadzenia pełnej kontroli. Postępowanie przygotowawcze jest w końcu prowadzone z tego państwa, a proces najprawdopodobniej będzie się toczył przed jego sądami<sup>36</sup>.

59. Wreszcie, EPPO wskazała również na trudności, jakie mogłyby powstać wówczas, gdyby sądy różnych państw członkowskich, w których prowadzone są transgraniczne postępowania przygotowawcze, podejmowały sprzeczne decyzje w przedmiocie uzasadnienia czynności. Zaproponowana wykładnia, zgodnie z którą uzasadnienie czynności jest zawsze kwestią prawa państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę, pozwala uniknąć współlistnienia takich sprzecznych decyzji nawet wówczas, gdy w proces zbierania dowodów w konkretnej sprawie zaangażowana jest duża liczba państw członkowskich.

<sup>34</sup> EPPO oświadczyła na rozprawie, że akta sprawy zawierają niekiedy tysiące stron, których przetłumaczenie trwałoby miesiące, a nawet lata, i wymagało zatrudnienia zewnętrznych tłumaczy, co znacząco zwiększyłoby koszty funkcjonowania EPPO.

<sup>35</sup> Zobacz przypis 34 do niniejszej opinii.

<sup>36</sup> Rozporządzenie w sprawie EPPO przewiduje możliwość zmiany państwa członkowskiego, w którym prowadzone jest postępowanie przygotowawcze, do czasu podjęcia decyzji w sprawie wniesienia oskarżenia na podstawie art. 26 ust. 5 (zgodnie z art. 36 rozporządzenia w sprawie EPPO).

*d) Geneza*

60. Zarówno rząd austriacki, jak i rząd niemiecki zwróciły uwagę na konieczność wzięcia pod uwagę genezy art. 31 rozporządzenia w sprawie EPPO. Według Austrii z tej genezy wynika, że większość państw członkowskich była świadoma problemów, jakie pojawią się ze względu na sprzeczność między art. 31 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie EPPO. Wspólny wniosek rządów austriackiego i niemieckiego, aby temu problemowi zaradzić w oparciu o model wzajemnego uznawania, nie został jednak uwzględniony w ostatecznym tekście rozporządzenia w sprawie EPPO. Jest zatem jasne, że art. 31 ust. 3 nie wymaga od sądu państwa członkowskiego pomocniczego DPE, tak jak sugerują to zwolennicy wariantu drugiego, uznania decyzji DPE prowadzącego sprawę, w której stwierdza on, iż przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego w państwie członkowskim pomocniczego DPE jest niezbędne. Przepis ten zobowiązuje natomiast sąd państwa, w którym czynność ma zostać wykonana, do skontrolowania jej zgodności z prawem, co obejmuje jej uzasadnienie.

61. Na rozprawie Komisja odniosła się do pewnych dylematów związanych z genezą rozporządzenia w sprawie EPPO oraz wyjaśniła, jakie stanowisko zajmuje obecnie. Dla przypomnienia – w jej wniosku z 2013 r. zapisano, że sąd państwa członkowskiego pomocniczego DPE przeprowadza pełną kontrolę sądową czynności takich jak przeszukiwanie i zajęcie. W niniejszej sprawie Komisja broni teraz odmiennego poglądu.

62. Aby uzasadnić swoje obecne stanowisko, Komisja wyjaśniła, że wniosek z 2013 r. został opracowany przed wejściem w życie dyrektywy w sprawie END. Ta dyrektywa stanowi, że uzasadnienie czynności w ramach transgranicznego postępowania przygotowawczego leży w gestii wydającego państwa członkowskiego i może być kwestionowane wyłącznie przed sądami tego państwa członkowskiego<sup>37</sup>. Owo rozwiązanie sprawdziło się w kontekście tego instrumentu wzajemnego uznawania. Komisja uznała więc, że dobrze się złożyło, iż instytucje prawodawcze nie przyjęły jej pierwotnego wniosku, zgodnie z którym zgoda organu sądowego miała leżeć wyłącznie w gestii państwa członkowskiego pomocniczego DPE, lecz przekształciły go w art. 31 rozporządzenia w sprawie EPPO w jego obecnym kształcie. W toku procesu legislacyjnego pierwotny wniosek Komisji został więc znacznie udoskonalony, tak by lepiej odpowiadać potrzebom współpracy w ramach transgranicznych postępowań przygotowawczych prowadzonych przez EPPO.

*2. Moja propozycja wykładni*

63. Podsumowując, każda z obu opcji prowadzi do różnych rezultatów. Obie są jednak oparte na wspólnym założeniu – system EPPO został pomyślany jako skuteczny mechanizm zwalczania przestępstw godzących w interesy finansowe Unii. Jego elementem jest instytucja transgranicznych postępowań przygotowawczych. Rozporządzenie w sprawie EPPO służy urzeczywistnieniu tego zamierzonego przez prawodawcę celu<sup>38</sup>.

64. Stosowana przez Trybunał reguła wykładni wymaga, aby „spośród kilku możliwych wykładni przepisu prawa wspólnotowego pierwszeństwo dać wykładni zapewniającej jego skuteczność”<sup>39</sup>. Zgodnie z tą regułą należy się opowiedzieć za wariantem drugim.

<sup>37</sup> Motywy 22 dyrektywy w sprawie END; art. 14 ust. 2 tej dyrektywy. Zostało to również podkreślone w wyroku z dnia 11 listopada 2021 r., Gavanozov II, C-852/19, EU:C:2021:902, pkt 40.

<sup>38</sup> Zobacz na przykład motywy 14, 20, 54 rozporządzenia w sprawie EPPO; art. 12 ust. 3, art. 34 ust. 3 tego rozporządzenia.

<sup>39</sup> Zobacz na przykład wyrok z dnia 24 lutego 2000 r., Komisja/Francja, C-434/97, EU:C:2000:98, pkt 21.

65. Tymczasem rządy austriacki i niemiecki twierdzą, że wariant drugi, nawet jeżeli jest pożądanym z normatywnego punktu widzenia, nie może jednak być rozpatrywany w kategoriach dopuszczalnego wariantu interpretacyjnego, ponieważ brzmienie art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO jest jasne.

66. Rzeczywiście – gdyby brzmienie tego przepisu było jasne, to nadanie mu odmiennego znaczenia można by uznać za bezprawną ingerencję Trybunału, czyli dokonanie wykładni *contra legem*. Czy jednak brzmienie art. 31 ust. 3 rzeczywiście jest tak jasne?

67. Nie ulega wątpliwości, że zdaniem rządów austriackiego i niemieckiego art. 31 ust. 3 należy rozumieć w ten sposób, iż to sąd państwa członkowskiego pomocniczego DPE jest tym, który powinien wydać uprzednią zgodę na wykonanie w tym państwie czynności przeszukania i zajęcia, dokonując w tym względzie pełnej kontroli. Nic dziwnego, że rządy austriacki i niemiecki broniły takiej wykładni przed Trybunałem, skoro oba te kraje zmieniły swoje ustawodawstwo w celu dostosowania go do takiej interpretacji rozporządzenia w sprawie EPPO<sup>40</sup>. Gdy jednak wziąć pod uwagę współlistniejącą i równie przekonującą wykładnię, za którą opowiadają się zwolennicy wariantu drugiego, staje się jasne, że wariant pierwszy stanowi raptem jeden z możliwych wyborów interpretacyjnych. Zgodnie z traktatami opowiedzenie się za którymś z nich należy do zadań Trybunału. Jeżeli Trybunał wybierze nie wariant pierwszy, lecz wariant drugi, to nie będzie można tego traktować jako przejawu wykładni *contra legem*.

68. Moim zdaniem najbardziej przekonującym argumentem spośród przedstawionych przez rządy austriacki i niemiecki jest ten, w myśl którego w razie wyboru wariantu drugiego art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO zostaje pozbawiony praktycznego znaczenia. W rzeczy samej – skoro art. 31 ust. 2 stanowi, że uzasadnienie czynności w ramach postępowania przygotowawczego podlega prawu państwa członkowskiego, w którym działa DPE prowadzący sprawę, a zgodnie z art. 32 wykonanie czynności reguluje prawo państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy DPE, to czemu ma służyć art. 31 ust. 3? Ponownie dokonuje się w nim jedynie tego samego rozgraniczenia prawa właściwego w odniesieniu do kwestii uprzedniej zgody organu sądowego. Innymi słowy – gdyby pozbyć się art. 31 ust. 3, to pozostałe przepisy art. 31 w związku z art. 32 doprowadziłyby nas do tego samego wniosku, który w ramach wariantu drugiego jest przedstawiany jako prawidłowa interpretacja art. 31 ust. 3. Wariant pierwszy pozwala zatem nadać regulacji zawartej w art. 31 ust. 3 pewne znaczenie, które różni się od znaczenia pozostałych przepisów tego artykułu oraz otaczających go artykułów.

69. Inna stosowana przez Trybunał reguła wykładni przewiduje, że nie można po prostu ignorować brzmienia norm prawnych, lecz należy nadawać im pewne znaczenie<sup>41</sup>. Zgodnie z tą regułą należałoby się raczej opowiedzieć za wariantem pierwszym.

70. Uważam jednak, że art. 31 ust. 3 można nadać znaczenie, które będzie wykraczało poza znaczenie art. 31 ust. 2 i art. 32 rozporządzenia w sprawie EPPO. Jest to przepis zawierający normę, która wskazuje, jaki porządek prawny ma zastosowanie konkretnie w odniesieniu do zgody organu sądowego na przekazaną do wykonania czynność, mimo że ten sam rezultat można by osiągnąć w drodze zastosowania owych dwóch pozostałych przepisów. Ustanowienie odrębnej normy dotyczącej prawa właściwego dla zgód organów sądowych mogło być postrzegane jako konieczne ze względu na trudności, jakich ta właśnie kwestia nastęrczyła w toku negocjacji legislacyjnych. Argumentem przeciwko przyjęciu wariantu drugiego nie można więc być teza o zbędności art. 31 ust. 3.

<sup>40</sup> Zobacz pkt 7, 8 niniejszej opinii.

<sup>41</sup> Zobacz na przykład wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., Komisja/Jégo-Quére, C-263/02 P, EU:C:2004:210, pkt 36–38.

71. Jeśli rozważyć konsekwencje, jakie będzie za sobą niósł wybór przez Trybunał jednego czy drugiego wariantu, okaże się jasne, że wybór wariantu pierwszego przekształci transgraniczne postępowania przygotowawcze prowadzone przez EPPO w system mniej skuteczny aniżeli ten, który ustanowiono dyrektywą w sprawie END. Skoro więc prawodawcy faktycznie przyświecał zamiar stworzenia bardziej skutecznego systemu, to opowiedzenie się za wariantem pierwszym będzie wymagało zmiany rozporządzenia w sprawie EPPO, tak aby możliwe było skuteczne prowadzenie transgranicznych postępowań przygotowawczych. Wybór wariantu pierwszego przez Trybunał można by zatem postrzegać jako wezwanie prawodawcy Unii do reakcji. Zdaniem rządu niemieckiego jedynie takie rozwiązanie czyniłoby zadość wymogom pewności prawa.

72. Niepewność prawa jest jednak efektem istnienia więcej niż jednego możliwego wariantu interpretacyjnego. Gdy Trybunał doprecyzuje znaczenie art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO poprzez opowiedzenie się za wariantem pierwszym albo za wariantem drugim, wątpliwości prawne zostaną rozwiązane. Ingerencja prawodawcy celem przywrócenia pewności prawa nie wydaje mi się zatem konieczna<sup>42</sup>.

73. Powyższe rozważania prowadzą mnie do wniosku, że Trybunał powinien wybrać wariant drugi. Oznacza to, że art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO należy rozumieć w ten sposób, iż zezwala ono sądowi państwa członkowskiego pomocniczego DPE na skontrolowanie wyłącznie aspektów związanych z wykonaniem czynności w ramach postępowania przygotowawczego przy jednoczesnym zaakceptowaniu dokonanej przez DPE prowadzącego sprawę oceny, z której wynika, że ta czynność jest uzasadniona, i to bez względu na to, czy w odniesieniu do owej czynności sąd państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę wydał uprzednią zgodę organu sądowego. Ta wykładnia nie pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 31 ust. 3 i lepiej odpowiada celowi rozporządzenia w sprawie EPPO, którym jest stworzenie skutecznego systemu zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii.

### 3. *Ochrona praw podstawowych – „więcej niż” wzajemne uznawanie?*

74. Skuteczność transgranicznych postępowań przygotowawczych jest bez wątpienia istotnym celem rozporządzenia w sprawie EPPO. Niemniej jednak nie można jej zapewnić kosztem ochrony praw podstawowych. Trybunał może zatem orzec, że prawidłowa jest ta wykładnia art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO, którą zaproponowano w ramach wariantu drugiego, jedynie wówczas, gdy pozwala ona zagwarantować ochronę praw podstawowych zgodnie z wymogami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).

75. Nacisk, jaki rządy austriacki i niemiecki kładą na to, by sądy państwa członkowskiego pomocniczego DPE były uprawnione do przeprowadzania pełnej kontroli sądowej, można rozumieć w kategoriach troski o ochronę praw podstawowych. Państwa członkowskie Unii ustanowiły spójne systemy prawa karnego. Kwestie związane z ochroną praw podstawowych zostały z należytą starannością uwzględnione w ich uregulowaniach w dziedzinie ścigania karnego i karania przestępstw, czyli w dziedzinie, w której państwa stosują przymus, wpływając na życie prywatne i wolności jednostek.

<sup>42</sup> Z drugiej strony przyjęcie przez Trybunał wariantu drugiego będzie wymagać ingerencji ustawodawcy austriackiego i niemieckiego, ponieważ uczyni ich uregulowania, które zostały dostosowane do wariantu pierwszego, sprzecznymi z rozporządzeniem w sprawie EPPO. Rząd austriacki oświadczył na rozprawie, że jest tego świadomy i że prawo tego państwa bez wątpienia będzie musiało zostać zestrojone z prawem Unii, gdyby Trybunał zdecydował się na odmienną wykładnię rozporządzenia w sprawie EPPO. Rząd ten powtórzył jednak, że prawidłową jest ta interpretacja, która została odzwierciedlona w jego porządku prawnym.



76. W materialne i proceduralne normy karnoprawne stanowiące zręby krajowych systemów prawa karnego w sposób trwały wbudowano więc gwarancje ochrony praw podstawowych. Normy te są ze sobą powiązane siecią wzajemnych zależności, a w ujęciu całościowym zapewniają ochronę praw podstawowych<sup>43</sup>. Gdy jednak konkretna norma zostaje wyjęta z jednego systemu i osadzona w realiach innego, może dojść do osłabienia ochrony praw podstawowych – choć norma ta funkcjonowała należycie w swoich pierwotnych ramach prawnych, to niekoniecznie będzie tak samo w obrębie innych ram prawnych<sup>44</sup>.

77. Dlatego właśnie bazowanie na wzajemnym uznawaniu, z którym wiąże się przeniesienie tylko niektórych norm prawnych z jednego systemu prawnego do innego, budzi obawy o ewentualne osłabienie ochrony praw podstawowych<sup>45</sup>. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w obecnym stanie prawa Unii brak jest spójnego zbioru przepisów, które albo regulowałyby wszystkie aspekty przestępstw, w odniesieniu do których jurysdykcja przysługuje EPPO, albo zawierały normy proceduralne mające zastosowanie do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez EPPO<sup>46</sup>, zasada wzajemnego uznawania jest w praktyce najlepszym rozwiązaniem pozwalającym usunąć przeszkody w prowadzeniu transgranicznych postępowań przygotowawczych.

78. Muszę więc odnieść się do argumentów zwolenników wariantu drugiego, którzy utrzymują, że EPPO nie jest systemem wzajemnego uznawania, lecz *czymś więcej*. Stwierdziłabym, że jest odwrotnie – dopóki nie istnieją wspólne normy Unii w dziedzinie prawa karnego, dopóty EPPO może operować jedynie w oparciu o system wzajemnego uznawania. Są jednak różne poziomy wzajemnego uznawania, EPPO można zatem postrzegać jako najbardziej obecnie zaawansowany instrument wzajemnego uznawania w obszarze współpracy w sprawach karnych [lit. a)].

79. Powstaje zatem pytanie, czy zaproponowana w pkt 73 niniejszej opinii wykładnia art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO, która częściowo opiera się na wzajemnym uznawaniu, chroni prawa podstawowe podejrzanych i oskarżonych w transgranicznych postępowaniach przygotowawczych. Twierdzę, że jest tak w istocie, w szczególności wówczas, gdy postrzegać ją w szerszym kontekście rozporządzenia w sprawie EPPO [lit. b)].

#### a) Charakter wzajemnego uznawania w sprawach karnych

80. W uwagach na piśmie oraz na rozprawie uczestnicy przedstawili swoje stanowiska w przedmiocie wzajemnego uznawania. Jako przykład mechanizmu wzajemnego uznawania przywołano dyrektywę w sprawie END, argumentując przy tym, że rozporządzenie w sprawie EPPO jest *czymś więcej*. Uczestnicy, po tym jak na rozprawie poproszono ich o wyjaśnienie, jak

<sup>43</sup> S. Allegrezza, A. Mosna, Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?, w: *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, ed. L. Bachmaier Winter, Springer 2018, s. 141, na s. 146.

<sup>44</sup> Aby zapoznać się z bardzo interesującym artykułem na temat transplantowania rozwiązań prawnych oraz „drażniących” instytucji prawnych, zob. G. Teubner, Legal irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences, *Modern Law Review*, Vol. 61(1), 1998, s. 11.

<sup>45</sup> Zobacz na przykład S. Allegrezza, A. Mosna, op. cit w przypisie 43 do niniejszej opinii, s. 145, 158, które zwracają uwagę na zagrożenia dla praw podstawowych wynikające na przykład z rozbieżnych poziomów gwarancji proceduralnych i norm procesowych dotyczących wykonywania czynności w ramach postępowania przygotowawczego lub gromadzenia dowodów, podnosząc przy tym, że dodatkowe gwarancje są niezbędne w szczególności w sferze prawa dowodowego. Aby zapoznać się ze sformułowanym dość wcześnie ostrzeżeniem odnoszącym się do tej samej kwestii, zob. M. Kaiafa-Gbandi, The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 Proposal and the Council's Amendments, w: *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspective*, ed. P. Asp, Stifelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, tu: s. 245, 246.

<sup>46</sup> Aby zapoznać się ze sformułowaną na wczesnym etapie propozycją dotyczącą trybu funkcjonowania przyszłej prokuratury Unii, zgodnie z którą sukces takiego organu będzie zależeć od harmonizacji prawa karnego materialnego, zob. S. Peers, Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?, *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, s. 5, tu: s. 34.

dokładnie należy rozumieć owo *coś więcej*, skupili się przede wszystkim na charakterze EPPO – jest to jednolity i niepodzielny organ wydający decyzje, w odniesieniu do których nie powinno móc się dać skorzystać z instytucji odmowy uznania (co jest możliwe na gruncie dyrektywy w sprawie END)<sup>47</sup>.

81. Terminem „wzajemne uznawanie” posłużono się na opisanie sytuacji, w której indywidualne rozstrzygnięcie (na przykład wyrok, nakaz zatrzymania i przymusowego doprowadzenia lub nakaz dochodzeniowy) wydane w jednym państwie członkowskim jest uznawane w innym państwie członkowskim. Na gruncie systemu EPPO nie ustanowiono wymogu, zgodnie z którym wykonanie wniosku o przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego zależy od jego *uznania* przez państwo członkowskie pomocniczego DPE, co stanowi zwykły etap przewidziany w ramach instrumentów regulujących transgraniczne postępowania karne. Tak więc podnosi się argument, że mechanizm EPPO nie jest systemem wzajemnego uznawania, lecz czymś więcej.

82. W istocie, biorąc pod uwagę, że EPPO jest pojedynczym organem<sup>48</sup>, prokuratorzy na szczeblu pozacentralnym stanowią część tego organu. Byłoby dziwne, gdyby do pojedynczego organu trzeba było występować o uznanie jego własnych decyzji. Nie jest zatem tak, że pomocniczy DPE jest zobowiązany do uznania nakazu dochodzeniowego, lecz raczej tak, że *czynność jest mu przekazana do wykonania*.

83. Niemniej jednak czynność uznania dokumentu pochodzącego z innego państwa członkowskiego (oraz skutki prawne, które ona wywołuje) nie stanowi istoty zasady wzajemnego uznawania, lecz jedynie jej przejaw. Podstawowym założeniem przyświecającym zasadzie wzajemnego uznawania jest to, że przepisy prawne jednego państwa członkowskiego są uznawane i wprowadzane w życie w innym państwie członkowskim, nawet jeżeli różnią się one od rozwiązań przyjętych w tym drugim państwie. Tego rodzaju akceptacja „drugiego” systemu wymaga istnienia wysokiego poziomu zaufania do owego systemu.

84. Ponieważ obecnie nie istnieje na szczeblu Unii legislacyjne rozwiązanie kwestii takiej jak ta rozpatrywana w niniejszej sprawie, EPPO musi zamiast tego w każdej sytuacji transgranicznej opierać się na prawie jednego z zaangażowanych państw członkowskich, któremu inne państwo członkowskie powinno zaufać.

<sup>47</sup> Aby zapoznać się z poglądem, zgodnie z którym system END jest w rzeczywistości prostszy i bardziej skuteczny aniżeli rozwiązania regulacyjne zawarte w rozporządzeniu w sprawie EPPO, zob. S. Allegrezza, A. Mosna, op. cit w przypisie 43 do niniejszej opinii, tu: s. 155–156.

<sup>48</sup> Koncepcja pojedynczego organu jest, w przeciwieństwie do zaproponowanej w Corpus Juris idei stworzenia jednolitej przestrzeni prawnej, która nie znalazła się w rozporządzeniu w sprawie EPPO, złagodzonej rozwiązaniem, na które mogły przystać uczestniczące państwa członkowskie. Zobacz V. Mitsilegas, F. Giuffrida, The European Public Prosecutor’s Office and Human Rights, w: *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, ed. W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, TMC Asser Press 2018, tu: s. 89.

85. Inspiracją dla wzajemnego uznawania w sprawach karnych było stosowanie tej zasady na rynku wewnętrznym<sup>49</sup>. Dla przypomnienia – wzajemne uznawanie zostało wypracowane jako kluczowa zasada obowiązująca na ustanowionym traktatami rynku wewnętrznym w wydanym przez Trybunał wyroku dotyczącym *cassis de Dijon*<sup>50</sup>. Było to możliwe ze względu na istnienie pewnego podstawowego stopnia porównywalności między odnośnymi przepisami krajowymi<sup>51</sup>.

86. Wzajemne uznawanie na rynku wewnętrznym wywołało efekt deregulacji i poszerzyło zakres praw jednostek kosztem swobody regulacyjnej przysługującej państwu<sup>52</sup>.

87. Chociaż wzajemne uznawanie w sprawach karnych również wymaga akceptacji wyborów ustawodawczych dokonanych przez inne państwo członkowskie, to jednak nie rządzi się ono dokładnie tą samą logiką, która przyświeca stosowaniu tej zasady w kontekście rynku wewnętrznego. Przedmiotem uznania są tutaj bowiem orzeczenia sądowe i inne suwerenne rozstrzygnięcia indywidualne państwa członkowskiego, a z monopolu na użycie siły przysługującego jednemu państwu członkowskiemu użytek czyni się w innym państwie członkowskim<sup>53</sup>. Jednostka przestaje być podmiotem, a staje się przedmiotem swobodnego przepływu między państwami członkowskimi<sup>54</sup>. Wynikający z wzajemnego uznawania brak ingerencji regulacyjnej na rynku wewnętrznym przekształca się w sprawach karnych w spoczywający na państwie członkowskim obowiązek aktywnego skorzystania z przysługującego mu monopolu na użycie siły<sup>55</sup>.

88. Do funkcjonowania w sprawach karnych instytucji wzajemnego uznawania niezbędny jest wysoki poziom wzajemnego zaufania. To zaufanie odnosi się do zaciągniętego przez drugie państwo zobowiązania w zakresie ochrony praw podstawowych podmiotu podlegającego przymusowi państwowemu<sup>56</sup>.

89. Jest to punkt wyjścia wszystkich instrumentów wzajemnego uznawania, takich jak dyrektywa w sprawie END. Jednak choć wzajemne zaufanie jest niezbędne, to nie da się go narzucić<sup>57</sup>. W związku z tym obecne instrumenty wzajemnego zaufania uwzględniają również istnienie

<sup>49</sup> „W oparciu o koncepcje, które bardzo dobrze sprawdziły się przy tworzeniu jednolitego rynku, zrodziła się idea, że instytucja wzajemnego uznawania może przysłużyć się również współpracy wymiarów sprawiedliwości [...]”. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Wzajemne uznawanie prawomocnych orzeczeń w sprawach karnych, COM(2000) 495 wersja ostateczna z dnia 26 lipca 2000 r., s. 2.

<sup>50</sup> Wyrok z dnia 20 lutego 1979 r., *Rewe-Zentral*, 120/78, EU:C:1979:42.

<sup>51</sup> S.K. Schmidt, *Mutual Recognition as a New Mode of Governance*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14(5), 2007, s. 667, 669; S. Peers, *Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?*, *Common Market Law Review*, Vol. 41(1), 2004, s. 5, 20.

<sup>52</sup> S.K. Schmidt, op.cit. w przypisie 51 do niniejszej opinii, tu: s. 672. T. Perišin, *Free Movement of Goods and Limits of Regulatory Autonomy in the EU and WTO*, T.M.C. Asser Press 2008, s. 23.

<sup>53</sup> K. Nicolaidis, *Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14(5), 2007, s. 685.

<sup>54</sup> S. Peers, op.cit. w przypisie 51 do niniejszej opinii, tu: s. 24.

<sup>55</sup> S. Peers, op.cit. w przypisie 51 do niniejszej opinii, tu: s. 25.

<sup>56</sup> Zostało to uznane przez Trybunał. Zobacz na przykład opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 191, w której Trybunał wyjaśnił, że zasada wzajemnego uznawania „wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z [...] państw [członkowskich] uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie”.

<sup>57</sup> S. Iglesias Sánchez, M. González Pascual, *Fundamental Rights at the Core of the EU AFSJ*, w: *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, ed. S. Iglesias Sánchez, Cambridge University Press 2021, tu: s. 8–9, które argumentują, że kwestie dotyczące praw podstawowych przyczyniły się do ograniczenia wzajemnego zaufania, co można dostrzec w rozwoju orzecznictwa Trybunału i pozytywnej harmonizacji w obrębie PWBis.

pewnego poziomu nieufności. Znajduje to odzwierciedlenie w przepisach, które w pewnych okolicznościach przewidują możliwość odmowy uznania<sup>58</sup>, w harmonizacji aspektów postępowania karnego na szczeblu Unii<sup>59</sup> oraz w rozwoju orzecznictwa w tym zakresie<sup>60</sup>.

90. W niniejszej sprawie strony odniosły się do dyrektywy w sprawie END, aby omówić różnice i podobieństwa między tym systemem wzajemnego uznawania a rozporządzeniem w sprawie EPPO. Chciałabym zatem pokrótce omówić dyrektywę w sprawie END.

91. Dyrektywa w sprawie END została uchwalona na podstawie art. 82 TFUE w celu usprawnienia transgranicznych postępowań przygotowawczych i opiera się na wzajemnym uznawaniu. Zgodnie z ustanowionym w niej systemem organ<sup>61</sup> państwa członkowskiego może wydać europejski nakaz dochodzeniowy (END), gdy jest to konieczne do przeprowadzenia postępowania przygotowawczego jako części krajowej procedury karnej. Brak jest wymogu przewidującego, że czyn zabroniony musi naruszać interesy finansowe Unii – znaczenie ma tylko to, iż czynność w ramach postępowania przygotowawczego musi zostać przeprowadzona w państwie członkowskim innym niż to, w którym toczy się główne postępowanie przygotowawcze, w tym wówczas, gdy właściwe organy wykonującego państwa członkowskiego dysponują już materiałem dowodowym<sup>62</sup>.

92. Organ państwa członkowskiego może wydać END, o ile spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, END stanowi środek konieczny i proporcjonalny do celów postępowania karnego, przy uwzględnieniu praw przysługujących podejrzanemu lub oskarżonemu, a po drugie, w podobnej sprawie krajowej zarządzenie czynności wskazanej w END jest dopuszczalne na tych samych warunkach<sup>63</sup>.

93. Te merytoryczne podstawy wydania END można kwestionować wyłącznie w drodze zarzutu w państwie wydającym<sup>64</sup>. Intuicyjnie wydaje się zatem, że ocena kwestii merytorycznych należy wyłącznie do państwa wydającego – jest to rozwiązanie, które znacznie ułatwia korzystanie z END i które świadczy zapewne o wysokim poziomie wzajemnego zaufania. Czy rzeczywiście tak jest?

<sup>58</sup> Zobacz na przykład art. 3, 4, 4a decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 34), zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. zmieniającą decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniającą prawa procesowe osób oraz ułatwiającą stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie (Dz.U. 2009, L 81, s. 24); art. 11 dyrektywy w sprawie END.

<sup>59</sup> Zobacz na przykład: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.U. 2012, L 142, s. 1). Zobacz także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 65, s. 1).

<sup>60</sup> Aby zapoznać się z orzecznictwem dopuszczającym dodatkowe podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania, zob. wyroki: z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 93, 94; z dnia 15 października 2019 r., Dorobantu, C-128/18, EU:C:2019:857, pkt 52, 55.

<sup>61</sup> Artykuł 2 lit. c) dyrektywy w sprawie END stanowi, że organ wydający oznacza „sędziego, sąd, sędziego śledczego lub prokuratora właściwego w danej sprawie”, a także „każdy inny właściwy organ określony przez państwo wydające”, w którym to przypadku END jest zatwierdzany przez sędziego, sąd, sędziego śledczego lub prokuratora w państwie wydającym. Pojęcie to ma szerszy zakres aniżeli pojęcie „wydającego nakaz organu sądowego” w kontekście europejskiego nakazu aresztowania, które nie obejmuje prokuratora. Na temat tej różnicy zob. w szczególności wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Staatsanwaltschaft Wien (Sfalszowane polecenia przelewu), C-584/19, EU:C:2020:1002, pkt 74, 75.

<sup>62</sup> Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy w sprawie END.

<sup>63</sup> Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie END.

<sup>64</sup> Wyrok z dnia 16 grudnia 2021 r., Spetsializirana prokuratura (Dane o ruchu i o lokalizacji), C-724/19, EU:C:2021:1020, pkt 53, w którym Trybunał podkreślił, że organ wykonujący nie może kontrolować zgodności END z przesłankami jego wydania na podstawie dyrektywy, gdyż zaszkodziłoby to leżącemu u podstaw tej dyrektywy systemowi wzajemnego zaufania.

94. Po pierwsze, art. 14 ust. 2 dyrektywy w sprawie END faktycznie stanowi, że podstawy wydania END można kwestionować wyłącznie w państwie wydającym, jednak „bez uszczerbku dla gwarancji dotyczących praw podstawowych w państwie wykonującym”<sup>65</sup>. Zostało to rozwinięte w art. 11 ust. 1 lit. f) dyrektywy w sprawie END, zgodnie z którym w państwie wykonującym można odmówić uznania lub wykonania END, jeżeli „istnieją istotne przesłanki uznania, że wykonanie czynności dochodzeniowej wskazanej w END byłoby nie do pogodzenia ze spoczywającymi na państwie wykonania obowiązkami wynikającymi z art. 6 TUE i z karty praw podstawowych”<sup>66</sup>. W zależności od wykładni pojęcia „istotnych przesłanek” wydaje się, że ów przepis zezwala państwu wykonującemu na kontrolowanie stanu poszanowania praw podstawowych w państwie wydającym. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy w sprawie END organ wykonujący może zmienić czynność dochodzeniową wskazaną w END, jeżeli owa inna czynność pozwoli osiągnąć taki sam rezultat przy użyciu mniej inwazyjnych środków.

95. W świetle tego zaprezentowanego powyżej krótkiego omówienia trudno jest bronić argumentu, że dyrektywa w sprawie END zakłada istnienie wysokiego poziomu wzajemnego zaufania. Organ wykonujący dysponuje stosunkowo szerokim polem manewru w odniesieniu do podawania w wątpliwość poziomu ochrony praw podstawowych obowiązującego w państwie wydającym lub też stosowania przezeń zasady proporcjonalności.

96. W porównaniu chociażby z systemem europejskiego nakazu aresztowania (zwanego dalej „ENA”), w ramach którego przewidziano ograniczoną liczbę obligatoryjnych i fakultatywnych przesłanek odmowy wykonania ENA, dyrektywa w sprawie END daje organowi wykonującemu większy margines swobody. Do celów porównawczych ENA możemy określić mianem nieco silniejszego mechanizmu wzajemnego uznawania. Żaden z nich nie ma charakteru zupełnego, ponieważ punkt ciężkości cały czas stanowi uznawanie indywidualnych rozstrzygnięć i cały czas istnieje możliwość odmowy uznania lub wykonania w państwie członkowskim wykonania<sup>67</sup>.

97. Wzajemne uznawanie podlega zatem stopniowaniu.

98. W tym kontekście argument, zgodnie z którym system EPPO jest *czymś więcej* niż wzajemne uznawanie, można by uznać za trafny, jeżeliby rozumieć go w ten sposób, że w ramach systemu EPPO ustanawia się odmienny, wyższy poziom wzajemnego uznawania.

99. *Coś więcej* nie może jednak oznaczać *czegoś innego*. Innymi słowy – nie może to oznaczać, że system EPPO nie opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania, która wymaga zaufania do systemów prawnych innych państw członkowskich. To właśnie ta wbudowana w ów system zasada umożliwia akceptację przepisów innych państw członkowskich, nawet jeżeli są one odmienne. Możliwość stosowania owej zasady wymaga, podobnie jak w przypadku wszystkich pozostałych instrumentów wzajemnego uznawania, zaufania co do tego, że wszystkie państwa członkowskie gwarantują ochronę praw podstawowych.

100. Podsumowując, wzajemne uznawanie w sprawach karnych nie jest koncepcją jednolitą, lecz przejawia się w różnym stopniu w obrębie różnych mechanizmów PWBIS.

<sup>65</sup> Zobacz także motyw 22 dyrektywy w sprawie END.

<sup>66</sup> Zobacz także motyw 19 dyrektywy w sprawie END.

<sup>67</sup> Aby zapoznać się z tezą, że na gruncie prawa Unii wzajemne uznawanie jest ograniczone w tym sensie, iż w państwie członkowskim wykonania nie dochodzi do automatycznej akceptacji, zob. M. Möstl, *Preconditions and Limits of Mutual Recognition*, *Common Market Law Review*, Vol. 47(2), Kluwer Law International 2010, s. 405, tu: s. 412, 418, 420.

101. Jeśli przyjmiemy, że wzajemne uznawanie w sprawach karnych jest stopniowalne, to rozporządzenie w sprawie EPPO faktycznie jest jak dotąd najbardziej zaawansowanym aktem prawnym, jednak nawet ono nie wprowadza pełnego wzajemnego uznawania<sup>68</sup>. EPPO jest pojedynczym organem, a przekazane do wykonania czynności transgraniczne rzeczywiście nie muszą być *uznawane*, a jedynie przeprowadzone. Wobec braku harmonizacji prawa podstawowe podejrzanych i oskarżonych muszą być jednak zagwarantowane w warunkach, w których EPPO zapożycza różnorodne krajowe przepisy prawa karnego materialnego i procesowego, tak jak ma to miejsce w przypadku transgranicznych postępowań przygotowawczych.

*b) Gwarancje praw podstawowych w rozporządzeniu w sprawie EPPO*

102. Z uwagi na fakt, że przepisy jednego państwa członkowskiego mają zastosowanie do zgody organu sądowego na czynności w ramach postępowania przygotowawczego, które zostaną przeprowadzone w innym państwie członkowskim, może dojść do obniżenia poziomu ochrony praw podstawowych, a nawet do wystąpienia luk w tej ochronie.

103. Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO stanowi, że EPPO „zapewnia, by jej działalność przestrzegała praw zapisanych w karcie”<sup>69</sup>. Czy rozporządzenie w sprawie EPPO umożliwia wywiązanie się z tego obowiązku w odniesieniu do transgranicznych postępowań przygotowawczych? Moim zdaniem tak.

104. Na myśl przychodzi mi szereg mechanizmów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie EPPO, które potwierdzają ten wniosek. Po pierwsze, chodzi tu o mechanizm współpracy między DPE prowadzącym sprawę a pomocniczym DPE (art. 31 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EPPO)<sup>70</sup>, po drugie – o art. 41 rozporządzenia w sprawie EPPO, który dotyczy zakresu ochrony praw podstawowych, a po trzecie – o wymóg, zgodnie z którym wszystkie państwa członkowskie mają dopuścić możliwość kontroli sądowej aktów proceduralnych EPPO (art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO). Omówię pokrótce każde z tych rozwiązań.

105. Po pierwsze, jak podkreśliły EPPO i Komisja, rozporządzenie w sprawie EPPO nie przewiduje podstaw odmowy uznania. W kontekście systemu EPPO uwzględnienie wymogów ustanowionych prawem państwa członkowskiego pomocniczego DPE i skorygowanie ewentualnych błędów we wniosku o przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego odbywa się natomiast w drodze dialogu wewnętrznego między DPE prowadzącym sprawę a pomocniczym DPE. Zgodnie z art. 31 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EPPO obaj DPE współpracują ze sobą z myślą o skutecznym prowadzeniu postępowania

<sup>68</sup> Do tego samego wniosku dochodzą V. Mitsilegas, F. Giuffrida, op.cit. w przypisie 48 do niniejszej opinii, tu: s. 89.

<sup>69</sup> Oczywiście przepis ten stanowi tylko bardziej konkretny wyraz spoczywającego na wszystkich organach Unii obowiązku przestrzegania karty praw podstawowych, który ustanowiono w jej art. 51 ust. 1.

<sup>70</sup> Artykuł 31 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EPPO stanowi: „Jeżeli pomocniczy delegowany prokurator europejski stwierdzi, że: a) dokumentacja związana z przekazaniem czynności do wykonania jest niekompletna lub zawiera oczywisty istotny błąd; b) przedmiotowej czynności z uzasadnionych i obiektywnych powodów nie można przeprowadzić w terminie określonym w dokumentacji związanej z przekazaniem czynności do wykonania; c) te same rezultaty, które przewiduje się dla przekazywanej do wykonania czynności, można by osiągnąć za pomocą innej, mniej inwazyjnej czynności; lub d) przekazana do wykonania czynność nie istnieje lub nie byłaby dopuszczalna w podobnej sprawie krajowej zgodnie z prawem jego państwa członkowskiego, informuje o tym nadzorującego go prokuratora europejskiego i konsultuje się z delegowanym prokuratorem europejskim prowadzącym sprawę w celu rozwiązania tej kwestii w ramach kontaktów dwustronnych”.

przygotowawczego w sposób zapewniający poszanowanie praw podstawowych<sup>71</sup>. Ten system wewnętrznej współpracy jest jednym z istotnych elementów służących ochronie praw podstawowych na gruncie systemu EPPO.

106. W szczególności w przypadku wystąpienia problemów związanych z przekazaną do wykonania czynnością pomocniczy DPE może poinformować o nich nadzorującego prokuratora europejskiego oraz konsultować się z DPE prowadzącym sprawę. Interesujące są zwłaszcza sytuacje uregulowane w art. 31 ust. 5 lit. c) i d) rozporządzenia w sprawie EPPO – mianowicie sytuacja, w której te same rezultaty można by osiągnąć za pomocą mniej inwazyjnej czynności, i sytuacja, w której przekazana do wykonania czynność nie istnieje lub nie byłaby dopuszczalna w podobnej sprawie krajowej.

107. Ustalenie, że ten sam rezultat można by osiągnąć za pomocą mniej inwazyjnej czynności, odpowiada ustaleniu, o którym mowa w art. 10 ust. 3 dyrektywy w sprawie END, przewidującym, iż organ wykonujący może zmienić czynność na inną niż ta wskazana w END. Co ważniejsze, oznacza to, że pomocniczego DPE wzywa się do przeprowadzenia oceny proporcjonalności przekazanej do wykonania czynności, co zapewnia dodatkową kontrolę.

108. Fakt nieistnienia tej samej czynności w podobnej sprawie krajowej jest kwestią, do której także odniesiono się w art. 10 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie END, a w niektórych przypadkach stanowi ona, w myśl art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie END, podstawę odmowy wykonania. Jeżeli obaj DPE nie osiągną porozumienia w ciągu 7 dni, kwestia zostaje przekazana, na podstawie art. 31 ust. 7 rozporządzenia w sprawie EPPO, stałej izbie w celu podjęcia ostatecznej decyzji. Czynność może się więc ostać niezależnie od obaw zgłaszanych przez pomocniczego DPE. Niemniej jednak w interesie EPPO leży, aby dowody uzyskane w transgranicznym postępowaniu przygotowawczym mogły zostać wykorzystane na etapie sądowym postępowania<sup>72</sup>. Jest zatem mało prawdopodobne, że stała izba zaaprobuje czynność, która jest nieakceptowalna na gruncie systemu prawnego jednego z uczestniczących państw członkowskich.

109. O ile system wewnętrznej współpracy między DPE prowadzącym sprawę a pomocniczym DPE może do pewnego stopnia zmniejszyć zagrożenie naruszenia praw podstawowych<sup>73</sup>, o tyle nie można przyjąć, że EPPO działa w sposób bezbłędny.

110. W tym względzie rozporządzenie w sprawie EPPO ustanawia dodatkowe mechanizmy kontrolowania działań EPPO w transgranicznych postępowaniach przygotowawczych.

111. Po pierwsze, w art. 41 rozporządzenia w sprawie EPPO doprecyzowano konkretne prawa podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach prowadzonych przez EPPO. Mowa jest w nim o standardach ochrony przewidzianych w karcie (ust. 1), o ochronie zagwarantowanej w różnych

<sup>71</sup> Zobacz podobnie H.H. Herrnfeld, op.cit. w przypisie 15 do niniejszej opinii, tu: s. 293–295. Co ciekawe, S. Allegrezza i A. Mosna postrzegają mechanizm współpracy obu DPE jako przeszkodę dla prostego i szybkiego prowadzenia transgranicznych postępowań przygotowawczych, przede wszystkim ze względu na fakt, że nie został określony żaden termin na wykonanie czynności w ramach postępowania przygotowawczego. S. Allegrezza, A. Mosna, op.cit. w przypisie 43 do niniejszej opinii, tu: s. 154, 155.

<sup>72</sup> Co się tyczy dopuszczalności dowodów, art. 37 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO stanowi jedynie, iż nie odmawia się dopuszczenia dowodów przedstawionych sądowi krajowemu wyłącznie na tej podstawie, że zebrano je w innym państwie członkowskim lub zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego.

<sup>73</sup> S. Allegrezza i A. Mosna twierdzą, że procedura współpracy między dwoma DPE w rzeczywistości oznacza, iż zapewnione będzie poszanowanie prawa obu odnośnych państw członkowskich. S. Allegrezza, A. Mosna, op.cit. w przypisie 43 do niniejszej opinii, tu: s. 153.

mechanizmach Unii harmonizujących aspekty postępowania karnego w państwach członkowskich (ust. 2)<sup>74</sup> oraz o wszystkich prawach procesowych dostępnych na mocy mającego zastosowanie prawa krajowego (ust. 3)<sup>75</sup>.

112. Po drugie, art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO wymaga, aby zawsze istniała możliwość skorzystania z kontroli sądowej czynności w ramach postępowania przygotowawczego. Gdyby więc nie przeprowadzono uprzedniej kontroli sądowej lub gdyby łączne zastosowanie przepisów dwóch systemów prawnych (jednego w odniesieniu do uzasadnienia czynności, a drugiego w odniesieniu do jej wykonania) skutkowało pewnymi uchybieniami w zakresie ochrony praw podstawowych, następcza kontrola sądowa tej czynności pozwoliłaby naprawić ewentualne naruszenie<sup>76</sup>.

113. Rozporządzenie w sprawie EPPO zapewnia wysoki stopień ochrony praw podstawowych. Prawdą jest, że w pewnych sytuacjach oraz z perspektywy niektórych państw członkowskich może ono prowadzić do obniżenia dotychczasowego poziomu ochrony praw indywidualnych. Niemniej jednak prawa te są chronione przynajmniej na poziomie określonym w karcie praw podstawowych i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Harmonizacja prowadzi przeciw nieuchronnie do osłabienia ochrony praw podstawowych w państwach członkowskich, w których obowiązywał dotąd wyższy stopień ochrony<sup>77</sup>, chyba że jako wspólna zasada zostaje przyjęty najwyższy standard.

114. Taka jest jednak cena budowania przyszłości wspólnymi rękoma.

115. Podsumowując, jeśli chodzi o transgraniczne postępowania przygotowawcze, rozporządzenie w sprawie EPPO stanowi wysoce zaawansowany system wzajemnego uznawania. Choć nie dopuszcza on możliwości zakwestionowania podjętej przez DPE prowadzącego sprawę decyzji, w której uznaje on za niezbędne przeprowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego w państwie członkowskim innym niż to, w którym toczy się główne postępowanie przygotowawcze, to jednak przewiduje różne mechanizmy gwarantujące ochronę praw podstawowych. Dokonywanie wykładni art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO w taki sposób, że ów przepis rozdziela kompetencje w zakresie kontroli czynności w ramach transgranicznego postępowania przygotowawczego między porządkami prawnymi sądów państwa członkowskiego DPE prowadzącego sprawę i państwa członkowskiego pomocniczego DPE, nie zagraża zatem ochronie praw podstawowych. Mając na uwadze powyższe, proponuję Trybunałowi przyjęcie takiej wykładni art. 31 i 32 rozporządzenia w sprawie EPPO, jaka została przedstawiona w pkt 73 niniejszej opinii.

<sup>74</sup> Obejmujących prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego, prawo do informacji i prawo dostępu do materiałów sprawy, prawo dostępu do adwokata i prawo do porozumiewania się z osobami trzecimi i powiadomienia ich w przypadku zatrzymania, prawo do nieskładania wyjaśnień i domniemanie niewinności oraz prawo do pomocy prawnej.

<sup>75</sup> Wśród których wymieniono wyraźnie możliwość przedstawiania dowodów, wnoszenia o wyznaczenie biegłych lub przeprowadzenie analizy przez biegłych i o wysłuchanie świadków oraz zwrócenia się o to, aby EPPO uzyskała takie środki w imieniu obrony.

<sup>76</sup> Zobacz analogicznie opinia rzecznika generalnego J. Richardade la Toura w sprawie MM, C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009, pkt 133, w której wyjaśnił on, że z wymogów skutecznej ochrony sądowej wynika, aby warunki wydania europejskiego nakazu aresztowania podlegały kontroli na etapie postępowania karnego następującym po przekazaniu, jeżeli na wcześniejszym etapie nie przewidziano żadnego środka zaskarżenia.

<sup>77</sup> Dobitnym przykładem jest tutaj harmonizacja norm dotyczących prowadzenia rozprawy zaocznej. Rozwiązanie przyjęte w art. 4a decyzji ramowej w sprawie ENA nie odpowiadało hiszpańskiemu poziomowi ochrony, co zostało unaocznione w sprawie zakończonej wydaniem wyroku Melloni. Jak jednak powszechnie wiadomo, Trybunał orzekł, że w sytuacji harmonizacji na szczeblu Unii wyższe standardy krajowe nie mogą zagrazać skuteczności systemu wzajemnego zaufania. Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 62–64.



### III. Wnioski

116. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu, Austria) odpowiedział następująco:

- 1) Artykuł 31 ust. 3 i art. 32 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (rozporządzenia w sprawie EPPO)

należy interpretować w ten sposób, że w przypadku transgranicznych postępowań przygotowawczych sąd zatwierdzający czynność, która ma zostać przeprowadzona w państwie członkowskim, w którym działa pomocniczy delegowany prokurator europejski, może oceniać wyłącznie aspekty związane z wykonaniem czynności w ramach postępowania przygotowawczego.

- 2) Artykuł 31 ust. 3 i art. 32 rozporządzenia w sprawie EPPO

należy interpretować w ten sposób, że w przypadku transgranicznych postępowań przygotowawczych sąd państwa członkowskiego, w którym działa pomocniczy delegowany prokurator europejski, powinien zaakceptować dokonaną przez delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę ocenę, z której wynika, iż czynność jest uzasadniona, i to bez względu na to, czy została ona zatwierdzona w drodze uprzedniej zgody organu sądowego wydanej przez sąd państwa członkowskiego delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę.