



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 listopada 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
oraz ustawy – Prawo o prokuraturze**

(druk nr 857)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Prawo o prokuraturze zawiera rozwiązania, regulujące dwie odrębne kwestie:

1) w art. 1 zmieniającym Kodeks postępowania karnego – dodaje się przepis ustanawiający ramy współpracy między Prokuraturą Europejską a Polską, która jest państwem nieuczestniczącym we wzmacnionej współpracy, o której mowa w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmacnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej;

2) w art. 2 zmieniającym ustawę – Prawo o prokuraturze – określa się podmiot uprawniony do powoływania i odwoływania dyrektorów, zastępców dyrektorów i naczelników jednostek organizacyjnych Prokuratury Krajowej.

Konieczność zmiany Kodeksu postępowania karnego wynika z braku przepisów dotyczących współpracy pomiędzy polskimi sądami, prokuratorami i innymi organami procesowymi a Prokuraturą Europejską.

Prokuratura Europejska (zwana dalej „EPPO”) rozpoczęła swą działalność 1 czerwca 2021 r. EPPO jest niezależnym organem UE właściwym do dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, które to przestępstwa wskazano 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 i w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Chodzi tutaj o:

- nadużycia, których dopuszczono się umyślnie w odniesieniu do wydatków związanych lub niezwiązanych z zamówieniami publicznymi, a także dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT i innych dochodów,
- pranie pieniędzy w rozumieniu dyrektywy (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu,
- korupcję czynną i bierną, której dopuszczono się umyślnie;
- sprzeniewierzenie, którego dopuszczono się umyślnie.
- poważne przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi podatku od wartości dodanej (VAT), takich jak oszustwa karuzelowe związane z VAT (przestępstwa uważane są za poważne, gdy są związane z terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich UE i wiążą się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 mln euro).

W tych sprawach EPPO wszczyna postępowania przygotowawcze, wnosi akty oskarżenia i sprawuje funkcje oskarżyciela publicznego przed właściwymi sądami państw członkowskich aż do ostatecznego zakończenia sprawy.

Polska nie uczestniczy w mechanizmie wzmocnionej współpracy. Kluczowym argumentem nieprzystąpienia przez Polskę do mechanizmu wzmocnionej współpracy był podnoszony zbyt szeroki, zdaniem strony polskiej, zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej. Wskazano, że Polska nie może poprzeć rozwiązań, które wykluczają ściganie przestępstw VAT jako wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

Stanowisko polskie wspierano argumentacją Ministerstwa Finansów, stwierdzającego, że dochody z VAT stanowią bezpośrednio dochód budżetu państw członkowskich i tylko w znikomej części oraz pośrednio dochód budżetu unijnego, dlatego trudno jest mówić o szkodzie wyrządzanej interesom finansowym UE, gdyż dotyczy ona przede wszystkim budżetów krajowych.

Ponadto rozporządzenie (UE) 2017/1939 zakłada ściganie przez EPPO przestępstw określanych jako „nierozzerwalnie związane” z przestępstwami na szkodę interesów finansowych UE, co nieść mogłoby ryzyko głębokiej i potencjalnie wychodzącej poza zakres kompetencji wyznaczonych przez art. 86 TFUE ingerencji zewnętrznego podmiotu, jakim jest EPPO, w uprawnienia organów państw członkowskich, co budzi sprzeciw strony polskiej

z uwagi na przekonanie o kształtowaniu polityki penalnej jako wyłącznej kompetencji państwa.

Skoro Polska nie uczestniczy w mechanizmie wzmocnionej współpracy, współdziałanie z EPPO winno być prowadzone na podstawie rozwiązań przewidzianych w art. 99 ust. 3 oraz art. 105 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2017/1939 to znaczy, na podstawie roboczego porozumienia dotyczącego kwestii technicznych i operacyjnych.

Przyjęcie ustawy zmieniającej przepisy Kodeksu postępowania karnego ma stworzyć podstawy prawne umożliwiające doprecyzowanie zasad współpracy i podpisanie porozumienia, co zakończy trwające w tej sprawie negocjacje pomiędzy Polską a EPPO.

Uchwalona przez Sejm zmiana Kodeksu postępowania karnego, polega na dodaniu nowego przepisu – art. 615a dotyczącego odpowiedniego stosowania w relacjach z EPPO znajdujących się w Kodeksie postępowania karnego przepisów:

- rozdziału 62 „Pomoc prawna i doręczenia w sprawach karnych”,
- rozdziału 62c „Wystąpienie do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o przeprowadzenie czynności dochodzeniowych na podstawie europejskiego nakazu dochodzeniowego”,
- rozdziału 62d „Wystąpienie państwa członkowskiego Unii Europejskiej o przeprowadzenie czynności dochodzeniowych na podstawie europejskiego nakazu dochodzeniowego”,
- rozdziału 63 „Przejęcie i przekazanie ścigania karnego”,
- rozdziału 65b „Wystąpienie państwa członkowskiego Unii Europejskiej o przekazanie osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania”,
- rozdziału 65d „Wystąpienie państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie orzeczenia wydanego w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania” oraz
- rozdziału 67 „Przepisy końcowe”.

Przepis § 1 dodatkowo wskazuje, że wszelka korespondencja, przekazywanie informacji, nakazy, wnioski lub inne wystąpienia pomiędzy polskimi prokuratorami a EPPO, będą dokonywane za pośrednictwem Prokuratury Krajowej.

W § 2 wprowadza się obowiązek odmowy wykonania żądanej czynności lub udzielenia informacji, przez sąd lub prokuratora, jeżeli byłyby one sprzeczne z zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej lub naruszały jej suwerenność.

Proponowane zmiany nie obejmują rozdziałów 62a i 62b Kodeksu postępowania karnego dotyczących zatrzymywania dowodów i zabezpieczania mienia w UE, gdyż obecnie mają one zastosowanie jedynie w relacjach z Danią i Irlandią, natomiast współpraca z pozostałymi państwami członkowskimi UE od dnia 19 grudnia 2020 r. odbywa się na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty.

Z kolei zmiana przewidziana w art. 2 ustawy, dotycząca zmiany ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze ma na celu uregulowanie w drodze ustawy kwestii powoływania i odwoływania dyrektorów i zastępców dyrektora departamentu lub biura Prokuratury Krajowej oraz naczelnika Wydziału Spraw Wewnętrznych.

Powierzenie pełnienia obowiązków w tym zakresie, należeć będzie do wyłącznej kompetencji Prokuratora Krajowego jako kierującego Prokuraturą Krajową.

W art. 3 ustawa określa czternastodniowy okres *vacatio legis*, uznając go za wystarczający i odpowiedni, zgodnie z normą zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 64. posiedzeniu w dniu 27 października 2022 r. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 2386). Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 29 czerwca 2022 r.

I czytanie projektu ustawy odbyło się na 58. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lipca 2022 r. Projekt ustawy został przesłany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, po nieuwzględnieniu wniosku o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu (za odrzuceniem 214 głosów, przeciw 230, przy braku głosów wstrzymujących się).

Komisja przedstawiła sprawozdanie (druk sejmowy nr 2447) w dniu 19 lipca 2022 r., w którym wносиła o przyjęcie przedłożonego w sprawozdaniu projektu ustawy. W sprawozdaniu zawarto również jeden wniosek mniejszości, który miał na celu wykreślenie art. 2 ustawy zmieniającego ustawę – Prawo o prokuraturze.

W dniu 20 lipca 2022 r., na 59. posiedzeniu Sejmu, w trakcie II czytania projektu ustawy, ponownie zgłoszono wniosek o odrzucenie ustawy oraz dwie poprawki, które zmierzały do:

1) wykreślenia w art. 1, w art. 615a w § 2 Kodeksu postępowania karnego wyrazów „lub naruszałyby jej suwerenność”,

2) wykreślenia art. 2 ustawy zmieniającego ustawę – Prawo o prokuraturze.

W dniu 27 października 2022 r., na 64. posiedzeniu, w III czytaniu projektu ustawy, Sejm nie przyjął wniosku mniejszości, wniosku o odrzucenie oraz poprawek.

Za przyjęciem ustawy w całości głosowało 232 posłów, przeciwnych było 221, jeden wstrzymał się od głosu. 6 posłów nie głosowało.

III. Uwagi szczegółowe

Opiniowana ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Beata Mandylis

Główny legislator