

*Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR
Warszawa, dnia 27 kwietnia 2023 r.*

Analiza FOR 1/2023:

Na ratunek śledczym.

Perspektywa ochrony prokuratorów w prawie unijnym

Synteza:

Kryzys praworządności w Polsce to nie tylko przejmowanie politycznej kontroli nad sądami i podważanie niezawisłości sędziów. Równie poważne, a przy tym mniej widoczne dla opinii publicznej zagrożenia dotyczą prokuratorów. W prawie unijnym od wielu lat funkcjonują mechanizmy ochrony sędziów, które z każdym kolejnym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości obejmują coraz więcej aspektów ustroju sądownictwa i warunków sprawowania urzędu przez sędziów. Jednak unijny porządek prawny, w swoim obecnym kształcie, nie gwarantuje w podobnym stopniu ochrony prokuratorów. Niemniej dotychczasowa działalność orzecznicza TSUE daje mocne podstawy do uznania, że na mocy prawa Unii obowiązkiem państw członkowskich jest również zapewnienie niezależności prokuratorów. Poszukując źródeł tego obowiązku, należy zwrócić uwagę na trzy regulacje: art. 325 ust. 1 TFUE, który wymaga zwalczania naruszeń interesów finansowych Unii, dyrektywa 2014/41 ustanawiająca europejski nakaz dochodzeniowy oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wyrażający zasadę skutecznej ochrony sądowej. Weryfikacji tej hipotezy i „odkrycia” w prawie unijnym gwarancji niezależności prokuratorów mogłyby podjąć się polskie sądy, kierując do TSUE pytanie prejudycjalne w jednej z kilku zaproponowanych sytuacji procesowych.

Wiele o sędziach...

Prawo Unii Europejskiej chroni sędziów państw członkowskich w stopniu nieznanym do tej pory w historii integracji europejskiej. W reakcji m.in. na kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech, w swoich kolejnych orzeczeniach unijny Trybunał Sprawiedliwości obejmował tą ochroną nowe elementy krajowych systemów sądownictwa – w tym jego ustrój oraz status sędziów i warunki sprawowania przez nich urzędu.

Impulsem do jednoznacznego potwierdzenia, że taka ochrona istnieje był wyrok z lutego 2018 roku w tzw. sprawie sędziów portugalskich. Trybunał Sprawiedliwości interpretował w nim art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, który brzmi „Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. W ocenie TSUE zasada skutecznej ochrony sądowej, którą wyraża ten przepis, stanowi element rządów prawa, czyli jednej z wartości, na której opiera się Unia (art. 2 TUE)¹. Skoro państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, by ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii była *skuteczna*, to w konsekwencji każdy sąd krajowy orzekający w tych dziedzinach (tzn. stosujący lub interpretujący prawo unijne) musi odpowiadać wymogom unijnego porządku prawnego². Wymogi te odnaleźć można przede wszystkim w art. 47 Karty praw podstawowych, który potwierdza prawo każdego m.in. do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”.

Obowiązek, by sądy krajowe przestrzegały tych gwarancji, nie obejmuje jedynie poszczególnych spraw dotyczących praw lub obowiązków wynikających z prawa Unii (np. z dziedziny ochrony środowiska, ochrony konsumentów lub podatku od wartości dodanej) czy też pojedynczych składów sędziowskich, które rozpoznają takie sprawy. Na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do osiągnięcia konkretnego rezultatu – *zapewnienia skutecznej ochrony sądowej*³.

Oznacza to, że objęty gwarancjami unijnymi jest każdy sąd krajowy, który w ramach swojej działalności może potencjalnie, tzn. niekoniecznie w konkretnej sprawie, interpretować lub stosować prawo Unii⁴. W praktyce dotyczy to wszystkich sądów państw członkowskich, w tym trybunałów konstytucyjnych⁵. Nie jest bowiem możliwe określenie „z góry” (na przykład w drodze ustawy) sądów zajmujących się tylko sprawami „krajowymi” oraz tylko „unijnymi”, a co za tym idzie do tych pierwszych stosować wyłącznie konstytucyjne wymogi prawa do sądu, zaś do tych drugich także te wynikające z prawa Unii. Teoretycznie bowiem w każdej sprawie – także tej, która na pierwszy rzut oka wydaje się wyłącznie

¹ Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32–36 i przytoczone tam orzecznictwo.

² Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37.

³ Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów do Sądu Najwyższego – Odwołanie)*, C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 146.

⁴ Zamiast wielu wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r., *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.*, od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵ Zob. P. Wachowiec, *Komisja Europejska skarży do TSUE upolityczniony TK. Czy wpłynie to na KPO?*, Komunikat FOR 7/2023, <https://for.org.pl/pl/a/9341>, s. 5.

„krajowa” – może pojawić się zagadnienie wymagające wykładni lub zastosowania prawa Unii⁶. W konsekwencji gwarancje skutecznej ochrony sądowej mają zastosowanie także do sędziów zasiadających w składach sądów krajowych⁷.

Saga sędziów portugalskich i kolejne wyroki TSUE potwierdzają, że na poziomie unijnym źródłem ochrony sędziów jest przede wszystkim art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Przepis ten doprecyzowuje znaczenie wartości rządów prawa, wyrażonej w art. 2 TUE, a przy jego wykładni uwzględnia się ponadto art. 47 Karty praw podstawowych. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości objął wymogami skutecznej ochrony sądowej m.in. takie zagadnienia, jak:

- zasady powoływania sędziów, w tym przebieg postępowania nominacyjnego⁸;
- mechanizm przechodzenia sędziów w stan spoczynku i wyrażania zgody na ich dalsze orzekanie⁹;
- sposób ustalania wynagrodzenia sędziów¹⁰;
- zasady przenoszenia sędziów między wydziałami i delegowania ich do innych sądów¹¹;
- model odpowiedzialności dyscyplinarnej, karnej lub cywilnej sędziów¹².

Powodem, dla którego TSUE ustalił minimalne standardy w tych dziedzinach, jest przede wszystkim ich potencjalny negatywny wpływ na niezawisłość sędziów, ryzyko politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych czy utraty zaufania, jakie sądy powinny budzić w demokratycznym państwie opartym na rządach prawa. Ochrona sędziów w prawie unijnym jest zatem ujmowana niezwykle szeroko i trudno znaleźć element krajowego sądownictwa, który mógłby być z niej wyłączony. Nie można wykluczyć, że w kolejnych latach na wokandzie TSUE znajdą się takie zagadnienia jak udział ławników w składach orzekających i sposób ich wyznaczania, mechanizm przydzielania spraw poszczególnym sędziom czy też

⁶ Znamiennym przykładem jest wyrok TSUE z 4 czerwca 2009 r., *Mickelsson i Roos* (C-142/05, EU:C:2009:336). W sprawie przed szwedzkim sądem dwie osoby zostały oskarżone o używanie skuterów poza publicznymi drogami wodnymi, co było niezgodne z przepisami o ruchu wodnym. Trybunał Sprawiedliwości ocenił jednak tę sprawę z perspektywy swobody przepływu towarów i rzeczywistej możliwości używania skuterów wodnych w Szwecji.

⁷ Postanowienie TSUE z 2 lipca 2020 r., *S.A.D. Maler und Anstreicher*, C-256/19, EU:C:2020:523, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁸ Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., *A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 134–139 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁹ Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 110.

¹⁰ Wyrok TSUE z 7 lutego 2019 r., *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹ Wyroki TSUE: z 6 października 2021 r., *W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)*, C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 117; z 16 listopada 2021 r., *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.*, od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 71.

¹² Wyroki TSUE: z 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 198 i 229.

kompetencje prezesów sądów względem orzekających w nich sędziów – szczególnie, że takie sprawy były już rozstrzygane chociażby przez Europejski Trybunał Praw Człowieka¹³.

...niewiele o prokuratorach

W porównaniu do sędziów, na obecnym etapie rozwoju prawa Unii, niewiele jednak poświęcono ochronie prokuratorów. Przypomnieć zaś należy, że niezależność prokuratorów jest również jednym z warunków funkcjonowania praworządneho państwa, gdyż przyczynia się do zapewnienia równości wobec prawa wszystkich obywateli, niezależnie od ich statusu czy zajmowanego stanowiska¹⁴. Prokuratura, która nie jest niezależna od rządzących, może bowiem wpływać na to, że niektóre osoby będą ścigane bezpodstawnie, a te, co do których istnieje dostateczne podejrzenie popełnienia przestępstwa, pozostaną bezkarne.

Z perspektywy rządzących przejęcie kontroli nad prokuraturą może być zresztą o wiele atrakcyjniejsze niż upolitycznienie sądów. Próby podważania niezawisłości sędziów są dla obywateli bardziej widoczne i mogą budzić zdecydowanie większy sprzeciw niż upolitycznianie prokuratury. Rządzący mogą zatem osiągnąć ten sam efekt (ściganie przeciwników politycznych i nieściganie sojuszników rządu) zdecydowanie mniejszym kosztem niż w przypadku stosowania podobnych zabiegów wobec sędziów¹⁵. Zarazem, jak pokazały ostatnie lata, odmowa podporządkowania się przez prokuratorów metodom politycznego kierowania prokuraturą prowadzi do daleko idących konsekwencji dla ich statusu czy życia prywatnego, takich jak postępowania dyscyplinarne czy „karne” delegacje kilkaset kilometrów od miejsca zamieszkania lub degradacje na najniższy szczebel prokuratury¹⁶.

Aktualnie, na gruncie prawa unijnego, zasadnicze, choć szczątkowe, regulacje dotyczące prokuratury związane są przede wszystkim z jednym z celów Unii, jakim jest utworzenie „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, o której mowa w tytule piątym TFUE. Kilka lat temu ustanowiono Prokuraturę Europejską jako wspólną inicjatywę większości państw członkowskich (bez udziału Polski), której głównym zadaniem jest wykrywanie przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii – przyznając jednocześnie temu organowi i działającym w jego ramach prokuratorom szerokie gwarancje

¹³ Zob. wyrok ETPC z 12 stycznia 2016 r., *Miracle Europe Kft przeciwko Węgrom*, skarga nr 57774/13, pkt 57–58.

¹⁴ J. Gutmann, S. Voigt, *The Independence of Prosecutors and Government Accountability*, „ILE Working Paper Series” 2017, No. 8, <http://hdl.handle.net/10419/169353>, s. 2.

¹⁵ S. Voigt, A. J. Wulf, *What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence*, „Journal of Institutional Economics” 2019, Vol. 15(1), s. 104–105.

¹⁶ Zob. Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia, *Metoda kija. Dobrozmianowy system nękania niezależnych prokuratorów*, 2021, <https://lexso.org.pl/2021/06/27/nowy-raport-metoda-kija-dobrozmianowy-system-nekania-niezaleznych-prokuratorow/>.

niezależności¹⁷. W niektórych państwach krajowi prokuratorzy, o ile wykazują oni dostateczną niezależność od rządu, mogą uczestniczyć w procedurze wydawania europejskich nakazów aresztowania na równi z sądami¹⁸. Z kolei prawo unijne wyraźnie przewiduje dla prokuratorów krajowych możliwość wydawania i zatwierdzania europejskich nakazów dochodzeniowych, umożliwiając im m.in. zlecenie przeprowadzenia czynności dowodowych w innych państwach Unii¹⁹.

Skromne, w porównaniu do sędziów, unijne unormowania dotyczące prokuratorów nie muszą jednak oznaczać, że porządek prawny UE w ogóle nie przyznaje im żadnych gwarancji. Należy bowiem przypomnieć, że w przypadku sędziów impulsem do ustanowienia tej ochrony, obok ogólnie zredagowanych przepisów traktatów, była przede wszystkim działalność orzecznicza TSUE. To właśnie Trybunał Sprawiedliwości w kolejnych swoich wyrokach wyinterpretował znaczenie zasady skutecznej ochrony sądowej (przewidującej gwarancje niezawisłości sędziów) przede wszystkim z punktu widzenia celów i wartości, na jakich została ustanowiona Unia.

Nie ma przeszkód, by podobne podejście zastosować także wobec prokuratorów – szczególnie, że już dziś funkcjonują w obrocie orzeczenia TSUE, które mogą zwiastować ustanowienie takiej ochrony. Niezależność prokuratorów, określaną jako jeden z „nieodkrytych bastionów” unijnej praworządności²⁰, można bowiem powiązać z wartościami i podstawowymi zasadami unijnego porządku prawnego.

W poszukiwaniu gwarancji niezależności prokuratorów

Chcąc zlokalizować unijne źródła ochrony niezależności prokuratorów, warto zwrócić uwagę na trzy regulacje, które dają mocne podstawy do przyjęcia założenia o istnieniu takich gwarancji:

- art. 325 ust. 1 TFUE, przewidujący obowiązek państw członkowskich do skutecznego zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii;
- przepisy dyrektywy 2014/41 dotyczącej europejskiego nakazu dochodzeniowego;
- art. 19 ust. 1 akapit drugi i wynikającą z niego zasadę skutecznej ochrony sądowej.

¹⁷ Zob. rozporządzenie Rady 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017 r., s. 1).

¹⁸ Zob. decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW) (Dz. Urz. UE L 190 z 18.7.2002 r., s. 1, ze zm.). W kwestii niezależności prokuratorów uczestniczących w tej procedurze zob. wyrok TSUE z 27 maja 2019 r., *OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau)* (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456).

¹⁹ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz. Urz. UE L 130 z 1.5.2014 r., s. 1).

²⁰ L. Mancano, *A theory of justice? Securing the normative foundations of EU criminal law through an integrated approach to independence*, „European Law Journal” 2021, Vol. 27(4–6), s. 483.

Spróbujmy zatem, w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo TSUE i inne źródła, nakreślić w odniesieniu do każdej z tych regulacji tok rozumowania umożliwiający zagwarantowanie niezależności prokuratorów w prawie unijnym.

A. Zwalczanie naruszeń interesów finansowych Unii

Ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy zakłada m.in. obowiązek państw członkowskich do zapewnienia, że prawo unijne będzie skutecznie stosowane na ich terytorium, a także do nieudaremniania osiągnięcia przez Unię jej celów. Oznacza ona także konieczność przyjęcia odpowiednich sankcji i skutecznego ścigania naruszeń unijnego porządku prawnego²¹. Skuteczne stosowanie prawa unijnego w państwach członkowskich, a co za tym idzie także udaremnianie prób jego naruszania, jest ponadto nierozdzielnie związane z wartością rządów prawa wyrażoną w art. 2 TUE²².

Jednym z celów Unii jest ochrona jej interesów finansowych²³. Obecnie daje temu wyraz art. 325 TFUE, który w ust. 1 wymaga od państw członkowskich „zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii”. Obowiązek ten, będący konkretyzacją zasady lojalnej współpracy, powinien być realizowany, jak przewiduje omawiany przepis, za pomocą środków, „które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę”.

Nietrudno zatem znaleźć analogie między przytoczoną regulacją a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wyrażającym zasadę skutecznej ochrony sądowej. Jak miał okazję stwierdzić TSUE, także art. 325 ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do osiągnięcia określonego rezultatu, tj. przyjęcia (rzeczywiście²⁴) odstraszających i skutecznych środków w celu ochrony interesów finansowych Unii²⁵.

Obok „zwalczania nadużyć finansowych” na szkodę interesów finansowych UE, co wyraźnie wynika z omawianego przepisu, w regulacjach sektorowych i orzecznictwie TSUE rozwinięto również znaczenie „wszelkich innych nielegalnych działań” naruszających te interesy, do których skutecznego ścigania

²¹ Wyrok TSUE z 21 września 1989 r., *Komisja/Grecja*, 68/88, EU:C:1989:339, pkt 23–25.

²² Postanowienie TSUE z 20 listopada 2017 r., *Komisja/Polska*, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 102.

²³ Wyrok TSUE z 18 listopada 1999 r., *Komisja/Rada*, C-209/97, EU:C:1999:559, pkt 29.

²⁴ Por. wyrok TSUE z 8 czerwca 1994 r., *Komisja/Zjednoczone Królestwo*, C-383/92, pkt 42.

²⁵ Wyrok TSUE z 5 czerwca 2018 r., *Kolev i in.*, C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo.

zobowiązane są państwa członkowskie. Działania te obejmują, bez rozróżnienia, wszelkiego rodzaju czyny zabronione²⁶, w tym:

- korupcję czynną i bierną²⁷;
- przestępstwa podatkowe²⁸ i celne²⁹, w tym popełniane w ramach przestępczości zorganizowanej³⁰;
- oszustwo³¹;
- naruszenie zasad rachunkowości lub sprawozdawczości³²;
- składanie fałszywych zeznań lub oświadczeń³³;
- przestępstwa urzędnicze³⁴.

Z art. 325 ust. 1 TFUE wynika zatem obowiązek zwalczania wszelkich nielegalnych działań, które mogą mieć wpływ na zasoby finansowe Unii. Jednym z uzasadnień dla takiego podejścia jest stanowisko TSUE, zgodnie z którym ryzyko naruszenia unijnych interesów finansowych może występować na każdym poziomie (zarówno w instytucjach unijnych, jak i w państwach członkowskich na szczeblu centralnym lub lokalnym), a także angażować wiele podmiotów³⁵. Nie ma przy tym znaczenia, czy rzeczywiście doszło do uszczerbku w zasobach finansowych Unii albo jakichkolwiek innych negatywnych konsekwencji – omawianym przepisem objęty jest bowiem jakikolwiek stan zagrożenia i negatywnego wpływu na interesy finansowe Unii³⁶. Ponadto nie jest możliwe ustalenie „z góry” jednego katalogu czynów naruszających te interesy, gdyż charakter nadużyć finansowych może zmieniać się w czasie³⁷.

²⁶ Wyrok TSUE z 2 maja 2018 r., *Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018:295, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.
²⁷ Wyrok z 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 185.
²⁸ Wyrok z 26 lutego 2013 r., *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.
²⁹ Wyrok z 7 sierpnia 2018 r., *Clergeau i in.*, C-115/17, EU:C:2018:651, pkt 29–30 i przytoczone tam orzecznictwo.
³⁰ Wyrok TSUE z 8 września 2015 r., *Taricco i in.*, C-105/14, EU:C:2015:555, pkt 42.
³¹ Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., *Úrad špeciálnej prokuratúry*, C-603/19, EU:C:2020:774, pkt 59.
³² Wyrok z 8 marca 2022 r., *Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie oszustw polegających na zaniżaniu wyceny)*, C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 331.
³³ Wyrok TSUE z 14 października 2021 r., *Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației*, C-360/20, EU:C:2021:856, pkt 29.
³⁴ Wyrok z 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 185.
³⁵ Wyrok TSUE z 10 lipca 2003 r., *Komisja/EBC*, C-11/00, EU:C:2003:395, pkt 104.
³⁶ Zob. podobnie wyroki: TSUE z 18 października 2007 r., *Komisja/Dania*, C-19/05, EU:C:2007:606, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; Sądu z 20 lipca 2016 r., *Oikonomopoulos/Komisja*, T-483/13, EU:T:2016:421, pkt 45.
³⁷ Wyrok z 8 marca 2022 r., *Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie oszustw polegających na zaniżaniu wyceny)*, C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 220.

Jednocześnie wprowadzie prawo unijne pozostawia państwom członkowskim swobodę stosowania sankcji karnych, administracyjnych lub cywilnych (czy też ich kombinacji) dla potrzeb ochrony interesów finansowych UE, ale w orzecznictwie TSUE wskazano, że w przypadku niektórych poważnych naruszeń (np. w dziedzinie podatku od wartości dodanej) skuteczne może być posłużenie się przede wszystkim instrumentami prawa karnego³⁸. Zresztą niektóre regulacje prawa Unii wprost wymagają ustanowienia konkretnych typów czynów zabronionych jako przestępstw, przewidując ponadto minimalne kary za ich popełnienie³⁹.

Trybunał Sprawiedliwości miał także sposobność uznać, że w zakres zastosowania art. 325 ust.1 TFUE wchodzi przepisy krajowej procedury karnej⁴⁰. Stwierdził m.in., że zbyt krótkie terminy przedawnienia niektórych przestępstw mogą naruszać wymóg ustanowienia skutecznych i odstraszących środków w celu ochrony interesów finansowych Unii⁴¹. Podobna sytuacja może występować również w przypadku uchybień powstałych na etapie postępowania przygotowawczego, których sąd krajowy nie jest w stanie samodzielnie naprawić⁴², czy też podczas wykonywania orzeczonej kary⁴³. Badając skuteczność przepisów krajowych z punktu widzenia ich wpływu na zwalczanie działań godzących w interesy finansowe Unii, TSUE zwraca przede wszystkim uwagę na to, czy nie powodują one ze swej natury systemowego ryzyka bezkarności⁴⁴ oraz umożliwiają pobranie środków stanowiących źródło dochodów budżetu Unii⁴⁵ lub ich odzyskanie w razie stwierdzenia nienależnej wypłaty⁴⁶.

Skoro zatem w przytoczonym orzecznictwie TSUE wymaga się od państw członkowskich dostosowania przepisów karnych, w tym proceduralnych, w celu ochrony interesów finansowych Unii, to nie sposób uznać, że obowiązek ten nie powinien rozciągać się na ustrój prokuratury oraz status prokuratorów i warunki pełnienia przez nich urzędu. Wniosek ten potwierdzają omówione wyżej wymogi, a mianowicie:

³⁸ Wyrok TSUE z 8 września 2015 r., *Taricco i in.*, C-105/14, EU:C:2015:555, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁹ Zob. np. Konwencję sporządzoną na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE C 316/49 z 27.11.1995, s. 57).

⁴⁰ Wyrok TSUE z 17 stycznia 2019 r., *Dzivev i in.*, C-310/16, EU:C:2019:30, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴¹ Wyroki TSUE: z 8 września 2015 r., *Taricco i in.*, C-105/14, EU:C:2015:555, pkt 46–47; z 5 grudnia 2017 r., *M.A.S. i M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936, pkt 36.

⁴² Wyrok TSUE z 2 maja 2018 r., *Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018:295, pkt 60–63.

⁴³ Wyrok z 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 192.

⁴⁴ Wyrok TSUE z 2 maja 2018 r., *Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018:295, pkt 65.

⁴⁵ Wyrok z 8 marca 2022 r., *Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie oszustw polegających na zaniżaniu wyceny)*, C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 211 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁶ Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., *Úrad špeciálnej prokuratury*, C-603/19, EU:C:2020:774, pkt 56.

- konieczność zwalczania w jak najszerszym zakresie i na różnych poziomach nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych Unii;
- zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia konkretnego rezultatu (przyjęcia odstraszających i skutecznych środków), a nie tylko do starannego działania;
- brak konieczności wystąpienia rzeczywistej szkody w unijnym budżecie lub jakiegokolwiek innego negatywnego wpływu na interesy finansowe Unii;
- obowiązek wykluczenia systemowego ryzyka bezkarności.

Oznacza to, że nawet modelowy z punktu widzenia prawa unijnego katalog przestępstw i kar oraz niebudzące zastrzeżeń przepisy procedury karnej mogą nie być same w sobie wystarczające do ochrony interesów finansowych Unii. W sytuacji, gdy na prowadzenie śledztwa, jego zakończenie lub skierowanie aktu oskarżenia do sądu rzeczywisty wpływ będą miały inne podmioty niż sami prokuratorzy lub gdy ich decyzje będą podejmowane arbitralnie, nie można przyjąć, że państwo członkowskie w praktyce przeciwdziała skutecznie nadużyciom na szkodę unijnych finansów.

Bez wątplenia skuteczne ściganie danej kategorii przestępstw wymaga jednakowej reakcji śledczych wobec wszystkich takich czynów – bez względu na status osób, które mogły się ich dopuścić. Ochrona, jaką powinno zapewniać prawo karne, nie będzie wystarczająca, gdy model prokuratury będzie ukształtowany w taki sposób, że jedynie część przestępstw rzeczywiście spotka się z reakcją śledczych. Podobnie, wadliwy ustrój prokuratury może niedostatecznie zniechęcać niektóre osoby do popełniania czynów zabronionych lub skutkować represjami względem tych, którzy obiektywnie nie są sprawcami przestępstw. W tych wszystkich scenariuszach funkcjonowanie prokuratury może zatem w praktyce prowadzić do nadużyć lub do wytworzenia się zjawiska systemowej bezkarności. Takiego ryzyka należy unikać także w odniesieniu do ochrony interesów finansowych Unii, co bezpośrednio znalazło oddźwięk w przytoczonym orzecznictwie TSUE.

Należy zatem przyjąć, że wymogi przewidziane w art. 325 ust. 1 TFUE obejmują, poza przepisami prawa karnego materialnego i procesowego, także ustrój prokuratury i warunki sprawowania urzędu przez prokuratorów. Podobnie jak w przypadku organizacji krajowego sądownictwa, także kształt prokuratury i określenie warunków sprawowania urzędu przez prokuratorów – chociaż są to wyłączne kompetencje państw członkowskich – powinny być zgodne z prawem unijnym.

B. Europejski nakaz dochodzeniowy

Innym potencjalnym źródłem ochrony niezależności prokuratorów są przepisy dyrektywy 2014/41 dotyczącej europejskiego nakazu dochodzeniowego (END)⁴⁷. Instrument ten umożliwia zlecenie niektórym organom krajowym przeprowadzenia czynności dochodzeniowych w innym państwie UE dla celów pozyskania materiału dowodowego w ramach trwających lub przyszłych postępowań karnych. Wśród takich czynności wymienić można np. przesłuchanie, oględziny dokumentów czy kontrolę transakcji bankowych lub treści rozmów telefonicznych, a nawet tymczasowe przekazanie danej osoby do kraju. Taki nakaz przyjmuje formę „orzeczenia sądowego” (*judicial decision, décision judiciaire*) i stanowi kolejny przykład uproszczonej procedury w ramach wspomnianej „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

Omawiana dyrektywa wskazuje dwie grupy organów uprawnionych do wydania END:

- 1) sędziego, sąd, sędziego śledczego lub prokuratora właściwego w danej sprawie; a także
- 2) inne organy wypełniające w danej sprawie funkcje organu dochodzeniowego w postępowaniu karnym, uprawnione do gromadzenia materiału dowodowego.

W przypadku tej drugiej grupy organów, wśród których wymienić można np. policję czy służby skarbowe lub celne, dyrektywa wymaga, by wydany przez nie END był następnie zatwierdzony przez organy wymienione w punkcie pierwszym. Zatwierdzenie END może zaś nastąpić dopiero po przeanalizowaniu jego zgodności z prawem, w tym zbadaniu, czy zlecane czynności są konieczne i proporcjonalne do celów postępowania i uwzględniają prawa przysługujące podejrzanemu lub oskarżonemu – takie jak prawo do obrony czy domniemanie niewinności. Innymi słowy, każdy END, który jest zarazem „orzeczeniem sądowym”, musi być albo wydany przez sędziego, sąd, sędziego śledczego lub właściwego w sprawie prokuratora, albo przejść przez ich weryfikację pod kątem legalności i zasadności.

W przypadku państwa, do którego zostaje przekazany END, dyrektywa nie precyzuje, jakie organy odpowiedzialne są za jego uznanie i wykonanie. Państwa członkowskie mogą jednak wskazać jeden organ centralny, który po otrzymaniu END przekaże go właściwym służbom, np. policji czy prokuraturze. Nie jest zatem wykluczona sytuacja, w której mechanizm ten w ogóle nie będzie angażował sądów krajowych.

⁴⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz. Urz. UE z L 130 z 1.5.2014, s. 1).

Skoro istnieje ryzyko braku interwencji sądu w ramach opisywanej procedury, to czemu ma zatem służyć wyodrębnienie sędziów i prokuratorów w procedurze wydawania i zatwierdzania END? W tym celu warto sięgnąć do uzasadnienia projektu dyrektywy, które zgodnie z orzecznictwem TSUE powinno być wzięte pod uwagę przy ustalaniu znaczenia przepisu⁴⁸. Wynika z niego, że jedną z korzyści z przyjęcia omawianej dyrektywy miało być „usądowienie” całej procedury – co przy zachowaniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i ich organami wymiaru sprawiedliwości miało nie pozwolić na żadną interwencję rządową⁴⁹. Chociaż TSUE miał już sposobność stwierdzić, że END może być wydawany lub zatwierdzany nawet przez prokuratorów podporządkowanych władzy wykonawczej i jej poleceniom⁵⁰, to w kolejnym orzeczeniu dotyczącej tej kwestii wskazał wyraźnie, że określony w dyrektywie podział na organy „sądowe” i „inne” jest nierozzerwalnie związany z zasadą podziału władz będącą elementem państwa prawnego⁵¹.

W konsekwencji prokurator, który może uczestniczyć w mechanizmie END i który ma m.in. obowiązek sprawdzenia legalności i zasadności nakazu wydanego przez inny organ, powinien mieć zagwarantowany pewien stopień niezależności od władzy wykonawczej, a jego status powinien różnić się od innych organów dochodzeniowych podporządkowanych rządowi, np. policji. W przeciwnym razie doszłoby do zatarcia różnicy między przytoczonymi w dyrektywie organami sądowymi a pozostałymi podmiotami wydającymi END, zaś samo zatwierdzanie nakazów przez prokuratorów byłoby jedynie zbędnym formalizmem pozbawionym swojego celu.

Wreszcie założenie o „usądowieniu” całej procedury, z czym wiązało się odstąpienie od tego rodzaju współpracy na szczeblu rządowym, nie mogłoby funkcjonować w praktyce, gdyby obieg END następował między prokuratorami, którzy są emanacją władzy wykonawczej i nie przejawiają minimalnych standardów niezależności. Skoro bowiem wydanie END może mieć wpływ np. na domniemanie niewinności, to jego poszanowanie powinno zakładać przynajmniej brak stronniczości i uprzedzeń u prokuratora na etapie weryfikacji nakazu⁵².

⁴⁸ Zob. wyrok TSUE z 5 kwietnia 2022 r., *Commissioner of An Garda Síochána i in.*, C-140/20, EU:C:2022:258, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁹ Inicjatywa Królestwa Belgii, Republiki Bułgarii, Republiki Estońskiej, Królestwa Hiszpanii, Republiki Austrii, Republiki Słowenii i Królestwa Szwecji na rzecz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych – Informacje szczegółowe, 2010/0817 (COD), s. 17.

⁵⁰ Wyrok TSUE z 8 grudnia 2020 r., *Staatsanwaltschaft Wien (Sfalszowane polecenia przelewu)* (C-584/19, EU:C:2020:1002).

⁵¹ Wyrok TSUE z 2 marca 2023 r., *Staatsanwaltschaft Graz (Urząd ds. przestępstw podatkowych w Düsseldorfie)*, C-16/22, EU:C:2023:148, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵² Zob. analogicznie wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r., *Prokuratúra Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.*, od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 88.

Z tych wszystkich powodów przyjąć należy, że także dyrektywa 2014/41 wymaga pewnego stopnia niezależności prokuratorów od władzy politycznej. Wydaje się jednak, że gwarancje te będą słabsze niż w przypadku obowiązków z art. 325 ust. 1 TFUE. Europejski nakaz dochodzeniowy ma bowiem ze swojej natury tymczasowy wpływ na prawa podejrzanych lub oskarżonych, a przepisy dyrektywy wprost wskazują prokuratora jako organ uczestniczący w jego procedurze.

W momencie przyjęcia omawianego aktu instytucje unijne i państwa członkowskie niewątpliwie miały świadomość zróżnicowania ustrojów prokuratury w poszczególnych krajach, a także stopnia podporządkowania prokuratorów władzy wykonawczej. Niemniej, skoro potencjalnie w każdym postępowaniu prokurator może wydać lub zatwierdzić END (np. w razie wyjazdu podejrzanego zagranicę), to powinny istnieć gwarancje zapewniające, że mechanizm ten będzie realizował cele, dla którego został ustanowiony – zarówno gdy chodzi o poziom instytucjonalny, jak i w przypadku decyzji podejmowanych przez pojedynczych prokuratorów.

C. Zasada skutecznej ochrony sądowej

Jeszcze innym źródłem obowiązku poszanowania niezależności prokuratorów może być wspomniana już zasada skutecznej ochrony sądowej, wynikająca z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Taka ocena nasuwa się przede wszystkim z lektury orzecznictwa TSUE w tzw. sprawach sędziów rumuńskich.

Spośród wielu kwestii, jakimi w tych sprawach zajmował się unijny trybunał, z perspektywy tego opracowania istotne są dwie z nich. Dotyczyły one zgodności z prawem Unii: 1) mechanizmu powoływania tymczasowego kierownictwa w *Inspeția Judiciară* – organie odpowiedzialnym m.in. za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów; oraz 2) ustanowienia zajmującej się ściganiem przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów wyspecjalizowanej sekcji na najwyższym szczeblu rumuńskiej prokuratury. Takie rozwiązania służyć miały rzekomo usprawnieniu rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości i ograniczeniu niesłusznych zawiadomień o przewinieniach popełnianych przez jego funkcjonariuszy.

W wydanym w maju 2021 roku orzeczeniu TSUE uznał przede wszystkim, podobnie jak w sprawach polskich, że o ile organizacja sądownictwa należy do kompetencji władz krajowych, o tyle przy jej wykonywaniu państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii, w tym wymogów skutecznej ochrony sądowej. Zgodny z ustawodawstwem unijnym powinien być również ustrój organów zaangażowanych w prowadzenie postępowań karnych lub dyscyplinarnych wobec sędziów. W przeciwnym razie może bowiem powstać ryzyko wykorzystania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli orzeczeń sądowych – przy czym już sama perspektywa wszczęcia postępowania

karnego lub dyscyplinarnego może oznaczać wywieranie nacisków na sędziego. Stąd istotne jest to, by organy ścigające sędziów działały obiektywnie i bezstronnie, a co za tym idzie, aby one same były chronione przed wszelkimi naciskami zewnętrznymi⁵³.

Co więcej, w przypadku, gdy państwo członkowskie ustanawia, tak jak w Rumunii, specjalną sekcję w prokuraturze ścigającą sędziów i innych prokuratorów, prawo Unii wymaga m.in., aby jej utworzenie było uzasadnione obiektywnymi i weryfikowalnymi powodami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Podobnie ważne jest wykluczenie ryzyka wykorzystywania takiej sekcji jako instrumentu politycznej kontroli działalności sędziów i prokuratorów czy też wpływu na ich decyzje czynników zewnętrznych. Ponadto zarówno sędziom, jak i prokuratorom, wobec których wszczęto postępowania dyscyplinarne lub karne, powinny przysługiwać gwarancje wynikające z prawa Unii, w tym prawo do sprawiedliwego procesu i obrony⁵⁴. W przeciwnym razie może dojść do osłabienia zaufania do wymiaru sprawiedliwości, które jest niezbędne w demokratycznym państwie opartym na wartości rządów prawa.

Wyrok TSUE w sprawie sędziów rumuńskich potwierdza zatem, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie także do prokuratorów – zarówno ścigających karnie lub dyscyplinarnie sędziów czy innych prokuratorów, jak i poddanych takim postępowaniom. Wprawdzie Rumunia, podobnie jak Bułgaria, podlegają w Unii szczególnemu reżymowi prawnemu, który nakłada na te państwa m.in. dodatkowe obowiązki w zakresie zwalczania korupcji⁵⁵, ale w komentowanym orzeczeniu TSUE wyraźnie nawiązuje także do innych przepisów prawa Unii wiążących pozostałe państwa – wspomnianej zasady skutecznej ochrony sądowej czy wartości państwa prawnego z art. 2 TUE. Tezy tego wyroku mają więc zastosowanie do wszystkich państw członkowskich.

Skoro zatem prawo unijne wymaga wykluczenia politycznej kontroli działalności prokuratorów czy zewnętrznego wpływu na ich decyzje, to są to jedne z podstawowych elementów niezależności z punktu widzenia zarówno bieżącego funkcjonowania prokuratorów, jak i organizacji prokuratury.

Orzeczenie w sprawie sędziów rumuńskich jest jak na razie jedyną wypowiedzią TSUE nt. niezależności prokuratorów z punktu widzenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w porównaniu z kilkudziesięcioma

⁵³ Wyrok TSUE z 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 198–199 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵⁴ Wyrok TSUE z 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 213.

⁵⁵ Zob. decyzję Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz. Urz. UE, L 354 z 14.12.2006, s. 56).

wyrokami dotyczącymi art. 325 ust. 1 TFUE. Mimo to, ze względu na omawiane w poprzedniej części daleko idące podobieństwa między tymi dwoma regulacjami (skuteczna ochrona sądowa i skuteczne ściganie nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych Unii), perspektywa ochrony prokuratorów na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wydaje się równie obiecująca.

Wniosek częściowy i możliwości egzekwowania niezależności prokuratorów w praktyce

Zestawiając dorobek orzecznicy TSUE w odniesieniu do trzech wskazanych regulacji, należy przyjąć, że prawo unijne bez wątplenia wymaga odseparowania prokuratury od władzy politycznej. Nadal pozostaje jednak pytanie o stopień tej separacji i dziedziny, w których państwa członkowskie powinny bezwzględnie zapewnić niezależność prokuratorów.

Analiza pozwala przedstawić kilka wniosków częściowych:

- 1) ustrój prokuratury, niezależność prokuratorów i warunki sprawowania przez nich urzędu wchodzą w zakres zastosowania prawa Unii;
- 2) źródłem ochrony prokuratorów są: obowiązek ochrony interesów finansowych UE (art. 325 ust. 1 TFUE), mechanizm europejskiego nakazu dochodzeniowego (dyrektywa 2014/41) oraz zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE);
- 3) krajowe przepisy dotyczące prokuratury i prokuratorów – oraz ich stosowanie w praktyce – powinny umożliwiać skuteczne ściganie przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii także wtedy, gdy mogą być one popełniane przez rządzących lub osoby z nimi powiązane;
- 4) model relacji między władzą wykonawczą a prokuraturą nie może tworzyć bodźców zachęcających do popełniania przestępstw na szkodę interesów finansowych UE czy powodować systemowej bezkarności;
- 5) efektywne stosowanie europejskiego nakazu dochodzeniowego powinno przewidywać co najmniej niezależność decyzyjną prokuratorów i odseparowanie ich od władzy wykonawczej w stopniu większym niż innych organów odpowiedzialnych za prowadzenie dochodzeń, takich jak policja czy służby skarbowe;
- 6) zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, by prokuratorzy ścigający karnie lub dyscyplinarnie sędziów lub innych prokuratorów działali bezstronnie i obiektywnie oraz byli odseparowani od wszelkich nacisków wpływających na podejmowane przez nich decyzje;
- 7) ustanowienie specjalnych organów prowadzących dochodzenia wobec sędziów lub prokuratorów powinno nastąpić z obiektywnych i weryfikowalnych powodów, które nie podważają zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

Na koniec warto przedstawić kilka przykładowych sytuacji procesowych, w których w praktyce i z wykorzystaniem prawa Unii możliwe byłoby egzekwowanie niezależności prokuratorów – począwszy od tych, które wydają się najbardziej obiecujące. W każdym z tych przypadków sąd krajowy mógłby skierować do TSUE odesłanie prejudycjalne dotyczące wykładni prawa unijnego.

Zdecydowanie najbardziej owocne byłoby wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym w sprawach dyscyplinarnych prokuratorów lub dotyczących wniosków o zezwolenie na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej (uchylenie immunitetu). W takich przypadkach możliwe byłoby podniesienie zarzutów dotyczących trzech kwestii:

- 1) naruszenia niezależności prokuratora, w szczególności przez prowadzenie wobec niego postępowania motywowanego politycznie;
- 2) niezgodności z prawem Unii ustroju organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne lub immunitetowe, warunków sprawowania urzędu przez prokuratorów występujących w takich postępowaniach czy też samych przepisów proceduralnych; lub
- 3) wadliwości dotyczących sądu rozpoznającego takie sprawy.

Podobnie skuteczne mogłyby okazać się zarzuty naruszenia niezależności prokuratorów w sprawach z odwołań od innych środków mających analogiczny skutek do postępowań dyscyplinarnych, takich jak „karne” delegacje, zarządzenie przerwy w czynnościach służbowych czy przeniesienie na niższy szczebel prokuratury. W tych przypadkach sąd, w tym sąd pracy lub sąd administracyjny, mógłby rozważyć wystąpienie do TSUE z odesłaniem prejudycjalnym – także na wniosek pokrzywdzonego prokuratora⁵⁶.

Weryfikacja niezależności prokuratora lub ustroju prokuratury z punktu widzenia prawa Unii mogłaby być również możliwa w sprawach, które nie dotyczą wprost prokuratorów. W sytuacji, gdy istnieje dostatecznie silne powiązanie między postępowaniem karnym a naruszeniem interesów finansowych UE, ich uczestnicy mogliby podnosić zarzut naruszenia prawa unijnego. Szczególnie obiecujące byłoby to w sytuacji, gdyby oskarżyciel publiczny był beneficjentem zmian w ustroju prokuratury, przykładowo został delegowany na wyższy szczebel na mocy jednostronnej decyzji Prokuratora Generalnego. W razie, gdyby taki prokurator prowadził np. sprawę korupcji wśród urzędników państwowych, sąd pytający TSUE mógłby wykazać wyraźny związek między rzetelnością postępowania przygotowawczego a sytuacją prowadzącego je prokuratora.

Wreszcie, klarowna wydaje się sytuacja, w której to prokurator kieruje do sądu wnioski o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego. W takim przypadku badanie niezależności

⁵⁶ Przypomnieć przy okazji należy, że we wszystkich omawianych dotychczas przypadkach prokuratorów chronią gwarancje prawa do sądu i prawa do obrony z art. 47 i 48 Karty praw podstawowych.

prokuratora byłoby tym bardziej ułatwione, że sędziów chroniłoby „podwójne” gwarancje wynikające z prawa Unii – te dotyczące ich samych, jak i te postulowane wobec prokuratorów. Z jednej strony chodzi bowiem o ochronę poszczególnych sędziów, których niezależność będzie osłabiona samą możliwością wszczęcia postępowania przez prokuratora zależnego od władzy, zaś z drugiej o sam ustrój prokuratury i jego dostateczne odseparowanie od rządzących – tak, aby decyzje prokuratorów nie były motywowane politycznie.

Podsumowanie

W prawie unijnym od lat ugruntowane są obowiązki państw członkowskich w zakresie ochrony sędziów. Mniej miejsca poświęcono jednak niezależności prokuratorów. Przedstawione trzy potencjalne źródła tej ochrony (art. 325 ust. 1 TFUE, dyrektywa 2014/41 i art. 19 ust. 1 akapit drugi) już obecnie dają dobre podstawy do objęcia unijnymi wymogami zarówno ustroju prokuratury, jak i warunków sprawowania urzędu przez prokuratorów. Poszukiwanie tej ochrony jest tym bardziej konieczne, że z perspektywy polityków przejęcie kontroli nad prokuraturą może okazać się bardziej skuteczne i mniej kosztowne niż stosowanie analogicznych środków wobec sądów.

Weryfikację zakresu ochrony prokuratorów w prawie unijnym można przeprowadzić w wielu sytuacjach procesowych – zarówno dotyczących samych prokuratorów i sędziów, jak i w niektórych sprawach karnych. W tym względzie pożądanym byłoby skierowanie przez sąd odesłania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, aby jednoznacznie rozstrzygnąć to zagadnienie. Orzeczenie unijnego trybunału w tym przedmiocie mogłoby również przyczynić się do wprowadzenia odpowiednich zmian w ustroju prokuratury w Polsce, np. przy okazji procesu „przywracania praworządności”, który odbędzie się w sprzyjających okolicznościach politycznych.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Analityk prawny FOR

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju