Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 4 października 2024 r. [1] [i]

Sprawa C-292/23

Prokuratura Europejska
przeciwko
I.R.O.,
F.J.L.R.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (centralny sąd śledczy nr 6 wysokiego sądu krajowego, Hiszpania)]

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Prokuratura Europejska – Rozporządzenie (UE) 2017/1939 – Artykuł 42 ust. 1 – Akty proceduralne Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich – Wezwanie świadka – Uregulowanie krajowe wykluczające bezpośrednią kontrolę sądową przez sądy krajowe – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Zasady równoważności i skuteczności

Wprowadzenie

1. Rozporządzeniem 2017/1939 [2] ustanowiono, w celu zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej, Prokuraturę Europejską (zwaną dalej „EPPO" lub „Prokuraturą Europejską") będącą „niezależn[ym]" i „niepodzielnym unijnym organem o zdecentralizowanej strukturze, działającym jako jeden urząd" [3]. EPPO jest zorganizowana na dwóch szczeblach: pierwszym z nich jest Prokuratura Centralna z siedzibą w Luksemburgu, a drugim – szczebel pozacentralny tworzony przez delegowanych prokuratorów europejskich (zwanych dalej „DPE"), którzy są włączeni w struktury systemów prawnych państw członkowskich [4]. DPE są integralną częścią EPPO oraz działają w jej imieniu, a jednocześnie na szczeblu operacyjnym pozostają w ramach swoich odpowiednich krajowych systemów

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia [EPPO] (Dz.U. 2017, L 283, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie EPPO"). Rozporządzenie w sprawie EPPO zostało przyjęte w drodze wzmocnionej współpracy na podstawie art. 86 TFUE. Używany w tym rozporządzeniu termin „państwo członkowskie" odnosi się zazwyczaj do uczestniczącego państwa członkowskiego (art. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie EPPO).

[3] Artykuł 3 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO.

[4] Artykuł 8 ust. 2–4 rozporządzenia w sprawie EPPO.

prokuratorskich[5]. Są oni odpowiedzialni za prowadzenie postępowań przygotowawczych[6], wnoszenie i popieranie oskarżeń w sprawach o przestępstwa oraz wnoszenie spraw do sądu; korzystają oni przy tym zarówno z uprawnień przyznanych im bezpośrednio rozporządzeniem w sprawie EPPO, jak i z uprawnień, które wykonują z tytułu pełnienia funkcji prokuratorów krajowych[7].

2. EPPO wykonuje swoje zadania w ścisłej współpracy z organami krajowymi państw członkowskich, a czyniąc to, w znacznej mierze opiera się na prawie krajowym. Rozporządzenie w sprawie EPPO reguluje, zgodnie z jego art. 5 ust. 3, „[p]ostępowania przygotowawcze prowadzone w imieniu Prokuratury Europejskiej", zaś prawo krajowe ma zastosowanie w zakresie, w jakim owo rozporządzenie milczy na temat danej kwestii[8]. Stanowi ono ponadto, że – co do zasady – mającym zastosowanie prawem krajowym jest prawo mające zastosowanie do DPE prowadzącego sprawę. Wiele przepisów rozporządzenia w sprawie EPPO, zwłaszcza tych o charakterze proceduralnym[9], odsyła do prawa krajowego w celu określenia warunków i procedur, zgodnie z którymi mają one zastosowanie.

3. W rozpatrywanym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pochodzącym od Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (centralnego sądu śledczego nr 6 wysokiego sądu krajowego, Hiszpania), działającego jako „juez de garantías" (sąd gwarantujący prawa stron postępowania)[10], do Trybunału po raz pierwszy zwrócono się o dokonanie wykładni art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO. W tym przepisie właściwość w zakresie kontroli zgodności z prawem aktów proceduralnych Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, została przyznana sądom krajowym[11]. W szczególności zwraca się on o ustalenie, czy uregulowanie krajowe wyłączające z bezpośredniej kontroli sądowej wydawane przez DPE wezwania do złożenia zeznań w charakterze świadka jest zgodne z tym przepisem oraz z obowiązującymi w prawie Unii zasadami równoważności i skuteczności.

5 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO.

6 W myśl art. 13 ust. 1 i art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO DPE odpowiedzialny za prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz wnoszenie i popieranie oskarżeń w sprawach, które sam wszczął, które zostały mu przydzielone lub które przejął, korzystając z prawa do przejęcia sprawy (zwany dalej „DPE prowadzącym sprawę"), może – zgodnie z tym rozporządzeniem oraz prawem odpowiedniego państwa członkowskiego – albo samodzielnie przeprowadzić czynności w ramach postępowania przygotowawczego i inne czynności, albo wydać właściwym organom w odpowiednim państwie członkowskim polecenie przeprowadzenia takich czynności (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., G.K. i in. (Prokuratura Europejska), C-281/22, EU:C:2023:1018, pkt 43).

7 Artykuł 13 ust. 1, 3 rozporządzenia w sprawie EPPO; motyw 43 tego rozporządzenia.

8 Do którego to prawa krajowego odnosi się także motyw 88 akapit drugi rozporządzenia w sprawie EPPO.

9 Artykuły 26–42 rozporządzenia w sprawie EPPO.

10 W prawie hiszpańskim ustanowiono sąd gwarantujący prawa stron postępowania, tak aby możliwe było sprawowanie kontroli sądowej nad działaniami EPPO jako organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze (zob. pkt 36 niniejszej opinii).

11 W art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO sądom krajowym przyznano również właściwość w zakresie kontroli nieprzyjęcia przez EPPO aktu proceduralnego mającego wywoływać takie skutki, do którego przyjęcia była ona zobowiązana na mocy tego rozporządzenia. Niniejsza sprawa nie dotyczy wykonywania tej właściwości.

Ramy prawne

Prawo Unii – rozporządzenie w sprawie EPPO

4. W zakresie, w jakim wydaje się to istotne z punktu widzenia okoliczności rozpatrywanego odesłania, motywy 86–89 rozporządzenia w sprawie EPPO przewidują, co następuje:

„(86) Zgodnie z art. 86 ust. 3 TFUE ustawodawca Unii może określić przepisy mające zastosowanie do kontroli sądowej czynności procesowych podjętych przez Prokuraturę Europejską przy wypełnianiu jej funkcji. Te uprawnienia przyznane ustawodawcy Unii odzwierciedlają szczególny charakter zadań i struktury Prokuratury Europejskiej, który różni się od charakteru wszystkich pozostałych organów i agencji Unii i wymaga przepisów szczególnych dotyczących kontroli sądowej.

(87) Artykuł 86 ust. 2 TFUE przewiduje, że Prokuratura Europejska jest właściwa do wnoszenia publicznych oskarżeń przed właściwe sądy państw członkowskich. Czynności podejmowane przez Prokuraturę Europejską w trakcie postępowań przygotowawczych są ściśle związane z oskarżeniami, które mogą zostać wniesione w wyniku tych postępowań, i tym samym mają wpływ na porządek prawny państw członkowskich. W wielu przypadkach czynności te będą przeprowadzane przez krajowe organy ścigania działające zgodnie z poleceniami Prokuratury Europejskiej, w niektórych przypadkach po uzyskaniu zgody sądu krajowego.

Z tego względu należy uznać, że czynności procesowe Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, powinny podlegać kontroli przez właściwe sądy krajowe zgodnie z wymogami i procedurami określonymi w prawie krajowym. Powinno to zapewnić, by czynności procesowe Prokuratury Europejskiej, które zostały podjęte przed wniesieniem aktu oskarżenia i które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich (do tej kategorii zalicza się podejrzanego, pokrzywdzonego i inne zainteresowane osoby, na których prawa takie czynności mogą negatywnie wpływać), podlegały kontroli sądowej sądów krajowych. […]

Wnoszenie do właściwych sądów krajowych skarg na bezczynność Prokuratury Europejskiej możliwe jest tylko w odniesieniu do czynności procesowych, które Prokuratura Europejska ma prawny obowiązek podjąć i które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich. Jeżeli prawo krajowe przewiduje kontrolę sądową czynności procesowych, które nie mają wywoływać skutków prawnych wobec osób trzecich, lub środki prawne dotyczące innych form bezczynności, niniejszego rozporządzenia nie należy interpretować jako mającego wpływ na takie przepisy prawne. Ponadto państwa członkowskie nie powinny być zobowiązane do ustanowienia kontroli sądowej przeprowadzanej przez właściwe sądy krajowe i dotyczącej czynności procesowych, które nie mają wywoływać skutków prawnych wobec osób trzecich, takich jak wyznaczenie biegłych lub zwrot kosztów poniesionych przez świadków.

Niniejsze rozporządzenie nie wpływa również na uprawnienia krajowego sądu rozpoznającego sprawę.

(88) Zgodność z prawem czynności procesowych Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, powinna podlegać kontroli sądowej sądów krajowych. W tym względzie należy zapewnić skuteczne środki zaskarżenia zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ponadto, jak podkreśla w orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości,

krajowe przepisy procesowe, które regulują występowanie z powództwem o ochronę indywidualnych praw przyznanych na mocy prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne niż przepisy regulujące podobne sprawy krajowe (zasada równoważności) i nie mogą w praktyce uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać korzystania z praw przyznanych na mocy prawa Unii (zasada skuteczności).

Jeżeli sądy krajowe przeprowadzają kontrolę zgodności takich czynności z prawem, mogą to czynić na podstawie prawa Unii, w tym niniejszego rozporządzenia, oraz na podstawie prawa krajowego, mającego zastosowanie w zakresie, w którym dana kwestia nie jest uregulowana niniejszym rozporządzeniem. Jak podkreśla orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, gdy sądy krajowe mają wątpliwości co do ważności tych czynności w świetle prawa Unii, powinny zawsze zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi.

[…]

(89) Przepisy niniejszego rozporządzenia dotyczące kontroli sądowej nie mają wpływu na uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości do kontrolowania decyzji administracyjnych Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, mianowicie decyzji, które nie zostały podjęte w ramach wykonywania jej funkcji w trakcie postępowania przygotowawczego, wnoszenia lub popierania oskarżenia lub wytaczania powództwa przeciwko sprawcom. Niniejsze rozporządzenie pozostaje także bez uszczerbku dla możliwości wnoszenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Radę lub Komisję [Europejską] skarg o unieważnienie zgodnie z art. 263 akapit drugi TFUE oraz art. 265 akapit pierwszy TFUE oraz pozostaje bez uszczerbku dla postępowań o naruszenie prowadzonych na mocy art. 258 i 259 TFUE”.

5. Zgodnie z art. 30 rozporządzenia w sprawie EPPO, zatytułowanym „Czynności w ramach postępowania przygotowawczego i inne czynności”:

„1. Przynajmniej w przypadkach, w których maksymalny wymiar kary za przestępstwo będące przedmiotem postępowania przygotowawczego wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności, państwa członkowskie zapewniają, by [DPE] byli uprawnieni do zarządzenia lub złożenia wniosku w sprawie przeprowadzenia następujących czynności w ramach postępowania przygotowawczego:

a) przeszukania wszelkich obiektów, terenów, środków transportu, mieszkań prywatnych, ubrań i wszelkiej innej własności osobistej lub systemów komputerowych […];

b) doprowadzenia do przedstawienia wszelkich istotnych przedmiotów lub dokumentów […];

c) doprowadzenia do przedstawienia przechowywanych danych komputerowych, zakodowanych lub zdekodowanych […];

d) zatrzymywania narzędzi służących do popełnienia przestępstwa lub zatrzymywania korzyści z przestępstwa […];

e) przechwytywania wiadomości elektronicznych […];

f) identyfikowania i śledzenia wszelkich obiektów […]

[…]

4. Oprócz przeprowadzania czynności, o których mowa w ust. 1, [DPE] są uprawnieni do składania wniosków o przeprowadzenie w ich państwach członkowskich wszelkich innych czynności, jakie mogą podejmować prokuratorzy na mocy prawa krajowego w podobnych sprawach krajowych, lub do zarządzenia takich czynności.

5. [DPE] mogą zarządzać czynności, o których mowa w ust. 1 i 4, tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że konkretne czynności mogą doprowadzić do uzyskania informacji lub dowodów przydatnych do celów postępowania przygotowawczego, i jeśli nie są dostępne inne mniej inwazyjne czynności, które mogłyby doprowadzić do osiągnięcia tego samego celu. Procedury i tryb podejmowania tych czynności są określone przez mające zastosowanie prawo krajowe".

6. Artykuł 41 rozporządzenia w sprawie EPPO, zatytułowany „Zakres praw przysługujących podejrzanym i oskarżonym", stanowi:

„1. Działania Prokuratury Europejskiej prowadzone są z pełnym poszanowaniem praw przysługujących podejrzanym i oskarżonym, które zapisano w Karcie [praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej »Kartą«)], w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do obrony.

2. Każdemu podejrzanemu lub oskarżonemu w postępowaniu karnym prowadzonym przez Prokuraturę Europejską przysługują co najmniej następujące prawa procesowe przewidziane w transponowanym do prawa krajowego prawie Unii, w tym w dyrektywach dotyczących praw przysługujących podejrzanym i oskarżonym w postępowaniu karnym:

a) prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego – przewidziane w dyrektywie 2010/64/UE;

b) prawo do informacji i prawo dostępu do materiałów sprawy – przewidziane w dyrektywie 2012/13/UE;

c) prawo dostępu do adwokata i prawo do porozumiewania się z osobami trzecimi i powiadomienia ich w przypadku zatrzymania – przewidziane w dyrektywie 2013/48/UE;

d) prawo do nieskładania wyjaśnień i domniemanie niewinności – przewidziane w dyrektywie (UE) 2016/343;

e) prawo do pomocy prawnej – przewidziane w dyrektywie (UE) 2016/1919.

3. Bez uszczerbku dla praw, o których mowa w niniejszym rozdziale, podejrzanym i oskarżonym oraz innym osobom uczestniczącym w postępowaniu prowadzonym przez Prokuraturę Europejską przysługują wszelkie prawa procesowe dostępne na mocy mającego zastosowanie prawa krajowego, w tym możliwość przedstawiania dowodów, wnoszenia o wyznaczenie biegłych lub przeprowadzenie analizy przez biegłych i o wysłuchanie świadków oraz zwrócenia się o to, aby Prokuratura Europejska uzyskała takie środki w imieniu obrony".

7. Artykuł 42 rozporządzenia w sprawie EPPO, zatytułowany „Kontrola sądowa", brzmi:

„1. Akty proceduralne Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, podlegają kontroli przez właściwe sądy krajowe zgodnie z wymogami

i procedurami określonymi w prawie krajowym. To samo ma zastosowanie w przypadku nieprzyjęcia przez Prokuraturę Europejską aktów proceduralnych, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich i których przyjęcie było na mocy niniejszego rozporządzenia wymagane prawem.

2. Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy, zgodnie z art. 267 TFUE, do orzekania w trybie prejudycjalnym o:

a) ważności aktów proceduralnych Prokuratury Europejskiej, o ile taka kwestia ważności zostanie podniesiona przed sądem państwa członkowskiego bezpośrednio na podstawie prawa Unii;

b) wykładni lub ważności przepisów prawa Unii, w tym niniejszego rozporządzenia;

[…]

3. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 niniejszego artykułu decyzje Prokuratury Europejskiej o umorzeniu postępowania, o ile są one zaskarżane bezpośrednio na podstawie prawa Unii, podlegają kontroli przeprowadzanej przez Trybunał Sprawiedliwości zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE.

[…]

8. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla kontroli sądowej przeprowadzanej przez Trybunał Sprawiedliwości zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE względem decyzji Prokuratury Europejskiej mających wpływ na przewidziane w rozdziale VIII prawa osób, których dane dotyczą, oraz decyzji Prokuratury Europejskiej, które nie są aktami proceduralnymi, np. decyzji Prokuratury Europejskiej w sprawie prawa do publicznego dostępu do dokumentów lub decyzji w sprawie odwołania [DPE], które przyjęto zgodnie z art. 17 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, lub innych decyzji administracyjnych".

Prawo hiszpańskie

8. Artykuł 42 Ley Orgánica 9/2021 de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (ustawy organicznej 9/2021 wykonującej [rozporządzenie w sprawie EPPO]) z dnia 1 lipca 2021 r.[12] (zwanej dalej „ustawą 9/2021"), który jest zatytułowany „Uprawnienia [DPE] w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych", stanowi w ust. 1 i 3:

„1. [DPE], zgodnie z przepisami [ustawy 9/2021], rozporządzenia [w sprawie EPPO] oraz postanowieniami jej regulaminu, prowadzą postępowanie przygotowawcze, zarządzając wykonanie wszystkich czynności postępowania przygotowawczego i podejmując tymczasowe środki zabezpieczające określone w Ley de Enjuiciamiento Criminal [(kodeksie postępowania karnego)], z wyjątkiem tych, które są zastrzeżone na rzecz sądów na podstawie konstytucji i innych przepisów prawa, a na które zgodę wyraża sąd gwarantujący prawa stron postępowania.

[…]

[12] BOE nr 157, 2 lipca 2021 r., s. 78523.

3. Postępowanie przygotowawcze jest prowadzone zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego, z wyjątkiem przypadków szczególnych, o których jest w sposób wyraźny mowa w [ustawie 9/2021]".

9. Artykuł 43 ustawy 9/2021, zatytułowany „Zeznania świadków", ma następujące brzmienie:

„1. [DPE] może wezwać i przesłuchać w charakterze świadka każdą osobę, która posiada wiedzę na temat faktów i okoliczności istotnych dla stwierdzenia, że popełniono czyn zabroniony, i wskazania osoby odpowiedzialnej, lub która może dostarczyć w tym celu użytecznych informacji.

Z wyjątkiem osób zwolnionych z obowiązku stawiennictwa i złożenia zeznań w charakterze świadka na ustnym etapie postępowania sądowego każda osoba wezwana przez [DPE] jest obowiązana stawić się i złożyć zeznania w charakterze świadka, podając w odpowiedzi na zadawane pytania wszystko, co jest jej wiadome.

2. Przesłuchanie świadka odbywa się w sposób określony w kodeksie postępowania karnego.

Strony postępowania mogą, poprzez swoich adwokatów, uczestniczyć w przesłuchaniu świadka, w którym to przypadku, po zakończeniu przesłuchania, należy im umożliwić zwrócenie się do świadka o wyjaśnienia, jakie uznają za niezbędne".

10. Artykuł 90 ustawy 9/2021, zatytułowany „Przypadki", stanowi:

„Decyzje wydane przez [DPE] w toku postępowania przygotowawczego mogą zostać zaskarżone przed sądem gwarantującym prawa stron postępowania jedynie w przypadkach, o których jest w sposób wyraźny mowa w [ustawie 9/2021]".

11. Zgodnie z ustawą 9/2021 obrona może zaskarżyć następujące decyzje DPE:

– decyzję o wszczęciu postępowania;

– decyzję o odmowie odebrania nowych wyjaśnień od osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze i która złożyła wniosek w tym przedmiocie;

– decyzję o odmowie przeprowadzenia czynności w ramach postępowania przygotowawczego, o których przeprowadzenie zwrócono się do DPE;

– decyzję o odmowie włączenia do akt sprawy przedłożonych dokumentów i sprawozdań;

– decyzję o odmowie przeprowadzenia dowodu z opinii powołanego przez obronę biegłego w danej dziedzinie, którą to opinię zgodził się on sporządzić;

– decyzję o odmowie wyłączenia biegłego;

– decyzję w sprawie tymczasowych środków zabezpieczających;

– decyzję o zatrzymaniu; oraz

– decyzję o wznowieniu postępowania przygotowawczego.

12. Artykuł 91 ustawy 9/2021 określa czynności procesowe, jakie należy podjąć w przypadku skarg na takie decyzje.

13. Artykuł 311 ust. 1 i 2 kodeksu postępowania karnego stanowi:

„Sędzia śledczy przeprowadza wszystkie czynności w ramach postępowania przygotowawczego postulowane przez prokuraturę lub którąkolwiek ze stron postępowania, chyba że uzna je za zbędne lub szkodliwe.

Od postanowienia o odmowie przeprowadzenia wnioskowanych czynności w ramach postępowania przygotowawczego przysługuje środek zaskarżenia, który jest przyjmowany do rozpoznania i niezwłocznie przekazywany, bez skutku zawieszającego, właściwemu sądowi".

Okoliczności faktyczne, spór w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

14. I.R.O. i F.J.L.R. byli dyrektorami fundacji prawa hiszpańskiego, która otrzymała dotację na realizację projektu finansowanego ze środków Unii. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) poinformował Fiscalía de área de Getafe-Leganés (prokuraturę dla okręgu Getafe-Leganés, Hiszpania), że bezpośrednie koszty personelu zadeklarowane przez tę fundację w odniesieniu do dwóch badaczy, których zatrudniła ona w celu realizacji tego projektu, mianowicie Y.C. i I.M.B., nie zostały odpowiednio uzasadnione. Fiscalía de área de Getafe-Leganés (prokuratura dla okręgu Getafe-Leganés) zawiadomiła Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (sąd pierwszej instancji i ds. dochodzeń nr 1 w Getafe, Hiszpania) o popełnieniu przestępstwa defraudacji dotacji [13]. W dniu 20 kwietnia 2021 r. ów sąd wszczął przeciwko I.R.O. postępowanie przygotowawcze.

15. W kontekście tego postępowania przygotowawczego Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (sąd pierwszej instancji i ds. dochodzeń nr 1 w Getafe) w dniu 21 maja 2021 r. przesłuchał I.R.O. w charakterze „investigado" (osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze). I.R.O. skorzystał z przysługującego mu prawa do zachowania milczenia. W dniu 2 lipca 2021 r. ów sąd przesłuchał Y.C. w charakterze świadka.

16. W dniu 12 sierpnia 2021 r. Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (sąd pierwszej instancji i ds. dochodzeń nr 1 w Getafe) uznał się za niewłaściwy i przekazał sprawę do rozpoznania EPPO. W dniu 21 września 2021 r. EPPO przekazała sprawę właściwym organom krajowym. Poinformowała ona Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (sąd pierwszej instancji i ds. dochodzeń nr 1 w Getafe) o swojej decyzji o niewystępowaniu z wnioskiem o przejęcie sprawy.

17. Postanowieniem z dnia 9 czerwca 2022 r. [14], które zostało wydane w związku z podniesieniem przez Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (sąd pierwszej instancji i ds. dochodzeń nr 1 w Getafe) kwestii właściwości, Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania), stwierdził, że organem właściwym do prowadzenia postępowania przygotowawczego jest EPPO.

[13] Jest to przestępstwo, o którym mowa w art. 308 lub, w stosownych przypadkach, w art. 306 Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (kodeksu karnego) z dnia 23 listopada 1995 r. (BOE nr 281 z dnia 24 listopada 1995 r., s. 33987).

[14] W postanowieniu odsyłającym jest mowa o dniu 9 czerwca 2021 r. Z uwag rządu hiszpańskiego i EPPO wynika, że to postanowienie zostało opatrzone datą 9 czerwca 2022 r.

Decyzją z dnia 26 lipca 2022 r. DPE prowadzący sprawę w Hiszpanii skorzystali z przysługującego im prawa do przejęcia sprawy i wszczęli postępowanie przygotowawcze, które leży u podstaw rozpatrywanego odesłania prejudycjalnego.

18. Postanowieniem z dnia 27 lipca 2022 r. sąd odsyłający, którym jest Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (centralny sąd śledczy nr 6 wysokiego sądu krajowego), działający jako sąd gwarantujący prawa stron postępowania, wszczął postępowanie w sprawie praw zagwarantowanych stronom postępowania.

19. Decyzjami z dnia 22 sierpnia i 25 października 2022 r. DPE prowadzący sprawę wezwali odpowiednio I.R.O. i F.J.L.R. do stawiennictwa na „primera comparecencia para el traslado de cargos" (pierwszym przesłuchaniu w celu przedstawienia stanu faktycznego i dowodów), o którym mowa w art. 27 ustawy 9/2021, w celu poinformowania każdego z nich o prowadzonych przeciwko nim postępowaniach przygotowawczych w sprawie przestępstw defraudacji dotacji i fałszerstwa dokumentów[15]. I.R.O. został przesłuchany w dniu 5 października 2022 r. Przesłuchanie F.J.L.R. odbyło się w dniu 15 grudnia 2022 r.

20. Decyzją z dnia 2 lutego 2023 r., wydaną na podstawie art. 43 ustawy 9/2021, DPE prowadzący sprawę wezwali Y.C. i I.M.B. do złożenia przed nimi zeznań w charakterze świadków. W dniu 7 lutego 2023 r., w zastosowaniu art. 90 ustawy 9/2021, adwokaci reprezentujący I.R.O. i F.J.L.R. zaskarżyli tę decyzję do EPPO w zakresie, w jakim Y.C. został w niej wezwany do stawiennictwa w charakterze świadka[16]. Podnieśli oni, że przeprowadzenie tej czynności w ramach postępowania przygotowawczego nie było ani odpowiednie, ani konieczne, ani użyteczne, ponieważ Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (sąd pierwszej instancji i ds. dochodzeń nr 1 w Getafe) przesłuchał już Y.C. w tym charakterze. W dniu 8 lutego 2023 r. ten środek zaskarżenia wpłynął do sądu odsyłającego. W dniu 23 lutego 2023 r. DPE prowadzący sprawę przedstawili uwagi na piśmie w przedmiocie tego środka zaskarżenia. DPE i adwokaci reprezentujący I.R.O. i F.J.L.R. przedstawili, odpowiednio w dniach 22 i 23 marca 2023 r., uwagi na piśmie dotyczące możliwości wystąpienia przez sąd odsyłający z odesłaniem prejudycjalnym.

21. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o udzielenie wskazówek w przedmiocie wykładni prawa Unii, tak aby mógł on ocenić, w jaki sposób rozporządzenie w sprawie EPPO oddziaływa na ustawę 9/2021, jeśli chodzi o przysługujące sądowi gwarantującemu prawa stron postępowania uprawnienia w zakresie kontroli niektórych aktów proceduralnych DPE, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich. Zauważa on, że – zgodnie z art. 42 i 43 ustawy 9/2021 w związku z jej art. 90 – kontrola sądowa danej kategorii aktów proceduralnych DPE musi być wyraźnie dopuszczona. Ponieważ wśród tej kategorii nie wymieniono wezwań do złożenia zeznań w charakterze świadka, nie istnieje możliwość zaskarżenia decyzji z dnia 2 lutego 2023 r. do sądu gwarantującego prawa stron postępowania.

22. Sąd odsyłający podkreśla, że art. 42 rozporządzenia w sprawie EPPO wymaga, aby akty proceduralne EPPO, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, podlegały kontroli sądowej. Sąd odsyłający uważa, że decyzja z dnia 2 lutego 2023 r. jest takim właśnie aktem proceduralnym. Podnosi on, po pierwsze, że ta decyzja wpływa bezpośrednio na przysługujące Y.C. i I.M.B. prawa do swobodnego przemieszczania się i do wolności, zagwarantowane w art. 6 Karty, ponieważ będą oni prawnie zobowiązani do stawiennictwa w miejscu i czasie wskazanym

[15] Na podstawie, odpowiednio, art. 308 lub, w stosownych przypadkach, art. 306 kodeksu karnego oraz art. 390 i 392 tego kodeksu.

[16] Ani Y.C., ani I.M.B. nie zaskarżyli decyzji z dnia 2 lutego 2023 r.

w wezwaniu [17]. Ta decyzja może również naruszać przysługujące Y.C. i I.M.B. prawo do obrony, co stoi w sprzeczności z art. 48 Karty, w zakresie, w jakim będą oni zobowiązani podać wszystko, co jest im wiadome, oraz zeznawać zgodnie z prawdą [18], w okolicznościach, w których przepisy hiszpańskiego prawa proceduralnego nie przewidują, że podczas przesłuchania świadkowie korzystają z pomocy adwokata. W niniejszej sprawie naruszenie prawa do obrony ma tym poważniejszy charakter, że istnieje „uzasadniona możliwość", iż ich zeznania mogą dostarczyć dowodów świadczących o ich udziale w popełnieniu czynów zabronionych objętych postępowaniem przygotowawczym. Możliwość, na którą DPE prowadzący sprawę wskazali w uwagach z dnia 22 marca 2023 r., gdy podnieśli, że zgodnie z art. 29 ustawy 9/2021 osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, mogą na etapie procesu sądowego w postępowaniu karnym złożyć wniosek o stwierdzenie nieważności aktu proceduralnego z mocy prawa z powodu zwłoki w przeprowadzeniu pierwszego przesłuchania w sprawie przedstawienia stanu faktycznego i dowodów, odnosi się do zarzutu o charakterze nadzwyczajnym. W szczególności z uwagi na względy pewności prawa nie jest pożądane, aby do podniesienia takiego zarzutu dochodziło w zaawansowanym stadium postępowania karnego. Sąd odsyłający uważa ponadto, że wezwania do złożenia zeznań w charakterze świadka mają wpływ na sytuację prawną I.R.O. i F.J.L.R. Ponowne wezwanie Y.C. do stawiennictwa w charakterze świadka narusza przysługujące im prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Zeznania złożone przez Y.C. i I.M.B. w charakterze świadków mogą także umożliwić DPE zgromadzenie dowodów obciążających, które zostaną wykorzystane w postępowaniu karnym przeciwko I.R.O. i F.J.L.R.

23. W związku z powyższym sąd odsyłający uważa, że brak możliwości zaskarżenia decyzji z dnia 2 lutego 2023 r. może ograniczać korzystanie z prawa podmiotowego wynikającego z prawa Unii, które to ograniczenie jest nieuzasadnione w świetle zasad równoważności i skuteczności.

24. Jeśli chodzi o zasadę równoważności, sąd odsyłający wskazuje, że Juez de Instrucción (sędzia śledczy), będący „odpowiednikiem" DPE, któremu powierzono zadanie zbadania zarzutów będących przedmiotem postępowania EPPO, przeprowadziłby „Diligencias Previas" (postępowanie przygotowawcze), ponieważ w przypadku skazania za odpowiednie przestępstwa można wymierzyć karę pozbawienia wolności na okres nie dłuższy niż pięć lat. Zgodnie z art. 766 kodeksu postępowania karnego [19] środki zarządzone przez sędziego śledczego w ramach postępowania przygotowawczego mogą być przedmiotem zaskarżenia do sędziego, który wydał postanowienie, a następnie do sądu wyższej instancji.

25. Sąd odsyłający odnotowuje, że DPE prowadzący sprawę zauważyli, w uwagach z dnia 22 marca 2023 r., iż w kontekście „Procedimiento Sumario Ordinario" (postępowania w sprawach o czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej pięciu lat) art. 311 kodeksu postępowania karnego stanowi, że postanowienia o przeprowadzeniu postulowanych przez strony czynności w ramach postępowania przygotowawczego nie podlegają zaskarżeniu. W tym względzie DPE powołują się na linię orzeczniczą, która rozszerza stosowanie

[17] Sąd odsyłający powołuje się na art. 410 kodeksu postępowania karnego, który stanowi, że „[w]szystkie osoby przebywające na terytorium hiszpańskim, niezależnie od tego, czy są one obywatelami [hiszpańskimi] czy też cudzoziemcami, które zostały w sposób przewidziany przez prawo wezwane do udziału w postępowaniu sądowym, są zobowiązane do stawiennictwa, o ile nie zachodzą przeszkody im to uniemożliwiające, i podania w odpowiedzi na zadawane im pytania wszystkiego, co jest im wiadome". Dodaje on, że zgodnie z art. 420 tego kodeksu w przypadku niestawiennictwa osoby wezwanej w charakterze świadka można na nią nałożyć grzywnę lub karę pozbawienia wolności za przestępstwo utrudniania postępowania.

[18] Sąd odsyłający powołuje się na art. 433 akapit drugi kodeksu postępowania karnego, który stanowi, że „[ś]wiadkowie, którzy osiągnęli pełnoletniość, składają przyrzeczenie lub uroczyste zobowiązanie, że w odpowiedzi na zadawane pytania podadzą wszystko, co jest im wiadome, a sąd poucza ich, w sposób jasny i zrozumiały, o spoczywającym na nich obowiązku zeznawania prawdy oraz możliwości popełnienia przestępstwa zeznania nieprawdy w postępowaniu karnym".

[19] Artykuł 766 ust. 1 kodeksu postępowania karnego stanowi, że „[p]ostanowienia sędziego śledczego i sądu karnego, w odniesieniu do których nie wyłączono możliwości zaskarżenia, mogą być przedmiotem skargi o zmianę postanowienia lub środka zaskarżenia […]".

tego przepisu na postępowanie przygotowawcze. Sąd odsyłający zauważa, że Tribunal Supremo (sąd najwyższy) nie potwierdził tej linii orzeczniczej, która ponadto nie została powszechnie zaakceptowana i w związku z którą nie przystąpiono do żadnych zmian legislacyjnych.

26. Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do stosowania zasady równoważności, ponieważ ustawa 9/2021 nie zezwala na kontrolę sądową wydawanych przez DPE wezwań do złożenia zeznań w charakterze świadka, podczas gdy kodeks postępowania karnego nie nakłada ograniczeń w odniesieniu do kategorii wydawanych przez sędziów śledczych postanowień o zarządzeniu lub odmowie zarządzenia czynności w ramach postępowania przygotowawczego, które podlegają zaskarżeniu.

27. Co się tyczy zasady skuteczności, sąd odsyłający zauważa, że prawo do zaskarżenia aktów proceduralnych EPPO, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, wynika bezpośrednio z art. 42 rozporządzenia w sprawie EPPO. Ta możliwość jest wyrazem zarówno prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego, jak i poszanowania prawa do obrony, które to prawa są chronione na podstawie art. 47 i 48 Karty. Wykładnia zawężająca uprawnień kontrolnych przysługujących sądowi gwarantującemu prawa stron postępowania na podstawie art. 90 ustawy 9/2021 stanowi zatem przeszkodę w wykonywaniu praw podstawowych przyznanych obywatelom rozporządzeniem w sprawie EPPO.

28. W tych okolicznościach Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (centralny sąd śledczy nr 6 wysokiego sądu krajowego) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy art. 42 ust. 1 rozporządzenia [w sprawie EPPO] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 90 [ustawy] 9/2021 […], który wyklucza kontrolę sądową czynności procesowej [EPPO], która wywołuje skutki prawne wobec osób trzecich (w przedstawionym znaczeniu), takiej jak decyzja [DPE] o wezwaniu świadków w [decyzji] z dnia 2 lutego 2023 r.?

2. Czy art. 6 i 48 [Karty] oraz art. 7 dyrektywy [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)] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 90 w związku z art. 42 ust. 1 i 3 oraz art. 43 [ustawy] 9/2021 […], który wyklucza kontrolę sądową czynności procesowej [EPPO], takiej jak decyzja [DPE] o wezwaniu w charakterze świadka osoby trzeciej, co do której istnieje uzasadnione przypuszczenie, że brała ona udział w przestępstwach będących przedmiotem dochodzenia?

3. Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 86 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie systemowi kontroli sądowej, takiemu jak przewidziany w art. 90 i 91 [ustawy] 9/2021 w odniesieniu do czynności [DPE] dokonanych na podstawie art. 42 ust. 1 i art. 43 [ustawy] 9/2021, z wyłączeniem kontroli sądowej środka przyjętego przez [DPE] w ramach wykonywania przysługującego mu uprawnienia dochodzeniowego, który to system kontroli sądowej nie jest w żaden sposób równoważny z krajowymi przepisami proceduralnymi regulującymi zaskarżanie orzeczeń wydanych przez sędziego śledczego w ramach wykonywania przysługującego mu uprawnienia dochodzeniowego?

4. Czy art. 2 TUE, który ustanawia wartości nierozerwalnie związane z państwem prawa, na których opiera się Unia, w związku z prawem do skutecznego środka prawnego i prawem do rzetelnego procesu sądowego, o których mowa w art. 47 [Karty], oraz zasadą skuteczności ustanowioną w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie systemowi kontroli sądowej czynności [DPE], który ogranicza przypadki zaskarżenia do zamkniętej liczby przypadków, takiemu jak ten przewidziany w prawie hiszpańskim w art. 90 i 91 [ustawy] 9/2021?".

29. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez I.R.O., F.J.L.R., EPPO, rządy francuski, włoski, niderlandzki i hiszpański oraz przez Komisję. Na rozprawie w dniu 10 września 2024 r. wszyscy ci uczestnicy, z wyjątkiem rządu włoskiego, przedstawili swe wystąpienia ustne i udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

Ocena

W przedmiocie dopuszczalności pytania drugiego

30. EPPO, rządy francuski, niderlandzki i hiszpański oraz Komisja podnoszą, że pytanie drugie jest niedopuszczalne ze względu na to, iż ma ono charakter czysto hipotetyczny, a każda udzielona na nie odpowiedź będzie pozostawała bez wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym. Jest tak dlatego, że przedmiotem postępowania głównego są skargi wniesione przez osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, na wydaną przez DPE decyzję o wezwaniu osób trzecich do złożenia zeznań w charakterze świadków, podczas gdy pytanie drugie dotyczy możliwości zaskarżenia takiej decyzji przez samych świadków.

31. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku niezbędne jest mu uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia przedstawionych pytań. W związku z tym jeśli pytania prejudycjalne dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Wynika stąd, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na złożone przez sąd krajowy pytanie prejudycjalne jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania [20].

32. Z brzmienia pytania drugiego, norm prawa Unii, do których ono odsyła, a także z wyjaśnień zawartych w postanowieniu odsyłającym [21] wynika, że sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy osoba wezwana decyzją DPE do złożenia zeznań w charakterze świadka może zaskarżyć tę decyzję w postępowaniu sądowym. Wezwani do stawiennictwa świadkowie, mianowicie Y.C. i I.M.B., nie kwestionują ważności decyzji z dnia 2 lutego 2023 r. Spór w postępowaniu głównym dotyczy zaskarżenia tej decyzji przez osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, mianowicie przez I.R.O. i F.J.L.R. W tych okolicznościach jest moim zdaniem oczywiste, że

[20] Wyrok z dnia 13 października 2022 r., Baltijas Starptautiskā Akadēmija i Stockholm School of Economics in Riga, C-164/21 i C-318/21, EU:C:2022:785, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

[21] Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

jakakolwiek odpowiedź na pytanie drugie będzie pozostawać bez wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym i mieć charakter hipotetyczny. Proponuję, w zastosowaniu orzecznictwa przywołanego w pkt 31 niniejszej opinii, aby Trybunał uznał to pytanie za niedopuszczalne.

W przedmiocie łącznego rozpoznania i przeformułowania pytań pierwszego, trzeciego i czwartego

33. Komisja proponuje, aby Trybunał zbadał łącznie pytania pierwsze, trzecie i czwarte. Przychylam się do tej propozycji, ponieważ odpowiedź na te pytania zależy od wykładni art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO.

34. Uważam ponadto, że te trzy pytania powinny zostać przeformułowane [22] tak, aby zmierzały do ustalenia, czy art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO w związku z art. 47 Karty, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasadami równoważności i skuteczności należy interpretować w taki sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, nie mogą bezpośrednio zaskarżyć przed właściwym sądem krajowym decyzji, którą – w kontekście prowadzonego przeciwko tym osobom postępowania karnego – DPE prowadzący sprawę wzywa osoby trzecie do stawiennictwa w charakterze świadków [23].

35. Ku takiemu właśnie przeformułowaniu pytań prejudycjalnych skłaniam się z powodów przedstawionych poniżej. Jak zauważyłem w pkt 32 niniejszej opinii, spór w postępowaniu głównym znajduje swoje źródło w złożonej przez osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, skardze na decyzję, którą DPE prowadzący sprawę wezwali osoby trzecie do złożenia przed nimi zeznań w charakterze świadków. Postanowienia, o których jest mowa w pytaniu czwartym, mianowicie art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, mogą zostać rozpatrzone w kontekście przeformułowanego pytania, ponieważ art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO przewiduje ich stosowanie w odniesieniu do aktów proceduralnych EPPO [24]. Z uwagi na fakt odesłania zarówno do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i do art. 47 Karty, Trybunał może postanowić o odstąpieniu od analizy art. 2 TUE. Z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika jasno, że w pytaniu trzecim kwestia dotycząca zasady równoważności została podniesiona jako ograniczenie autonomii proceduralnej państw członkowskich, w związku z czym owa kwestia została uwzględniona w ramach zaproponowanego przeformułowania. Jak wyjaśniono bardziej szczegółowo w pkt 55 niniejszej opinii, wydaje się, że w postanowieniu odsyłającym przyjęto założenie, iż art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO wymaga, aby akt proceduralny, taki jak decyzja z dnia 2 lutego 2023 r., mógł być przedmiotem zaskarżenia w drodze skargi bezpośredniej do właściwego sądu krajowego.

[22] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach procedury ustanowionej w art. 267 TFUE do Trybunału należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r., Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia" pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

[23] Rząd hiszpański proponuje przeformułowanie pytań w taki sposób, aby na dwa pierwsze pytania odpowiedzieć łącznie oraz aby udzielić odpowiedzi łącznej na dwa ostatnie pytania. W świetle mojej propozycji dotyczącej dopuszczalności pytania drugiego takie podejście wydaje się nie do utrzymania.

[24] Zobacz pkt 37 niniejszej opinii.

Co do istoty

36. Jak wynika z art. 1 ustawy 9/2021, ów akt prawny włącza rozporządzenie w sprawie EPPO do hiszpańskiego porządku prawnego. Tą ustawą wprowadzono nowy system proceduralny, w ramach którego DPE prowadzą postępowania przygotowawcze oraz wnoszą i popierają oskarżenia w sprawach o przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej, podczas gdy krajowy organ sądowy, któremu przysługuje status bezstronnej osoby trzeciej, gwarantuje prawa podstawowe osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze [25]. Organem, który ma zostać ustanowiony w strukturach sądu właściwego [26] jako „organ, który nie uczestniczy w prowadzeniu postępowania, lecz jest odpowiedzialny za wykonywanie zadań z zakresu kontroli sądowej wyraźnie przewidzianych w [ustawie 9/2021]” [27], jest sąd gwarantujący prawa stron postępowania.

37. Moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia skutecznej kontroli sądowej aktów proceduralnych EPPO, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich [28]. Uzupełniająco w stosunku do brzmienia motywu 88 rozporządzenia w sprawie EPPO, które zostało przywołane w pkt 4 niniejszej opinii, należy dodać, że skuteczna ochrona sądowa praw jednostek jest zasadą ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Artykuł 47 Karty potwierdza tę zasadę, tak że w kontekście takim jak ten w niniejszej sprawie powinna być ona brana pod uwagę przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [29]. Należy również pamiętać, że przy wdrażaniu prawa Unii (co ma miejsce w niniejszej sprawie) państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić prawo do skutecznego środka prawnego, zapisane w art. 47 akapit pierwszy Karty [30].

38. Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie jest to, czy decyzja, którą DPE wzywa osobę trzecią do złożenia przed nim zeznań w charakterze świadka, stanowi akt proceduralny EPPO, który ma wywoływać skutki prawne wobec osób objętych postępowaniem przygotowawczym w rozumieniu art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO. Jeżeli ta decyzja jest takim aktem, ów przepis wymaga, aby podlegała ona kontroli sądowej sprawowanej przez właściwy sąd krajowy.

39. Pierwsze pytanie, na które trzeba w tym kontekście odpowiedzieć, dotyczy tego, czy sformułowanie „[a]kty proceduralne Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich”, jest autonomicznym pojęciem prawa Unii, podlegającym jednolitej

[25] Sekcja II preambuły do ustawy 9/2021.

[26] W niniejszej sprawie jest to Audiencia Nacional (wysoki sąd krajowy).

[27] Sekcja IV preambuły do ustawy 9/2021. Artykuł 8 ustawy 9/2021 stanowi, że „[w] ramach postępowania regulowanego [ustawą 9/2021]” sąd gwarantujący prawa stron postępowania jest właściwy do „orzekania w sprawie środków zaskarżenia od decyzji [DPE]”.

[28] H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski i C. Burchard zauważają, że „art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO należy interpretować nie tylko jako przepis powierzający państwom członkowskim uprawnienia do sprawowania kontroli sądowej »zgodnie z wymogami i procedurami określonymi w prawie krajowym«, lecz również w świetle art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 TUE, które to postanowienia zobowiązują państwa członkowskie do zapewnienia poziomu ochrony, który byłby (przynajmniej) równoważny poziomowi ochrony sądowej, jaki zapewniałby [Trybunał] na podstawie art. 263 TFUE, gdyby rozporządzeniem w sprawie EPPO nie »przekazano« sądom krajowym odpowiedzialności w tym zakresie” (*European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, Nomos 2021, s. 420).

[29] Wyroki: z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 89.

[30] Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

wykładni na terytorium Unii. Aby rozstrzygnąć tę kwestię, pod uwagę należy wziąć brzmienie przepisu, w którym to pojęcie się znajduje, kontekst tego przepisu oraz cele regulacji, której część on stanowi [31].

40. Rozporządzenie w sprawie EPPO nie zawiera definicji tego pojęcia, zaś zawarte w art. 42 ust. 1 odesłanie do prawa krajowego nie przesądza o jego znaczeniu i zakresie.

41. Z brzmienia art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO, rozpatrywanego w świetle ogólnej systematyki i celów tego artykułu, wynika, że zmierza on do przyznania sądom krajowym [32] właściwości w zakresie kontroli sądowej takich aktów, która – z racji faktu, iż EPPO jest organem Unii [33] – w przeciwnym wypadku byłaby sprawowana na zasadzie właściwości wyłącznej przez sądy Unii [34]. Z art. 42 ust. 2–8 rozporządzenia w sprawie EPPO wynika, że, poza zakresem właściwości zastrzeżonej w ust. 1 tego artykułu na rzecz sądów krajowych, właściwe do kontroli zgodności z prawem aktów EPPO są sądy Unii [35]. Jest tak w szczególności w przypadku „decyzji administracyjnych" EPPO, o których mowa w ust. 8 i które wchodzą w zakres stosowania art. 263 akapit czwarty TFUE, w przeciwieństwie do wspomnianych w ust. 1 „aktów proceduralnych" EPPO, które, co do zasady [36], „podlegają kontroli przez właściwe sądy krajowe".

42. Fakt użycia w art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO wyrażenia „mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich" również potwierdza, że ów przepis zmierza do przyznania sądom krajowym właściwości, która w przeciwnym wypadku zostałaby przejęta przez sądy Unii. W uwagach na piśmie EPPO, rządy francuski i hiszpański oraz Komisja podkreślają, że to sformułowanie w sposób dosłowny powiela brzmienie art. 263 akapit pierwszy TFUE [37], w którym określono, jakie akty instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii podlegają kontroli przez sądy Unii [38].

[31] Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

[32] Zobacz jednak przypis 36 do niniejszej opinii.

[33] Zobacz pkt 1 niniejszej opinii.

[34] Zgodnie z art. 263 i 265 TFUE. Artykuł 86 ust. 3 TFUE stanowi, że rozporządzenia Rady ustanawiające EPPO powinny określać między innymi „zasady sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez [EPPO] przy wypełnianiu jej funkcji". Motyw 86 rozporządzenia w sprawie EPPO, który odsyła do tego postanowienia, przewiduje, że uprawnienia przyznane prawodawcy Unii „odzwierciedlają szczególny charakter zadań i struktury Prokuratury Europejskiej, który różni się od charakteru wszystkich pozostałych organów i agencji Unii i wymaga przepisów szczególnych dotyczących kontroli sądowej". W art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO Rada uznała za stosowne powierzenie sądom krajowym właściwości w zakresie kontroli sądowej aktów proceduralnych EPPO ze względu na hybrydowy charakter tego organu oraz fakt, że w znacznej mierze wykonuje on swoje działania na podstawie prawa krajowego, gdy prowadzi postępowania przygotowawcze i podejmuje inne czynności (zob., w odniesieniu do tej ostatniej kwestii: art. 30, 31 rozporządzenia w sprawie EPPO; motyw 87 akapit pierwszy i drugi tego rozporządzenia). Jak podniosła Komisja w uwagach na piśmie, prawodawca Unii uznał, że „system ten zapewnia większą spójność i lepsze działanie, ponieważ, zgodnie z art. 86 ust. 2 TFUE, [EPPO] wnosi akty oskarżenia przed właściwymi sądami państw członkowskich". Jego kolejną zaletą jest to, że pozwala uniknąć „rozdziału kontroli sądowej między sądy Unii na etapie postępowania przygotowawczego a sądy krajowe na etapie procesu sądowego w postępowaniu karnym, a jednocześnie uwzględnia, iż taka kontrola jest sprawowana zgodnie z rozporządzeniem 2017/1939 i prawem Unii, których uregulowania w znacznym stopniu uzupełniają krajowe przepisy procesowe".

[35] W tym w ramach właściwości do orzekania w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 TFUE (zob. art. 42 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EPPO).

[36] Artykuł 42 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO wyłącza z zakresu stosowania ust. 1 decyzje EPPO o umorzeniu postępowania wydawane na podstawie art. 39. Co się tyczy możliwości zaskarżania przed Trybunałem aktów proceduralnych EPPO przez skarżące należące do kategorii uprzywilejowanych, zob. motyw 89 rozporządzenia w sprawie EPPO. Zobacz także art. 42 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie EPPO, który przyznaje Trybunałowi właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 TFUE o ważności aktów proceduralnych EPPO, o ile taka kwestia zostanie podniesiona przed sądem krajowym na podstawie prawa Unii.

[37] Zobacz także odesłania do art. 263 akapit czwarty TFUE zawarte w art. 42 ust. 3 i 8 rozporządzenia w sprawie EPPO.

[38] To sformułowanie pozwala również odróżnić akty proceduralne EPPO, które są objęte zakresem stosowania art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO, a tym samym podlegają kontroli sądów krajowych, od aktów EPPO, które nie mają wywoływać skutków prawnych wobec osób trzecich. W motywie 87 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie EPPO wyjaśniono, że sądy krajowe są uprawnione, ale nie zobowiązane, do kontroli sądowej tych ostatnich aktów zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym.

43. Kolejnym powodem przemawiającym za autonomiczną i jednolitą wykładnią sformułowania „[a]kty proceduralne Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich", jest potrzeba zapewnienia spójnego podziału między sądy krajowe a sądy Unii właściwości w zakresie kontroli sądowej aktów EPPO. W związku z tym zgadzam się ze stanowiskiem EPPO, która utrzymuje, że pojęcie „[a]kt[ów] proceduraln[ych] Prokuratury Europejskiej, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich", stanowi autonomiczne pojęcie prawa Unii [39].

44. Co się tyczy treści tego pojęcia, z motywu 87 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie EPPO wynika, że wyrażenie „akty proceduralne" obejmuje w szczególności czynności „podejmowane przez Prokuraturę Europejską w trakcie postępowań przygotowawczych". W akapicie drugim tego motywu zapewniono, że „czynności procesowe Prokuratury Europejskiej, które zostały podjęte przed wniesieniem aktu oskarżenia", również podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez sądy krajowe. Wyrażenie „akty proceduralne" obejmuje między innymi [40] „czynności w ramach postępowania przygotowawczego" w rozumieniu art. 30 rozporządzenia w sprawie EPPO. W związku z tym, jak podnoszą I.R.O., F.J.L.R. i EPPO, decyzja, którą DPE wzywa osobę do stawiennictwa w charakterze świadka, jest moim zdaniem aktem proceduralnym w rozumieniu art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO. Prawdą jest, że w art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia owej decyzji nie zaliczono do zbioru „czynności w ramach postępowania przygotowawczego", które powinny pozostawać do dyspozycji DPE w państwach członkowskich „[p]rzynajmniej w przypadkach, w których maksymalny wymiar kary za przestępstwo będące przedmiotem postępowania przygotowawczego wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności". Artykuł 30 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EPPO stanowi jednak, że „[o]prócz przeprowadzania czynności, o których mowa w ust. 1, [DPE] są uprawnieni do składania wniosków o przeprowadzenie w ich państwach członkowskich wszelkich innych czynności, jakie mogą podejmować prokuratorzy na mocy prawa krajowego w podobnych sprawach krajowych, lub do zarządzenia takich czynności". W art. 43 ust. 1 ustawy 9/2021 wyraźnie wskazano, że DPE mogą wzywać do stawiennictwa w charakterze świadków.

45. Jeśli chodzi o wyrażenie „które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich", z faktu użycia identycznego sformułowania w art. 263 akapit pierwszy TFUE [41] można wywnioskować, że zamiarem, jaki przyświecał prawodawcy przy uchwalaniu art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO, było zapewnienie, aby w ramach systemu kontroli sądowej dostosowanego do szczególnego charakteru EPPO akty tego organu, które w normalnym stanie rzeczy podlegałyby sprawowanej przez sądy Unii kontroli sądowej inicjowanej skargą bezpośrednią, mogły podlegać kontroli sądowej sprawowanej przez sądy krajowe, a tym samym zagwarantowanie zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty.

46. Moim zdaniem wynika stąd, że – jak wyraźnie wskazują EPPO, rząd francuski i Komisja – utrwalone orzecznictwo Trybunału dotyczące pojęcia „aktów, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich", w rozumieniu art. 263 TFUE, ma zastosowanie do wykładni art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO. Przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE w związku z jego akapitem pierwszym mogą być wszystkie przepisy lub środki przyjmowane przez instytucje, organy lub jednostki

[39] Wydaje się, że ten pogląd jest podzielany w doktrynie; zob. na przykład: H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski, C. Burchard, op.cit., s. 409–410; M. Luchtman, Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework, w: *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, ed. W. Geelhoed, L. Erkelens, A. Meij, Asser Press, The Hague, 2018, s. 165.

[40] Zobacz w szczególności: motyw 87 akapit drugi rozporządzenia w sprawie EPPO, w którym wspomniano o „[c]zynności[ach] procesow[ych] dotycząc[ych] wyboru państwa członkowskiego, którego sądy będą właściwe do rozpoznania sprawy"; art. 42 ust. 3 tego rozporządzenia, w którym jest mowa o „decyzj[ach] Prokuratury Europejskiej o umorzeniu postępowania".

[41] Zobacz pkt 42 niniejszej opinii.

organizacyjne Unii, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych mogących wpłynąć na interesy osoby fizycznej lub prawnej, zmieniając w istotny sposób jej sytuację prawną. W celu ustalenia, czy dany akt wywołuje takie skutki i czy w związku z tym może być przedmiotem takiej skargi, należy wziąć pod uwagę istotę tego aktu, przy czym jego skutki prawne należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej, która go wydała [42].

47. Z powyższego można wywnioskować, że prawodawca Unii nie zamierzał zawężać do żadnych szczególnych kategorii przewidzianej w art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO obowiązkowej kontroli sądowej aktów proceduralnych EPPO. Skutkiem tego przepisu, odczytywanego w świetle orzecznictwa Trybunału przywołanego w poprzednim punkcie, jest to, że każdy akt proceduralny przyjęty przez EPPO w toku prowadzonych przez nią postępowań przygotowawczych, który ma wywoływać wiążące skutki prawne mogące wpłynąć na interesy osób trzecich, zmieniając w istotny sposób ich sytuację prawną, powinien móc zostać poddany kontroli sądowej sprawowanej przez właściwy sąd krajowy. Powinienem dodać, że z motywu 87 rozporządzenia w sprawie EPPO wynika, iż pojęcie „osób trzecich", którym posłużono się w jego art. 42 ust. 1, należy rozumieć szeroko, jako obejmujące „podejrzanego" [43], „pokrzywdzonego" oraz wszystkie „inne zainteresowane osoby, na których prawa takie czynności mogą negatywnie wpływać" [44].

48. Sąd odsyłający oraz I.R.O. i F.J.L.R. utrzymują, że decyzja z dnia 2 lutego 2023 r. jest aktem proceduralnym EPPO, który wywołuje wobec nich, jako osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, skutki prawne, ponieważ, po pierwsze, narusza przysługujące im prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz ponieważ, po drugie, złożenie przez Y.C. dodatkowych zeznań w charakterze świadka mogłoby skutkować ujawnieniem okoliczności obciążających, które DPE prowadzący sprawę mogliby wykorzystać w prowadzonym przeciwko nim postępowaniu karnym. Z kolei EPPO, rządy francuski i hiszpański oraz Komisja twierdzą, w oparciu o inne argumenty [45], że wydana przez DPE prowadzącego sprawę decyzja o wezwaniu osoby trzeciej do złożenia zeznań w charakterze świadka nie jest aktem, którego skutki prawne są tego rodzaju, iż wiążą osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, lub mogą wpłynąć na interesy takich osób, w drodze zmiany w istotny sposób ich sytuacji prawnej.

49. In abstracto nie przekonują mnie argumenty przytoczone na potwierdzenie stanowiska I.R.O. i F.J.L.R., w formie, w jakiej zostały one przyjęte przez sąd odsyłający. Jak zauważają rządy francuski i hiszpański oraz Komisja, przesłuchanie świadka może ujawnić dowody o charakterze

[42] Wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r., Komisja/SRB, C-551/22 P, EU:C:2024:520, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo.

[43] Moim zdaniem znane prawu hiszpańskiemu pojęcie „investigado" (osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze) jest równoważne pojęciu „podejrzanego".

[44] Jak w uwagach wskazują EPPO i rząd francuski, zgodnie z orzecznictwem Trybunału w przypadku, gdy skarga o stwierdzenie nieważności zostaje złożona przez nieuprzywilejowaną skarżącą na akt, który nie jest do niej skierowany, wymóg, aby wiążące skutki prawne takiego aktu były tego rodzaju, że mogą wpłynąć na interesy skarżącej w taki sposób, iż istotnie zmienią jej sytuację prawną, częściowo pokrywa się z wymogiem zawartym w art. 263 akapit czwarty TFUE, w myśl którego ów akt musi dotyczyć takiej osoby bezpośrednio i indywidualnie (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 38). Moim zdaniem to samo podejście ma zastosowanie w odniesieniu do art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO.

[45] EPPO podnosi, że zeznanie złożone przez Y.C. w charakterze świadka nie było podstawą imputowania I.R.O. i F.J.L.R. popełnienia zarzucanych im czynów zabronionych. Gdyby DPE prowadzący sprawę zgromadzili nowe dowody ich obciążające na podstawie kolejnego zeznania złożonego przez Y.C. w charakterze świadka, ich sytuacja prawna jako osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, nie uległaby zmianie. Komisja twierdzi, że wezwanie do złożenia zeznań w charakterze świadka jest aktem o charakterze wyłącznie przygotowawczym. Zeznanie świadka zawiera domniemane okoliczności faktyczne, które najpewniej nie wywołają skutku wiążącego, który doprowadziłby do zmiany sytuacji prawnej podejrzanego. Wiążący skutek prawny materializuje się na późniejszym etapie postępowania, gdy – po wniesieniu aktu oskarżenia – osoba z podejrzanego staje się oskarżonym, oraz, w ostatecznym rozrachunku, z chwilą wydania wobec tej osoby wyroku skazującego albo jej uniewinnienia.

obciążającym i uniewinniającym. W tym kontekście należy wskazać, że art. 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EPPO stanowi, iż „Prokuratura Europejska prowadzi postępowania przygotowawcze w sposób bezstronny i dąży do uzyskania wszelkich istotnych dowodów, niezależnie od tego, czy mają charakter obciążający czy uniewinniający”[46]. Rząd francuski dodaje, że wyłącznym celem takiego przesłuchania może równie dobrze być wyjaśnienie określonych okoliczności faktycznych, przekazanie informacji dotyczących kontekstu, objaśnienie skomplikowanego mechanizmu osobie prowadzącej postępowanie przygotowawcze czy też rzucenie pewnego światła na cechy charakteru zainteresowanych osób. Zgadzam się, że choć wezwanie i przesłuchanie świadka mogą wydłużyć czas trwania postępowania, to tego rodzaju czynności mogą ułatwić prowadzenie postępowania przygotowawczego oraz, w każdym wypadku, przyczyniają się do szczegółowego zbadania zarzutów.

50. Niezależnie od powyższych rozważań uważam, że kwestia, czy wydana przez DPE decyzja o wezwaniu osoby trzeciej do stawiennictwa w charakterze świadka jest aktem proceduralnym, który ma wywoływać skutki prawne wobec osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze, nie może zostać oceniona i rozstrzygnięta w sposób ogólny i abstrakcyjny.

51. EPPO nie działa w jednolitej przestrzeni prawnej, zaś rozporządzenie w sprawie EPPO tylko częściowo reguluje postępowania prowadzone przez EPPO[47]. Jak ujęła to rzecznik generalna T. Ćapeta, „EPPO jest […] rzeczywiście jednolitym i niepodzielnym organem, który obywa się jednak bez wspólnej regulacji w dziedzinie prawa karnego materialnego lub procesowego”, zaś „[t]e aspekty podlegają w dużej mierze porządkom prawnym państw członkowskich, które mogą się różnić od siebie pod względem przyjętych rozwiązań”[48]. Z uwagi na fakt, że rozporządzenie w sprawie EPPO odwołuje się do prawa krajowego, prawa osób objętych takimi postępowaniami, inne niż prawa procesowe wynikające z porządku prawnego Unii, które, zgodnie z art. 41 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EPPO, należy jako minimum zagwarantować podejrzanym i oskarżonym w postępowaniu karnym, różnią się od siebie w zależności od państwa członkowskiego, w którym EPPO prowadzi postępowania przygotowawcze oraz wnosi i popiera oskarżenia w sprawach o przestępstwa. Podobnie okoliczność, że art. 30 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EPPO stanowi, iż „[p]rocedury i tryb podejmowania […] czynności”, o których mowa w ust. 1 i 4 tego artykułu, są określone przez „mające zastosowanie prawo krajowe”, może skutkować tym, że akt proceduralny, taki jak wezwanie świadka, wydany przez DPE prowadzącego sprawę w jednym państwie członkowskim, nie będzie wywoływał skutków prawnych w odniesieniu do sytuacji osób, których ów akt dotyczy, podczas gdy ten sam akt proceduralny wydany w innym państwie członkowskim będzie wywoływał takie skutki. Jak na rozprawie zauważyły rządy francuski i niderlandzki, wachlarz aktów proceduralnych EPPO, które podlegają kontroli sprawowanej przez sądy krajowe, może się zatem różnić w zależności od mającego zastosowanie prawa krajowego. Wymóg dokonania oceny in concreto tego zagadnienia wypływa również z orzecznictwa, do którego odesłałem w pkt 46 niniejszej opinii, a z którego wynika, że należy uwzględnić wskazane w nim kryteria obiektywne.

52. W związku z powyższym uważam, że niewłaściwe byłoby zajęcie przez Trybunał ogólnego stanowiska w kwestii, czy decyzja, którą DPE prowadzący sprawę wzywa osobę trzecią do złożenia przed nim zeznań w charakterze świadka, jest objęta zakresem stosowania art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO. W ostatecznym rozrachunku musi ona zostać rozstrzygnięta przez sądy krajowe, które powinny ustalić, czy owa decyzja stanowi akt, który ma wywoływać skutki prawne wiążące zainteresowaną osobę trzecią i mogące wpłynąć na jej interesy poprzez

[46] Zobacz także prawa procesowe zagwarantowane podejrzanym i oskarżonym w art. 41 rozporządzenia w sprawie EPPO.

[47] Zobacz pkt 1, 2 niniejszej opinii.

[48] Opinia rzecznik generalnej T. Ćapety w sprawie G.K. i in. (Prokuratura Europejska) (C-281/22, EU:C:2023:510, pkt 20).

zmianę w istotny sposób jej sytuacji prawnej. W tym celu sądy krajowe powinny zbadać istotę owej decyzji oraz ocenić rzeczone skutki na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jej treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, szczególnego kontekstu proceduralnego jej wydania oraz uprawnień organu, który ją wydał. Gdyby w wyniku tego badania sąd krajowy stwierdził, że decyzja, którą DPE prowadzący sprawę wzywa osobę trzecią do złożenia przed nim zeznań w charakterze świadka, nie ma wywoływać skutków prawnych wobec osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, uregulowanie krajowe wykluczające kontrolę sądową tej decyzji byłoby zgodne z art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO w związku z art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz z zasadami równoważności i skuteczności.

53. W opinii w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. rzecznik generalny M. Bobek wskazał, że jednostce, która pragnie skorzystać z dobrodziejstwa przewidzianego w art. 47 Karty, aby uzasadnić prawo procesowe gwarantowane w tym postanowieniu, musi przysługiwać „prawo lub wolność” na gruncie prawa Unii, których zamierza dochodzić przed sądem [49]. Zgadzam się z Komisją, że jeżeli decyzja o wezwaniu osoby trzeciej w charakterze świadka nie ma wywoływać skutków prawnych wobec osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, ich sytuacja prawna pozostaje niezmieniona, a one same nie mogą się powoływać na prawo wywodzone z porządku prawnego Unii, co sprawia, iż stosowanie art. 47 Karty staje się bezprzedmiotowe. Podobnie w braku jakichkolwiek skutków prawnych nie otwiera się możliwość skorzystania ze skutecznego środka prawnego zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Wreszcie jeżeli żaden przepis rozporządzenia w sprawie EPPO lub jakiegokolwiek innego aktu Unii nie przyznaje osobom, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, prawa do zaskarżenia przed sądami krajowymi aktów proceduralnych EPPO, które nie mają wywoływać skutków prawnych wobec osób trzecich, nie dochodzi do naruszenia zasad równoważności i skuteczności.

54. Gdyby sąd krajowy stwierdził, że decyzja, taka jak ta z dnia 2 lutego 2023 r., jest aktem wchodzącym w zakres stosowania art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO, ów przepis wymaga, aby taka decyzja „podlega[ła] kontroli przez właściwe sądy krajowe”. Na czym polega ta kontrola sądowa? Czy w kontekście rozpatrywanego odesłania prejudycjalnego wiąże się ona z wymogiem, że musi istnieć możliwość wniesienia skargi bezpośredniej zmierzającej do zakwestionowania ważności owej decyzji?

55. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że na gruncie prawa hiszpańskiego decyzja, którą DPE prowadzący sprawę wzywa osobę trzecią do złożenia przed nim zeznań w charakterze świadka, nie może być przedmiotem skargi bezpośredniej wnoszonej do sądu krajowego przez osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze. Z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający wychodzi z założenia, iż zamiarem prawodawcy Unii było zapewnienie, aby akty objęte zakresem stosowania art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO podlegały zaskarżeniu w drodze skargi bezpośredniej. Wydaje się on zatem wykluczać możliwość, że prawodawca Unii wcale nie zamierzał określić szczegółowych zasad kontroli sądowej takich aktów, co oznaczałoby, iż taka kontrola mogłaby być dokonywana w trybie incydentalnym [50]. Z kolei w uwagach na piśmie rząd włoski podnosi, że kontrola sądowa aktów proceduralnych EPPO, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, nie wiąże się z wymogiem zapewnienia możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie ich nieważności. Wskazuje on, że –

[49] Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 197).

[50] Sąd odsyłający odrzuca przytoczony przez DPE argument oparty na art. 29 ustawy 9/2021, który dotyczy, w każdym wypadku, sytuacji niemającej związku z rozpatrywanym odesłaniem, mianowicie sytuacji osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, które zostały zbyt późno wezwane do stawiennictwa na pierwszym przesłuchaniu w sprawie przedstawienia stanu faktycznego i dowodów. Uwagi na piśmie złożone przez EPPO, rządy francuski i hiszpański oraz Komisję nie podważają założenia sądu odsyłającego.

inaczej niż ma to miejsce w Hiszpanii – we włoskim kodeksie postępowania karnego zlikwidowano urząd sędziego śledczego i jednocześnie wyeliminowano jakąkolwiek formę kontroli ex ante aktu proceduralnego EPPO służącego wezwaniu osoby trzeciej do złożenia zeznań. Właściwy do rozstrzygania w przedmiocie zgodności z prawem wszystkich przedłożonych mu dowodów jest natomiast sąd rozpoznający sprawę, który w stosownych przypadkach może również postanowić o ich pominięciu [51]. W odpowiedzi na skierowane przez Trybunał pytanie na piśmie EPPO oraz rządy francuski, niderlandzki i hiszpański utrzymywały na rozprawie, że wpadkowa kontrola sądowa ważności aktów proceduralnych EPPO spełnia wymogi określone w art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO. EPPO przyznała, że nie istnieje bezpośredni środek zaskarżenia decyzji DPE o przeprowadzeniu czynności w ramach postępowania przygotowawczego. Utrzymywała ona, że prawo hiszpańskie przewiduje szereg środków prawnych o charakterze wpadkowym, które umożliwiają kontrolę sądową takich aktów w trakcie postępowania przygotowawczego oraz, po jego zamknięciu, na etapie ustnym procesu sądowego w postępowaniu karnym, co pozwala zagwarantować prawo do skutecznej ochrony sądowej i poszanowanie prawa do obrony. Rządy francuski, niderlandzki i hiszpański były tego samego zdania.

56. Artykuł 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO pozostawia państwom członkowskim, w ramach przysługującej im autonomii proceduralnej, zakres uznania, gdy stanowi, że przewidziana na jego podstawie kontrola sądowa jest przeprowadzana „zgodnie z wymogami i procedurami określonymi w prawie krajowym” [52]. Przepis ten nie określa ani charakteru tej „kontroli”, ani też formy orzeczenia, jakie sąd krajowy może wydać w kontekście jej sprawowania.

57. W motywie 88 rozporządzenia w sprawie EPPO ustanowiono wymóg, w myśl którego w ramach kontroli przed sądami krajowymi zgodności z prawem aktów proceduralnych EPPO, które mają wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, „należy zapewnić skuteczne środki zaskarżenia zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”. To postanowienie traktatu nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia każdemu, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, skutecznego środka prawnego, któremu odpowiada prawo ustanowione w art. 47 akapit pierwszy Karty. Obejmuje ono prawo do zakwestionowania przed sądem każdego aktu wywołującego niekorzystne dla tej osoby skutki, który może naruszać te prawa i wolności, lecz nie wymaga istnienia skargi bezpośredniej, której głównym przedmiotem jest podważenie ważności danego aktu. W związku z tym wystarczające jest, jeżeli przed właściwymi sądami krajowymi istnieje przynajmniej jeden środek zaskarżenia umożliwiający podmiotowi tego prawa uzyskanie w trybie incydentalnym kontroli zgodności z prawem tego aktu, tak aby zapewnić poszanowanie praw i wolności, jakie owej osobie gwarantuje prawo Unii [53]. W niniejszym postępowaniu do sądu odsyłającego należy rozstrzygnięcie, czy osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, mogą w trybie incydentalnym zakwestionować zgodność z prawem decyzji, którą DPE prowadzący sprawę wezwał osobę trzecią do stawiennictwa w charakterze świadka.

[51] W tym samym duchu rząd hiszpański wskazał w uwagach na piśmie, że art. 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EPPO nie wymaga, aby kontrola sądowa aktów proceduralnych EPPO miała miejsce bezpośrednio po ich przyjęciu lub przed ich wprowadzeniem w życie.

[52] Zgodnie z motywem 12 rozporządzenia w sprawie EPPO: „[…] Ponieważ cele niniejszego rozporządzenia, a mianowicie intensyfikacja walki z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii i ustanowienie w tym celu Prokuratury Europejskiej, […] mogą zostać [lepiej] osiągnięte […] na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów oraz zapewnia możliwie najmniejszy wpływ jego przepisów na porządek prawny i struktury instytucjonalne państw członkowskich”.

[53] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (Ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 47, 55, 57–59, 64, 67, 79 i przytoczone tam orzecznictwo.

58. Niezależnie od istnienia takiej możliwości Trybunał powinien również wskazać, aby udzielić pełnej odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający, czy procedury opisane w postanowieniu odsyłającym są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności, do których wprost odwołano się w motywie 88 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie EPPO.

59. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku uregulowań Unii w danej dziedzinie do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, ustanowienie szczególnych przepisów proceduralnych dotyczących środków prawnych mających na celu ochronę uprawnień przysługujących podmiotom prawa. Wymóg ten jest obwarowany warunkiem, że przepisy te, w sytuacjach objętych prawem Unii, nie będą mniej korzystne niż przepisy normujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że w praktyce nie będą uniemożliwiały lub nie uczynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) [54].

60. Co się tyczy zasady skuteczności, prawo Unii nie zobowiązuje państw członkowskich do ustanowienia środków prawnych innych niż te, które istnieją w prawie krajowym, chyba że z systematyki danego porządku prawnego wynika, iż nie istnieje żaden środek pozwalający, choćby w trybie wpadkowym, zapewnić ochronę uprawnień wynikających dla podmiotów prawa z prawa Unii, lub iż jedynym skutecznym sposobem dostępu podmiotu prawa do sądu jest uprzednie naruszenie przez niego prawa [55]. Gdyby sąd odsyłający uznał, że o ważności spornych środków można skutecznie rozstrzygnąć w trybie wpadkowym, wydaje się, iż nie byłoby podstaw do stwierdzenia, że procedury opisane w postanowieniu odsyłającym naruszają zasadę skuteczności.

61. Jeśli chodzi o zasadę równoważności, z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że podczas gdy krajowe przepisy procesowe mające zastosowanie do EPPO wykluczają możliwość bezpośredniej kontroli sądowej decyzji, którą DPE wzywa osobę trzecią do stawiennictwa w charakterze świadka, to równoważna decyzja wydana na podstawie kodeksu postępowania karnego może zostać zaskarżona do sędziego śledczego lub sądu wyższej instancji. Oznacza to, że osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, zdają się znajdować, gdy powołują się na prawa wynikające bezpośrednio z porządku prawnego Unii, w sytuacji niekorzystnej i odmiennej od tej, w której powołują się one na prawa wynikające z kodeksu postępowania karnego. W tych okolicznościach wydaje się, jak utrzymują zarówno sąd odsyłający, jak i I.R.O. oraz F.J.L.R., że procedury opisane w postanowieniu odsyłającym naruszają zasadę równoważności.

62. Prawdą jest, że EPPO oraz rząd hiszpański kwestionują wykładnię prawa krajowego dokonaną przez sąd odsyłający i podnoszą zasadniczo, iż zgodnie z pewnym orzecznictwem krajowym zastosowanie może znaleźć art. 311 kodeksu postępowania karnego, który stanowi, że decyzje o przeprowadzeniu postulowanych przez strony czynności w ramach postępowania przygotowawczego nie podlegają zaskarżeniu. W odpowiedzi wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w kompetencji Trybunału nie leży wypowiadanie się, w ramach procedury odesłania prejudycjalnego, w przedmiocie wykładni prawa krajowego ani orzekanie o poprawności wykładni zastosowanej przez sąd odsyłający, gdyż należy to do wyłącznej właściwości sądów krajowych [56].

[54] Wyrok z dnia 20 czerwca 2024 r., Artemis security, C-367/23, EU:C:2024:529, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

[55] Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

[56] Wyrok z dnia 3 lipca 2019 r., UniCredit Leasing, C-242/18, EU:C:2019:558, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

Wnioski

63. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (centralny sąd śledczy nr 6 wysokiego sądu krajowego, Hiszpania) odpowiedział następująco:

Artykuł 42 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasadami równoważności i skuteczności

należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym osoby objęte postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez Prokuraturę Europejską nie mogą bezpośrednio zaskarżyć przed właściwym sądem krajowym decyzji, którą – w kontekście tego postępowania przygotowawczego – delegowany prokurator europejski wzywa osoby trzecie do stawiennictwa w charakterze świadków, jeżeli ta decyzja ma wywoływać skutki prawne wobec tych osób. Rozstrzygnięcie tej kwestii należy do sądu krajowego, który powinien ustalić, czy taka decyzja stanowi akt, który ma wywoływać skutki prawne wiążące zainteresowaną osobę trzecią i który może wpłynąć na jej interesy poprzez zmianę w istotny sposób jej sytuacji prawnej. W tym celu sąd krajowy powinien zbadać istotę owej decyzji oraz ocenić jej skutki na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jej treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jej wydania oraz uprawnień organu, który ją wydał.

[i] Przypis 50 w niniejszym tekście był przedmiotem zmian o charakterze językowym, po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.