

dr hab. Celina Nowak, prof. ALK

Instytut Nauk Prawnych PAN (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5230-1057>).

Geneza i właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej

Słowa kluczowe: Prokuratura Europejska, ochrona interesów finansowych UE, prawo karne UE, *Corpus Iuris*

Niniejszy artykuł odnosi się do genezy nowo powstałej Prokuratury Europejskiej, odpowiedzialnej za ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej, a także właściwości rzeczowej tego organu. Celem artykułu jest analiza procesu kształtowania się Prokuratury Europejskiej od czasu narodzin pomysłu powołania instytucji w *Corpus Iuris*, przez podstawę traktatową z art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹, aż po faktyczną realizację i powołanie Prokuratury Europejskiej w 2021 r. W artykule zbadano ponadto zakres właściwości rzeczowej Prokuratury Europejskiej oraz podkreślono jej rolę w uzupełnieniu systemu ochrony interesów finansowych UE.

1. Geneza Prokuratury Europejskiej – *Corpus Iuris*

Ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej, a potem Unii Europejskiej, to problem zajmujący tę organizację od kilkudziesięciu lat. Pierwszą próbą legislacyjnego zmierzania się z nim stanowił projekt *Corpus Iuris* przygotowany w latach 90. jako modelowa ustawa zawierająca postanowienia materialne i procesowe, mająca w założeniu zastąpić krajowe regulacje w tej materii². Nowatorski charakter przepisów proceduralnych *Corpus Iuris* polegał na wprowadzeniu zasady terytorialności europejskiej i wiążącej się z nią ściśle propozycji utworzenia pierwszego w historii Unii Europejskiej ciała śledczego o kompetencjach władczych. Chodziło mianowicie o urząd europejskiej prokuratury, który miał być niezależny zarówno od organów krajowych, jak i wspólnotowych.

Zasada terytorialności europejskiej przewidywała, że na potrzeby postępowania przygotowawczego, ścigania karnego, przewodu sądowego i wykonywania kar dotyczących przestępstw zdefiniowanych w części materialnej *Corpus* terytoria państw członkowskich Unii miałyby utworzyć jednolity obszar sądowy (art. 18 ust. 1).

Z kolei Prokuratura Europejska³, składająca się z nominowanych przez Parlament Europejski Generalnego Prokuratora

Europejskiego z siedzibą w Brukseli oraz z delegowanych prokuratorów europejskich usytuowanych w państwach członkowskich, miała być odpowiedzialna za prowadzenie postępowania przygotowawczego, ściganie karne, występowanie w charakterze oskarżyciela publicznego w toku przewodu sądowego i wykonanie orzeczeń dotyczących przestępstw finansowych dokonywanych na szkodę budżetu WE. Należy dodać, że delegowanymi prokuratorami europejskimi mieliby być wskazani przez władze krajowe prokuratorzy narodowi, pracujący przy strukturach wewnętrznych. Delegowani prokuratorzy europejscy mieliby być prokuratorami „wędrującymi”, powołanymi do przemieszczania się między państwami członkowskimi⁴. Ich pracą miałyby ułatwiać obowiązek pomagania Prokuraturze Europejskiej spoczywający na wszystkich prokuratorach wewnętrznych (art. 18 ust. 5 *Corpus*).

Prokuratura Europejska miała być skonstruowana na zasadzie niepodzielności oraz współodpowiedzialności (art. 18 ust. 4 *Corpus*). Niepodzielność oznaczała, że każda czynność prokuratora miała być dokonana w imieniu Prokuratury Europejskiej, zaś wszystkie czynności należące do właściwości Prokuratury Europejskiej (w szczególności uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowania przygotowawczego) mogłyby być wykonywane przez każdego delegowanego prokuratora europejskiego. Za zgodą Generalnego Prokuratora Europejskiego lub jego akceptacją wydaną z mocą wsteczną w wypadkach niecierpiących zwłoki każdy z delegowanych prokuratorów europejskich mógłby wykonywać swe funkcje na terytorium

1 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

2 Pierwotna wersja projektu, pochodząca z 1997 r., została zrewidowana w 2000 r. jako tzw. *Corpus Iuris 2000* – dalej *Corpus*.

3 Zagadnienie genezy oraz działalności Prokuratury Europejskiej było przedmiotem opracowań: C. Nowak, *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratora i Prawo” 2013/11, s. 19 i n.; C. Nowak, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego*, Warszawa 2023.

4 Por. *Corpus Iuris* zawierający przepisy karne mające na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej, tłum. A. Walczak-Zochowska, Warszawa 1999, s. 93.

jakiegokolwiek państwa członkowskiego we współpracy z delegowanym prokuratorem europejskim mającym siedzibę w tym państwie członkowskim. Współodpowiedzialność oznaczała natomiast obowiązek wzajemnej pomocy między delegowanymi prokuratorami europejskimi.

Obowiązek zawiadamiania o przestępstwach leżących w kompetencjach Prokuratury Europejskiej miał spoczywać na wszystkich odpowiednich organach krajowych (policja, prokuratorzy, organy administracji, służby celne i podatkowe), jak również na instytucjach wspólnotowych oraz Europejskim Urzędzie ds. Przeciwdziałania Nadużyciom (European Anti-Fraud Office – OLAF). Zawiadomienie do Prokuratury Europejskiej mógłby ponadto składać każdy obywatel, a także Komisja Europejska. Jeśli w wyniku tego zawiadomienia lub powzięcia w inny sposób informacji okazałoby się, że sprawa dotyczy przestępstwa leżącego w zakresie właściwości Prokuratury Europejskiej, miałaby ona wszczynać postępowanie przygotowawcze lub przejąć do prowadzenia postępowanie wszczęte przez władze krajowe.

Prokuratura Europejska miała działać na podstawie zasady legalizmu, z tego względu byłaby zobowiązana wszcząć postępowanie, gdyby zachodziło podejrzenie popełnienia jednego z przestępstw określonych w przepisach materialnych *Corpus*. Jednocześnie jednak do projektu wprowadzono pewne elementy zasady oportunistu, Prokuratura Europejska miałaby bowiem uprawnienia do przekazania władzom krajowym spraw o przestępstwa małej wagi lub skierowanych głównie przeciwko interesom krajowym, umorzenia postępowania w przypadku, gdyby oskarżony przyznał się do winy, naprawił wyrządzoną szkodę i gdyby zachodził taki wypadek, zwrócił fundusze uzyskane nielegalnie, jak również do udzielenia zgody władzom krajowym na zawarcie ugody ze sprawcą.

Postępowanie przygotowawcze miało formalnie trwać od pierwszych czynności śledczych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską aż do zamknięcia postępowania i wniesienia aktu oskarżenia, a czas jego trwania nie mógłby przekroczyć sześciu miesięcy, z możliwością przedłużenia o kolejne 6-miesięczne okresy.

Postępowanie miałby prowadzić delegowany prokurator przez Prokuratora Generalnego. Zgodnie z art. 24 ust. 1 *Corpus* prokuratorzy Generalnego Prokuratora Europejskiego do prowadzenia postępowania byłiby właściwi na całym terytorium Unii Europejskiej, nie byłoby już potrzeby prowadzenia postępowań ekstradycyjnych czy też zwracania się do organów innego państwa o pomoc prawną. Prokurator delegowany mógłby się bowiem swobodnie poruszać i wykonywać swe obowiązki na całym terytorium Unii, prowadziłby więc postępowanie w zasadzie wszędzie.

W toku postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską, delegowany prokurator mógłby przeprowadzać dowody, które miałyby obejmować zeznania świadków, wyjaśnienia oraz oświadczenia oskarżonego i dokumenty (art. 32 *Corpus*). Czynności postępowania przygotowawczego prowadzone pod kierunkiem Prokuratury Europejskiej miałyby być niejawne, zaś na organach uczestniczących w postępowaniu spoczywałby obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej.

Stosownie do art. 29 *Corpus* nikt nie mógłby być przesłuchiwany w charakterze świadka, lecz traktowany jako podejrzany od momentu podjęcia jakichkolwiek kroków ustalających lub ujawniających istnienie oczywistych i spójnych dowodów

winy, a najpóźniej w chwili pierwszego przesłuchania przez organ posiadający wiedzę o takich dowodach. Oskarżonemu przysługiwałoby prawo do obrony zagwarantowane w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵. Od chwili pierwszego przesłuchania oskarżony miałby prawo do zapoznania się z treścią skierowanych przeciwko niemu zarzutów. Przed każdym przesłuchaniem oskarżony musiałby zostać poinformowany o przysługującym mu prawie do odmowy składania wyjaśnień.

Postępowaniem dowodowym kierowałaby zasada domniemania niewinności, a ciężar dowodu spoczywałby na Prokuraturze Europejskiej (art. 31 *Corpus*). Zastosowanie każdego środka powodującego ograniczenie lub pozbawienie osoby jej praw i podstawowych wolności przewidzianych przez EKPC (włącznie ze środkami zapobiegawczymi) wymagałoby uprzedniej zgody sędziego – gwaranta praw i wolności. Sędzia ten sprawowałby kontrolę nad legalnością i prawidłowością zastosowania tych środków oraz zapewniałby, że zasady konieczności i proporcjonalności są przestrzegane. To sędzia – gwarant wydawałby także europejski nakaz aresztowania, jeżeli w jego ocenie zachodziłaby ku temu uzasadniona potrzeba (art. 25ter *Corpus*).

Prokurator Europejski prowadzący postępowanie, pod kontrolą Generalnego Prokuratora Europejskiego, miałby umarzać postępowanie lub wnosić akt oskarżenia, gdyby uznał postępowanie przygotowawcze za zakończone.

Autorzy *Corpus*, realizując ideę zunifikowanego postępowania przygotowawczego, zdecydowali o wyłączności krajowych organów sądowych w zakresie orzekania⁶. Wyboru sądu, przed którym toczyłoby się postępowanie, miałby dokonywać sędzia gwarant praw i wolności na podstawie określonych w art. 26 ust. 2 *Corpus* kryteriów obejmujących miejsce spoczynania większości dowodów, miejsce zamieszkania lub narodowości oskarżonego lub miejsce wywarcia największego wpływu ekonomicznego przez dane przestępstwo.

Przebieg przewodu sądowego w całości miałby podlegać regulacjom krajowym. *Corpus* potwierdzał w art. 27 prawo oskarżonego do odwołania się od orzeczenia sądu. Z kolei w myśl art. 28 Europejski Trybunał Sprawiedliwości miałby być właściwy do orzekania w sprawach dotyczących przestępstw określonych w *Corpus* w zakresie jego wykładni; na żądanie państwa członkowskiego lub Komisji w kwestiach spornych dotyczących stosowania *Corpus Iuris*.

Ponadto wszelkie spory o właściwość poddane byłyby jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który orzekałby na żądanie Prokuratury Europejskiej, krajowej władzy sądowniczej lub prokuratorskiej w wypadku zaistnienia sporu o właściwość dotyczącego zastosowania zasady terytorialności europejskiej w zakresie odnoszącym się do prokuratorów krajowych i europejskich; na żądanie Prokuratury Europejskiej w zakresie odnoszącym się do sprawowania kontroli sądowej przez sądy krajowe; na żądanie oskarżonego w zakresie dotyczącym wyboru jurysdykcji.

Na koniec warto przypomnieć, że zasada komplementarności jako naczelna zasada *Corpus* miałaby zastosowanie także do postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Europejską,

5 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

6 Zob. L.K. Paprzycki, *Corpus Iuris – projekt europejskiego prawa karnego. Zarys problematyki*, „Palestra” 2000/4, s. 134 i n.

co oznaczałoby, że w razie konieczności przepisy wewnętrzne państw członkowskich mogłyby uzupełniać unormowania zawarte w projekcie.

2. Prokuratura Europejska w Traktacie z Lizbony

Komisja Europejska podjęła pomysł zbudowania Prokuratury Europejskiej, poświęcając tej idei w 2001 r. zieloną księgę o ochronie interesów finansowych Wspólnoty i utworzeniu Prokuratora Europejskiego z 2001 r.⁷ Jednakże w 2002 r. państwa członkowskie uznały, że stworzenie Prokuratury Europejskiej to „zbyt radykalny krok”⁸ i w ten sposób pomysł ten utknął na etapie rozważań akademickich.

Idea powołania do życia Prokuratury Europejskiej pozostała jednak żywa w Unii i niektórych państwach członkowskich, prowadzono nad nią w łonie instytucji europejskich prace analityczne⁹. Poświęcone Prokuraturze Europejskiej przepisy, sformułowane w kompromisowej wersji, do przyjęcia dla wszystkich państw członkowskich, znalazły się w ostatecznie nieratyfikowanym Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy z 2004 r.¹⁰

Zasadnicze znaczenie dla utworzenia Prokuratury Europejskiej miała jednak decyzja polityczna, w wyniku której idea ta znalazła po raz pierwszy wyraz legislacyjny w wiążącym akcie prawnym, jakim był Traktat z Lizbony z 2009 r.¹¹ W świetle przepisu art. 86 TFUE, Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, określonych w rozporządzeniu, a także do wnoszenia

przed właściwe sądy państw członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw.

Z punktu widzenia instytucjonalnego Prokuratura Europejska miała być ustanowiona w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii przez Radę rozporządzeniem, „w oparciu o Eurojust”. W tej sprawie Rada miała stanowić jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W razie braku porozumienia i w sytuacji, gdy co najmniej dziewięć państw członkowskich pragnęłoby ustanowić wzmocnioną współpracę na podstawie danego projektu rozporządzenia, informowałyby one o tym Parlament Europejski, Radę i Komisję, po czym stosowałoby się postanowienia w sprawie wzmocnionej współpracy.

Rozporządzenia Rady określają statut Prokuratury Europejskiej, warunki wypełniania jej funkcji, zasady proceduralne mające zastosowanie do jej działań, jak również zasady dopuszczalności dowodów oraz zasady sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez nią przy wypełnianiu jej funkcji.

Warto przy tym zauważyć, że w myśl art. 86 ust. 4 TFUE Rada Europejska może, jednocześnie lub później, przyjąć decyzję i rozszerzyć uprawnienia Prokuratury Europejskiej na zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją.

Pierwszą oznaką, że w łonie Unii poważnie rozważa się możliwość przystąpienia do realizacji możliwości przewidzianej w art. 86 ust. 1 TFUE, była wzmianka o Prokuraturze Europejskiej w Programie sztokholmskim¹² w 2010 r. W Planie działań służącym realizacji programu sztokholmskiego z 2010 r.¹³ przewidziano przedstawienie do 2013 r. przez Komisję Europejską komunikatu w sprawie przekształcenia Eurojust w Prokuraturę Europejską.

Prace nad przyszłą Prokuraturą Europejską prowadzone w tamtym okresie miały charakter badawczy¹⁴ i dotyczyły reguł postępowania. Dopiero w drugiej kolejności Komisja Europejska zajęła się kwestiami instytucjonalnymi. W tym celu m.in. zlecono przeprowadzenie oceny wpływu (*impact assessment*) różnych rozwiązań mających na celu ochronę interesów finansowych UE za pomocą prawa karnego, w tym możliwości utworzenia Prokuratury Europejskiej¹⁵. Raport z badań został przygotowany i przedstawiony Komisji Europejskiej w 2013 r. Prace ustawodawcze nad projektem rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej, o którym mowa w art. 86

7 Zielona księga w sprawie prawnokarnej ochrony interesów finansowych Wspólnoty i utworzenia Prokuratora Europejskiego, 11.12.2001, Bruksela, COM(2001) 715 final.

8 Sprawozdanie ze spotkania Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 28.02.2002 r., 6533/02 (Presse 43), s. 9, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-02-43_en.htm (dostęp: 10.06.2024 r.).

9 C. de Beaufort, *Nowe perspektywy w zakresie karnoprawnej ochrony interesów WE – w stronę Prokuratora Europejskiego?* [w:] *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska. Materiały z konferencji, Warszawa, 4–7 grudnia 2003*, red. M. Hudzik, C. Nowak, Warszawa 2005, s. 125 i n.

10 Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., s. 1. Art. III-274. 1: „W celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, ustawa europejska Rady może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. 2. Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w razie potrzeby w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, określonym w ustawie europejskiej przewidzianej w ustępie 1. Prokuratura Europejska jest właściwa do wnoszenia przed właściwymi sądami Państw Członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw. 3. Ustawa europejska, o której mowa w ustępie 1, określa statut Prokuratury Europejskiej, warunki wypełniania jej funkcji, zasady proceduralne mające zastosowanie do jej działań, jak również warunki dopuszczalności dowodów oraz zasady sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez nią przy wypełnianiu jej funkcji. 4. Rada Europejska może, jednocześnie lub później, przyjąć decyzję europejską zmieniającą ustęp 1 w celu rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej, aby obejmowały poważne przestępstwa o wymiarze transgranicznym oraz odpowiednio zmieniającą ustęp 2 w odniesieniu do sprawców i współsprawców poważnych przestępstw, dotyczących więcej niż jedno Państwo Członkowskie. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją”.

11 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1).

12 Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.Urz. UE C 115 z 2010 r., s. 1), pkt 3.1.1.

13 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego*, COM(2010) 171 final.

14 Projekt pt. *European Model Rules for the Procedure of the Future European Public Prosecutor's Office*, realizowany w latach 2010–2012, finansowany przez Komisję Europejską w ramach programu Hercule II, <https://orbi.uni.lu/bitstream/10993/42085/1/Model%20Rules%20and%20explanatory%20notes%20EN.pdf> (dostęp: 4.07.2024 r.). Wyniki badań porównawczych prowadzonych w toku projektu zostały częściowo opublikowane. Zob. K. Ligeti (red.), *Toward a Prosecutor for the European Union*, t. 1, *A comparative analysis*, Oxford–Portland 2013.

15 W ramach projektu „Study on the impact of the different policy options to protect the financial interests of the Union by means of criminal law, including the possibility of establishing a European Public Prosecutor's Office (EPPO)”, realizowanego przez Ecorys Netherlands i Ecorys UK.

ust. 3 TFUE, zostały zakończone przedstawieniem przez Komisję 17.07.2013 r. projektu odpowiedniego rozporządzenia¹⁶.

Bardzo szybko po przedstawieniu wniosku Komisji okazało się, że spora grupa państw członkowskich stoi na stanowisku, że propozycja Komisji, zgodnie z którą Prokuratura Europejska miała być silnie zcentralizowanym organem unijnym, idzie zbyt daleko. Pojawiły się także wątpliwości co do zgodności idei i sposobu tworzenia Prokuratury Europejskiej z zasadą pomocniczości wyrażoną w art. 5 ust. 3 Traktacie o Unii Europejskiej¹⁷. Warto przypomnieć, że oznacza ona, iż w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia może podejmować działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii¹⁸. Argumenty te zostały podniesione przez 14 izb parlamentów narodowych z 11 państw członkowskich w ramach procedury tzw. żółtej kartki, przewidzianej w Protokole nr 2 do TFUE¹⁹.

Po bardzo krótkim okresie powtórnych analiz Komisja podtrzymała swoją propozycję²⁰, uznając, że jest ona zgodna z zasadą subsydiarności²¹. Takie stanowisko Komisji nie rozwiało jednak zasadnych wątpliwości, czy działania na poziomie państw członkowskich, jak również działalność wcześniej istniejących instytucji UE, nie były wystarczające dla skutecznej ochrony interesów finansowych Unii. Ostatecznie jednak negocjacje nad propozycją Komisji w Radzie trwały ponad trzy lata, państwa członkowskie nie były bowiem w stanie wypracować konsensusu i jednolitego stanowiska co do struktury oraz kompetencji Prokuratury Europejskiej²². I choć z końcem 2016 r. powstał ostateczny, kompromisowy projekt rozporządzenia, Szwecja opowiadała się przeciwko idei utworzenia Prokuratury Europejskiej. W tej sytuacji, wobec impasu negocjacyjnego, na początku 2017 r., korzystając z możliwości przewidzianej w art. 86 ust. 1 TFUE, grupa 16 państw członkowskich UE rozpoczęła procedurę wzmocnionej współpracy, która zakończyła się przyjęciem rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej²³.

Na stanowisko Prokuratora Europejskiego²⁴ pod koniec 2019 r. wybrano rumuńską prokurator Laurę Codruga Kövesi, zaś jej zastępcami prokuratorów z dwóch „starych” państw członkowskich, to jest Andréa Rittera z Niemiec i Danilo Caccarelli z Włoch. Po niezbędnym okresie przygotowawczym²⁵ Prokuratura Europejska rozpoczęła działalność 1.06.2021 r.

3. Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej

Prokuratura Europejska została powołana przez państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy w celu polepszenia ochrony interesów finansowych Unii. Jednocześnie jednak państwa nie zgodziły się na wyłączną kompetencję Prokuratury Europejskiej w zakresie czynów godzących w interesy finansowe UE i zdecydowały, że będzie ona dzielona między Prokuratorę Europejską a organy państw. Zatem do właściwości Prokuratury Europejskiej należy prowadzenie postępowań dotyczących zasadniczo trzech kategorii czynów: po pierwsze, przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych²⁶, bez względu na to, czy na mocy prawa krajowego ten sam czyn zabroniony można uznać za inny rodzaj przestępstwa; po drugie, przestępstw dotyczących udziału w organizacji przestępczej, jeżeli celem działalności przestępczej takiej organizacji jest popełnienie jednego z przestępstw naruszających interesy finansowe Unii; oraz po trzecie, każdego innego przestępstwa, które jest nierozzerwalnie związane z czynami zabronionymi należącymi do jednej z dwóch wcześniej wskazanych kategorii. Przy czym Prokuratura Europejska nie jest właściwa w sprawach przestępstw dotyczących krajowych podatków bezpośrednich, w tym przestępstw nierozzerwalnie z nimi związanych.

Z powyższego wyliczenia wynika, że Prokuratura Europejska ma zajmować się tylko sprawami o najpoważniejsze czyny. W związku z tym, jeśli przestępstwo wyrządzi lub może wyrządzić interesom finansowym Unii szkodę, której wartość jest mniejsza niż 10 000 EUR, Prokuratura Europejska może wykonywać swoją właściwość wyłącznie pod warunkiem, że postępowanie w sprawie będzie wywoływało na poziomie Unii reperkusje, które wymagają prowadzenia postępowania przygotowawczego przez Prokuratorę Europejską, o popełnienie przestępstwa będą mogli być podejrzani urzędnicy lub

16 Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2013) 534 final. Szczegółowa analiza C. Nowak, *Prokuratura...*, s. 29 i n.

17 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.

18 Na temat zasady proporcjonalności zob. D. Miąsik [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 2, *Zasady i prawa podstawowe*, red. D. Miąsik, Warszawa 2022, s. 528 i n.

19 Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.Urz. UE C 115 z 2008 r., s. 206). Zob. M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska, geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018, s. 186 i n.

20 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2, COM(2013) 851.

21 Zob. na ten temat szerzej I. Wiczkorek, *The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments*, „German Law Journal” 2015/5, s. 1247–1270.

22 Proces ten szczegółowo omawia M. Tomczyk, *Prokuratura...*, s. 188 i n.

23 Dz.Urz. UE L 283, s. 1.

24 Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939 Europejski Prokurator Generalny wybierany jest spośród kandydatów, którzy są aktywnymi członkami prokuratury lub sądownictwa państw członkowskich lub aktywnymi prokuratorami europejskimi oraz odznaczają się niekwestionowaną niezależnością.

25 W myśl art. 120 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939 Prokuratura Europejska podejmuje zadania operacyjne (tzn. związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz z wnoszeniem i popieraniem oskarżeń powierzone jej na mocy niniejszego rozporządzenia), począwszy od daty określonej decyzją Komisji na wniosek Europejskiego Prokuratora Generalnego, po tym, jak zostanie ustanowiona Prokuratura Europejska. Data, którą miała określić Komisja, nie mogła przypadać wcześniej niż trzy lata po dniu wejścia w życie rozporządzenia 2017/1939, to jest od 20.11.2017 r. Ostatecznie data ta została ustalona na 1.06.2021 r.

26 Dz.Urz. UE L 198, s. 29. W dyrektywie zalecono kryminalizację oszustwa na szkodę interesów finansowych UE, a także prania pieniędzy, korupcji w sektorze publicznym oraz przywłaszczenia urzędniczego, na szkodę interesów finansowych UE. Zob. szerzej C. Nowak, *Implementation of the PIF Directive in Polish Criminal Law*, „Studia Iuridica Lublinensia” (w druku).

inni pracownicy Unii lub członkowie instytucji Unii (art. 25 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939). Prokuratura Europejska odstępuje od wykonywania swojej właściwości, jeśli maksymalny wymiar sankcji karnych przewidziany w prawie krajowym za przestępstwo objęte zakresem właściwości Prokuratury Europejskiej jest taki sam jak maksymalny wymiar sankcji karnych za przestępstwo nierozdzielnie z nim związane lub niższy, chyba że przestępstwo nierozdzielnie związane miało charakter instrumentalny w stosunku do przestępstwa objętego zakresem zastosowania lub jeśli zaistnieją podstawy, by przypuszczać, że wartość szkody, która została wyrządzona lub może zostać wyrządzona interesom finansowym Unii, nie przekracza wartości szkody, która została wyrządzona lub może zostać wyrządzona innemu pokrzywdzonemu.

Dodatkowo należy zauważyć, że szczególnie określona jest właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej w odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT. Ze względu na przepisy dyrektywy 2017/1371 Prokuratura Europejska może się jedynie zajmować poważnymi przestępstwami przeciwko wspólnemu systemowi VAT, które są zdefiniowane jako umyślne działanie lub zaniechanie związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich Unii i wiążące się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 000 000 EUR.

Prokuratura Europejska wykonuje swoją właściwość, wszczynając postępowanie przygotowawcze albo podejmując decyzję o skorzystaniu z prawa do przejęcia sprawy. Właściwe organy krajowe są zobowiązane odstąpić od wykonywania swojej właściwości w zakresie tego samego czynu zabronionego (art. 25 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939).

4. Podsumowanie

Wydaje się nieuniknione, że w przyszłości pojawią się spory o właściwość pomiędzy Prokuraturą Europejską a organami państwa członkowskiego, zwłaszcza w kontekście spraw o mieszanym charakterze (sprawa obejmująca czyny godzące w interesy finansowe UE oraz inne). Zgodnie z rozporządzeniem 2017/1939 ostatecznie decyzje w tym zakresie będzie podejmował organ krajowy uprawniony do ustalania właściwości w zakresie postępowania przygotowawczego na szczeblu krajowym, określony przez państwo członkowskie (art. 25 ust. 6). W tej chwili, ze względu na krótki okres, który minął od rozpoczęcia funkcjonowania przez Prokuraturę Europejską, trudno ocenić, czy i na ile to rozwiązanie się sprawdzi.

Bez względu jednak na tego rodzaju spory i początkowe trudności, rozpoczęcie działalności przez Prokuraturę Europejską stanowi historyczny przełom w trwającym prawie 30 lat procesie instytucjonalnego wzmacniania ochrony interesów finansowych UE. Należy mieć nadzieję, że Prokuratura Europejska rzeczywiście przyczyni się do poprawy stanu ochrony finansów Unii.

Abstract

dr hab. Celina Nowak, prof. ALK

Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5230-1057>).

Genesis and Material Competence of the European Public Prosecutor's Office

Keywords: *European Public Prosecutor's Office, protection of the Union's financial interests, EU criminal law, Corpus Iuris*

This article addresses the genesis of the newly established European Public Prosecutor's Office (EPPO) responsible for the protection of the Union's financial interests, as well as the material competence of this body. The objective of the article is to analyse the process of development of the EPPO, since the inception of the idea of establishment of the institution in Corpus Iuris, through the treaty basis in Article 86 TFEU, to the actual implementation and establishment of the EPPO in 2021. Moreover, the article examines the scope of the EPPO's material competence and highlights the EPPO's role in complementing the system of protection of the Union's financial interests.

Bibliografia/References

- Corpus Iuris* zawierający przepisy karne mające na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej, tłum. A. Walczak-Zochowska, Warszawa 1999.
- de Beaufort C., *Nowe perspektywy w zakresie karnoprawnej ochrony interesów WE – w stronę Prokuratora Europejskiego?* [w:] *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska. Materiały z konferencji*, Warszawa, 4–7 grudnia 2003, red. M. Hudzik, C. Nowak, Warszawa 2005.
- Ligeti K. (red.), *Toward a Prosecutor for the European Union*, t. 1, *A comparative analysis*, Oxford–Portland 2013.
- Miąsik D. [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 2, *Zasady i prawa podstawowe*, red. D. Miąsik, Warszawa 2022.
- Nowak C., *Implementation of the PIF Directive in Polish Criminal Law*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” (w druku).
- Nowak C., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego*, Warszawa 2023.
- Nowak C., *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „*Prokuratora i Prawo*” 2013/11.
- Paprzycki L.K., *Corpus Iuris – projekt europejskiego prawa karnego. Zarys problematyki*, „*Palestra*” 2000/4.
- Tomczyk M., *Prokuratura Europejska, geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018.
- Wieczorek I., *The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments*, „*German Law Journal*” 2015/5.