



dr Grażyna Stronikowska

Autorka jest prokuratorem Prokuratury Krajowej (ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3306-9000>).

Prokuratura Europejska z perspektywy polskiej prokuratury

Słowa kluczowe: *Prokuratura Europejska, prokurator europejski, delegowany prokurator europejski, stała izba, rozporządzenie 2017/1939*

Prokuratura Europejska działa od 1.06.2021 r., ścigając przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii popełnione po 20.11.2017 r. Decyzją z 29.02.2024 r. Komisja Europejska potwierdziła udział Polski w Prokuraturze Europejskiej w zakresie przestępstw należących do jej właściwości, popełnionych po 1.06.2021 r. Prokuratura Europejska rozpocznie działalność w Polsce 20 dni po mianowaniu prokuratora europejskiego przez Radę Unii Europejskiej¹. Będzie to przełomowa data dla polskiej prokuratury, oznaczająca bezprecedensowe przełamanie jej monopolu na prowadzenie postępowań przygotowawczych i kierowanie aktów oskarżenia. Włączenie Prokuratury Europejskiej do polskiego porządku prawnego powoduje konieczność dostosowania prawa i zmian organizacyjnych. Jej funkcjonowanie będzie wpływać na pracę krajowych prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze o przestępstwa mogące wchodzić w zakres jej kompetencji. W artykule przedstawiono główne założenia organizacji, funkcjonowania i prowadzenia postępowań karnych przez EPPO w kontekście potrzebnych zmian w polskim prawie² i wyzwania dla praktyki.

1. Uwagi wstępne

1.1. Organizacja Prokuratury Europejskiej

Prokuratura Europejska (European Public Prosecutor's Office – EPPO) jest niezależnym i niepodzielnym organem Unii, o zdecentralizowanej strukturze, działającym jako jeden urząd. Szczebel centralny, z siedzibą w Luksemburgu, stanowią: Europejski Prokurator Generalny, pełniący funkcje organizacyjne, kierownicze i reprezentacyjne, jego dwóch zastępców oraz Kolegium (składające się z Europejskiego Prokuratora

Generalnego i prokuratorów europejskich), sprawujące kontrolę zwierzchnią nad Prokuraturą Europejską, a także dyrektor administracyjny. Prokuratorzy europejscy (po jednym z każdego państwa członkowskiego) pełnią podwójną funkcję – nadzorczą wobec delegowanych prokuratorów europejskich z ich państwa, a w ramach stałych izb kierują i monitorują postępowania karne prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich w innych państwach członkowskich.

Na poziomie krajowym EPPO reprezentuje co najmniej dwóch delegowanych prokuratorów europejskich³, którzy – pod kierunkiem stałych izb i ze wsparciem prokuratora europejskiego – wszczynają i prowadzą postępowania przygotowawcze, wnoszą oraz popierają akty oskarżenia aż do prawomocnego zakończenia sprawy albo podejmują inne decyzje kończące postępowania przygotowawcze. Językiem roboczym Prokuratury Europejskiej jest język angielski⁴.

1 Decyzja Komisji (UE) 2024/807 z 29.02.2024 r. potwierdzająca uczestnictwo Polski we wzmacnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 2024/807).

2 Prace nad tekstem ukończono 31.03.2024 r. Natomiast 11.06.2024 r., na stronach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, zostały opublikowane założenia do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmacnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej, UC55, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-zwiazku-z-przystapieniem-rzeczypospolitej-polskiej-do-wzmocnionej-wspolpracy-w-zakresie-prokuratury-europejskiej> (dostęp: 22.06.2024 r.).

3 Tylko Cypr ma jednego delegowanego prokuratora europejskiego, sześć państw – dwóch, a pozostałe – powyżej tej liczby. Zob. EPPO, *Annual Report 2023*, EPPO_Annual_Report_2023.pdf (dostęp: 7.06.2024 r.).

4 Decyzja Kolegium Prokuratury Europejskiej (EPPO) z 30.09.2020 r. w sprawie wewnętrznego systemu językowego (Decyzja Kolegium 002/2020), www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020.002_EPPO_Language_decision_translation-PL.pdf (dostęp: 7.06.2024 r.).

1.2. Ramy prawne

Prokuratura Europejska prowadzi postępowania karne w państwach członkowskich o odmiennych systemach prawnych. Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej⁵ zawiera tylko minimalny katalog czynności dowodowych, nie ustalając minimalnych standardów postępowania. Przepisy krajowej procedury karnej mają zastosowanie, gdy dane zagadnienie nie jest regulowane rozporządzeniem, które stosuje się bezpośrednio. Przy jednoczesnym unormowaniu w prawie krajowym i rozporządzeniu 2017/1939 pierwszeństwo przyznaje się rozporządzeniu. Ponieważ w znacznej mierze jest ono poświęcone procesowi decyzyjnemu w Prokuraturze Europejskiej oraz relacji z organami krajowymi przy określaniu właściwości Prokuratury Europejskiej, w efekcie postępowania są przede wszystkim prowadzone na podstawie krajowej procedury karnej. Dopełnieniem rozporządzenia 2017/1939 jest Regulamin wewnętrzny Prokuratury Europejskiej⁶, określający organizację pracy i warunki procedowania przy podejmowaniu decyzji, oraz wytyczne Kolegium mające na celu zapewnienie spójności w realizacji europejskiego podejścia w postępowaniach EPPO⁷.

1.3. Właściwość rzeczowa

Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej opiera się na dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁸ implementowanej do porządków krajowych i ma charakter właściwości dzielonej z państwami członkowskimi. Obowiązuje zasada legalizmu. Ogólną właściwość rzeczową EPPO wobec przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii (dalej: PIF) dopełnia właściwość szczególna i pomocnicza⁹, rozszerzająca kompetencje EPPO na przestępstwa nierozzerwalnie związane z przestępstwami PIF, czyli przestępstwa krajowe, popełnione w tożsamy okolicznościach faktycznych jak przestępstwa PIF (co ma znaczenie dla stosowania zasady *ne bis in idem*)¹⁰, których objęcie właściwością EPPO wymaga spełnienia dodatkowych warunków. Z tego zakresu są wyłączone podatki bezpośrednie¹¹, ale nie podatek akcyzowy będący podatkiem

pośrednim¹². Zapewnione EPPO uprawnienie do przejścia sprawy od organów krajowych albo odstąpienia od wykonywania właściwości i przekazania sprawy organom krajowym każdej sprawy, na każdym jej etapie do czasu wniesienia aktu oskarżenia, z jednoczesnym przyznaniem EPPO priorytetu w prowadzeniu albo nieprowadzeniu danej sprawy powoduje, że właściwość tę można określić jako „płynną”.

2. Prokurator europejski z Polski

2.1. Powołanie na urząd

Prokurator europejski zostanie wyłoniony w wyniku trójetapowej procedury, obejmującej konkurs krajowy¹³, w którym zostanie wskazanych trzech kandydatów, poddanych następnie ocenie europejskiej komisji selekcyjnej, z których Rada Unii Europejskiej dokonana wyboru jednego, powołując go na urząd prokuratora europejskiego. Prokuratorzy europejscy są powoływani na nieodnawialną sześcioletnią kadencję i mają status pracowników tymczasowych zatrudnianych przez Unię na podstawie umowy, co oznacza, że w świetle obecnie obowiązującej ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁴ prokurator europejski z Polski musiałby zrzec się dotychczasowego stanowiska, co uniemożliwiłoby mu podejmowanie decyzji i czynności w postępowaniu EPPO prowadzonym na podstawie prawa krajowego.

2.2. Stałe izby – centrum decyzyjne

Kolegium ustanowiło 15 stałych izb¹⁵, składających się z dwóch stałych członków i przewodniczącego. Każdy prokurator europejski wchodzi w skład co najmniej jednej stałej izby. W jej ramach nie mogą być rozpatrywane sprawy, które nadzoruje, ale uczestniczy w posiedzeniach stałej izby, w toku których są omawiane sprawy prowadzone przez delegowanego prokuratora europejskiego z jego państwa.

Stałe izby, złożone z prokuratorów europejskich pochodzących z innych państw członkowskich niż rozpatrywana sprawa, mają zasadniczy wpływ na ich bieg. Wykonując nadzór nad postępowaniami delegowanych prokuratorów europejskich i na podstawie przedstawianych przez nich projektów decydują o skierowaniu aktu oskarżenia, konsensualnym zakończeniu postępowania przygotowawczego, przekazaniu sprawy organom krajowym, jeśli dana sprawa nie należy do właściwości EPPO, a także postanawiają o umorzeniu postępowania. Przy objęciu jurysdykcją więcej niż jednego państwa mogą podjąć decyzję o jej przydzieleniu delegowanemu prokuratorowi europejskiemu w innym państwie członkowskim, podzieleniu lub rozdzieleniu między delegowanych prokuratorów europejskich, co może być ryzykowne z uwagi na niebezpieczeństwo *forum shopping* i tzw. prania reguł procesowych (*process laundering*)¹⁶.

5 Dz.Urz. UE L 283, s. 1 – dalej rozporządzenie 2017/1939.

6 Regulamin wewnętrzny Prokuratury Europejskiej przyjęty decyzją 3/2020 kolegium Prokuratury Europejskiej (EPPO) z dnia 12 października 2020 r. oraz zmieniony i uzupełniony decyzją 85/2021 kolegium EPPO z dnia 11 sierpnia 2021 r. i decyzją 26/2022 kolegium EPPO z dnia 29 czerwca 2022 r. (Dz.Urz. UE C 181 z 2023 r., s. 1).

7 Np. Decision of the College of the European Public Prosecutor's Office of 26 January 2022 adopting guidelines of the College of the EPPO on the application of Article 31 of Regulation (Eu) 2017 /1939 (College Decision 006/2022) https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.006_Ddecision_adopting_Guidelines_on_the_application_of_article_31_of_the_EPPO_Regulation.pdf (dostęp: 7.06.2024 r.).

8 Dz.Urz. UE L 198, s. 29.

9 Zob. G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 184–187, 189.

10 Zob. J.E. Guerra, *The Material Competence of the EPPO and the Concept of Inextricably Linked Offences*, „EuCrIm” 2021/1.

11 Zob. D. Ceccarelli, *The EPPO and the Fight against VAT Fraud – A Legal Obstacle in the Regulation?*, „EuCrIm” 2021/1, s. 48.

12 Zob. J. Marczakowska-Proczka, *Które podatki zasilają budżet państwa?*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/kto-re-podatki-zasilaja-budzet-panstwa> (dostęp: 7.06.2024 r.).

13 Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny ogłasza nabór kandydatów na stanowisko Prokuratora Europejskiego – Ministerstwo Sprawiedliwości – <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministers-sprawiedliwosci-prokurator-generalny-oglasza-naborkandydatow-na-stanowisko-prokuratora-europejskiego> (dostęp: 22.06.2024 r.).

14 Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm. Zob. art. 132 § 1.

15 Decyzja w sprawie stałych izb (Dz.Urz. UE C 59 z 2021 r., s. 8, ze zm.).

16 Zob. G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska...*, s. 220.

Prawidłowość wyboru państwa członkowskiego, w którym nastąpiło wniesienie aktu oskarżenia, ocenia sąd rozpoznający sprawę. Stałe izby mogą wydać delegowanemu prokuratorowi europejskiemu polecenie wszczęcia lub przejęcia postępowania przygotowawczego od organów krajowych i inne polecenia zgodne z prawem krajowym, które muszą być uzasadnione efektywnością postępowania przygotowawczego i oskarżenia, leżeć w interesie wymiaru sprawiedliwości lub służyć zapewnieniu spójnego funkcjonowania EPPO. Te nieostre przesłanki dają stałym izbom uprawnienie do ingerowania w postępowania prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich w innych sytuacjach niż bezpośrednio wskazane w rozporządzeniu 2017/1939.

Decyzje i polecenia stałych izb są włączane do wewnętrznych, elektronicznych akt sprawy EPPO (system zarządzania sprawami; *central management system* – CMS), które umożliwiają stałym izbom wypełnianie funkcji wobec postępowań prowadzonych przez delegowanych prokuratorów europejskich¹⁷. Decyzje procesowe są podejmowane przez delegowanych prokuratorów europejskich i składają się na krajowe akta sprawy, które wraz z materiałem dowodowym są gromadzone zgodnie z prawem krajowym.

2.3. Prokurator europejski – niezbędne ogniwo

Prokurator europejski pełni funkcję pośrednika pomiędzy stałą izbą i delegowanym prokuratorem europejskim, spoczywa na nim szczególna odpowiedzialność za nadzorowane, w imieniu stałej izby, postępowania delegowanego prokuratora europejskiego, oraz przedstawia stałej izbie opracowania, opinie i wnioski o podjęcie decyzji. Przekazuje delegowanemu prokuratorowi europejskiemu informacje pochodzące od stałej izby i wydaje polecenia oraz czuwa, aby decyzje i polecenia stałej izby były zgodne z prawem krajowym.

2.4. Uprawnienia kontrolne

Uprawnieniem nadzorującego prokuratora europejskiego, do którego należy odnosić krajowe przepisy mówiące o prokuratorze wyższym rangą nad nadzorowanym prokuratorem, jest kontrola decyzji i czynności delegowanego prokuratora europejskiego, w ramach struktury prokuratury.

W warunkach polskich do takich czynności można zaliczyć np.: wydawanie postanowień o przedłużeniu śledztwa (art. 310 § 2 Kodeks postępowania karnego¹⁸), występowanie z wnioskiem o przedłużenie tymczasowego aresztowania (art. 263 § 4 k.p.k.) i orzekanie o wyłączeniu prokuratora (art. 48 k.p.k.), co oznacza potrzebę przyjęcia w Kodeksie postępowania karnego, że takie uprawnienia procesowe prokuratora bezpośrednio przełożonego i nadrzędnego wobec delegowanego prokuratora europejskiego wykonuje prokurator europejski¹⁹.

Pomimo że rozporządzenie 2017/1939 zastrzega, iż państwa członkowskie nie muszą ustanawiać kontroli sądowej, gdy prawo

krajowe przewiduje procedurę weryfikacji decyzji w ramach prokuratury, to kontrola instancyjna decyzji delegowanego prokuratora europejskiego przez prokuratora europejskiego nie jest jednoznaczna. W polskich warunkach takiej kontroli podlegają postanowienia i zarządzenia oraz inne czynności prokuratora w postępowaniu przygotowawczym (art. 302 k.p.k.) i inne decyzje m.in.: postanowienie w przedmiocie kosztów w postępowaniu przygotowawczym (art. 626a k.p.k.), zarządzenie o odmowie wyrażenia zgody na porozumiewanie się tymczasowo aresztowanego za pośrednictwem aparatu telefonicznego (art. 217c § 4 Kodeksu karnego wykonawczego²⁰), decyzje prokuratora prowadzące do skierowania subsydiarnego aktu oskarżenia (art. 330 § 2 k.p.k.). Zgodnie z rozporządzeniem 2017/1939 takie decyzje delegowanego prokuratora europejskiego powinno się traktować jako akty proceduralne EPPO, które wywołują „skutki prawne wobec osób trzecich” (podejrzanego, pokrzywdzonego i innych zainteresowanych osób), dla których wymaga się kontroli sądów krajowych.

Innym przykładem jest zastrzeżenie dla Prokuratora Generalnego uprawnienie uchylenia prawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego (art. 328 k.p.k.), które należałoby przypisać stałej izbie. Rozstrzygnięcia wymaga, czy rozporządzenie 2017/1939 w inny sposób niż prawo krajowe, ale definitywnie, reguluje podjęcie postępowania i wówczas nie ma możliwości zastosowania art. 328 k.p.k. albo czy przewidziana w nim możliwość podjęcia postępowania na podstawie nowych okoliczności faktycznych nie wyłącza zastosowania prawa krajowego przewidującego inne powody podjęcia (wznowienia). Takie zagadnienia niewątpliwie będą stanowić wyzwanie dla praktyki, również z uwagi na gwarancje procesowe stron postępowania i zasadę równości wobec prawa²¹.

2.5. Postępowanie przygotowawcze

Prokurator europejski, po uzyskaniu zgody stałej izby, jest uprawniony do osobistego prowadzenia postępowania przygotowawczego, w szczególności gdy zachodzi podejrzenie, że przestępstwa dopuścił się urzędnik, inny pracownik lub członek instytucji unijnych lub z uwagi na wagę przestępstwa i jego potencjalne skutki dla Unii. W takim postępowaniu prokurator europejski posiada wszystkie uprawnienia i obowiązki przypisane delegowanemu prokuratorowi europejskiemu zgodnie z rozporządzeniem 2017/1939 i prawem krajowym. Jest uprawniony do zarządzenia albo złożenia wniosku o przeprowadzenie czynności w postępowaniu przygotowawczym²² oraz uczestniczenia w postępowaniu sądowym.

W świetle obecnych przepisów posiadanie takich uprawnień przez prokuratora europejskiego stałoby w sprzeczności z jego statusem jako pracownika Unii, w związku z czym ustawodawca krajowy musi znaleźć rozwiązanie umożliwiające prokuratorowi europejskiemu zachowanie uprawnień prokuratora krajowego w postępowaniu przygotowawczym EPPO.

17 Zob. K. Siitam-Nyiri, *EPPO and Digital Challenges*, „Eu crim” 2021/1, s. 62.

18 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.) – dalej k.p.k.

19 Podobnie, zastrzeżone dla Prokuratora Generalnego wniesienie kasacji (art. 521 § 1 k.p.k.) i udział w postępowaniu ulaskawieniowym (dział XII rozdział 59 k.p.k.) należałoby przypisać EPPO.

20 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r. poz. 706 ze zm.).

21 Zob. Y. Van Den Berge, *Role of the Belgian Investigative Judge in EPPO Cases*, „Eu crim” 2021/1, s. 63.

22 W 2023 r. stałe izby podjęły trzy decyzje w sprawie wniosku prokuratora europejskiego o osobiste prowadzenie postępowania przygotowawczego. Zob. EPPO, *Annual Report 2023...*, s. 75.

3. Delegowani prokuratorzy europejscy w Polsce

3.1. Powołanie

Kandydaci na delegowanych prokuratorów europejskich są wskazywani przez państwo członkowskie, a następnie powoływani przez Kolegium na wniosek Europejskiego Prokuratora Generalnego. Status delegowanych prokuratorów europejskich, którzy są zatrudnieni w EPPO w charakterze specjalnych doradców, polega na zachowaniu uprawnień prokuratorów państwa członkowskiego, z którego są delegowani, oraz na przyznaniu uprawnień wynikających z przynależności do EPPO, co obrazowo określa się jako „podwójny kapelusz” delegowanych prokuratorów europejskich – krajowy i europejski.

Przewiduje się, że na odnawialną pięcioletnią kadencję zostanie powołanych 24 delegowanych prokuratorów europejskich, którzy będą rozmieszczeni w trzech albo czterech biurach EPPO na terenie kraju, w tym jednym z siedzibą w Warszawie. Delegowanymi prokuraturami europejskimi będą mogli zostać co najmniej prokuratorzy okręgowi, wybrani w krajowej procedurze konkursowej²³. Na delegowanych prokuratorach europejskich, wyłączonych ze struktury krajowej prokuratury, spoczywa odpowiedzialność za działalność procesową EPPO, stąd powinni być doświadczonymi profesjonalistami w dziedzinie postępowań karnych o przestępstwa PIF. Polska planuje największą liczbę delegowanych prokuratorów europejskich w porównaniu do innych państw członkowskich²⁴, przy czym ich liczba sukcesywnie się zwiększa²⁵.

Za dużą liczbą delegowanych prokuratorów europejskich w Polsce przemawiają licznie prowadzone w prokuraturach postępowania w sprawach przestępstw PIF dotyczące strony dochodowej (głównie VAT) oraz wydatkowej budżetu Unii (m.in. z umowy przetargowej, przestępstwa korupcyjne dotyczące funduszy unijnych i po stronie podmiotu udzielającego dotacji), co będzie oznaczało więcej spraw dla EPPO²⁶. Obecnie gromadzone dane nie pozwalają na ustalenie liczby prowadzonych w prokuraturze postępowań przygotowawczych o przestępstwa PIF²⁷, co może utrudnić szybkie przystosowanie do współpracy z EPPO, tym bardziej jej kompetencją objęte zostały przestępstwa popełnione po 1.06.2021 r.

3.2. Zadania

Po zarejestrowaniu sprawy, delegowany prokurator europejski dokonuje weryfikacji informacji, a następnie wszczyna albo przejmuje sprawę do prowadzenia, albo zleca wykonanie czynności organom krajowym. Sporządza plan postępowania, sprawozdania z postępu i istotnych czynności postępowania, które

są rejestrowane w CMS. Na tej podstawie stałe izby podejmują decyzje i wydają polecenia przeprowadzenia albo powstrzymania się od przeprowadzenia czynności. W toku postępowania sądowego delegowany prokurator europejski kontynuuje czynności sprawozdawcze, a stała izba podejmuje decyzję o zaskarżeniu orzeczenia sądu. W ten sposób akta sprawy wirtualnie krążą między centralą EPPO a delegowanym prokuratorem europejskim²⁸.

Zabezpieczenie niezależności delegowanego prokuratora europejskiego stanowi procedura weryfikacji poleceń, która polega na zwróceniu się przez delegowanego prokuratora europejskiego z wnioskiem do właściwej stałej izby, a gdy ta odrzuci wniosek – o ponowne rozpatrzenie sprawy – do Europejskiego Prokuratora Generalnego, który przekazuje wniosek delegowanego prokuratora europejskiego innej stałej izbie podejmującej ostateczną decyzję. Jej dopełnienie stanowi brak możliwości postanowienia przez stałą izbę o umorzeniu postępowania, gdy delegowany prokurator europejski sporządził projekt aktu oskarżenia²⁹.

3.3. Postępowanie przygotowawcze

Głównym obowiązkiem delegowanego prokuratora europejskiego jest prowadzenie postępowań przygotowawczych. Delegowani prokuratorzy europejscy, kierując się wytycznymi Kolegium, będą stosować rozporządzenie 2017/1939 i inne akty prawa unijnego oraz Kodeks karny³⁰, Kodeks postępowania karnego, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³¹ i inne akty prawa krajowego. W uproszczeniu można uznać, że delegowany prokurator europejski będzie funkcjonować w „kapeluszu europejskim” w ramach EPPO, a działać przede wszystkim „w krajowym”, pod „parasolem” EPPO.

Postępowania przygotowawcze (śledztwa) delegowani prokuratorzy europejscy będą prowadzić osobiście albo zlecać ich prowadzenie Policji i innym organom ścigania.

Uproszczony sposób realizowania czynności transgranicznych, wykonywanych w ramach jednego urzędu – przez pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego innego państwa członkowskiego, na wniosek delegowanego prokuratora europejskiego państwa członkowskiego prowadzącego postępowanie przygotowawcze, usprawnia prowadzenie postępowań, ale może skutkować wątpliwościami dopuszczalności w ten sposób zebranych dowodów przed sądami krajowymi³².

Z uwagi na związanie Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej³³, za wątpliwe należy uznać korzystanie przez delegowanego prokuratora europejskiego z dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa karnego (art. 168a k.p.k.) oraz dowodów popełnienia przestępstwa innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej (art. 168b k.p.k.), bez uzyskania tzw. zgody następnej sądu.

23 Polska część Prokuratury Europejskiej – Ministerstwo Sprawiedliwości – <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/polska-czescia-prokuratury-europejskiej> (dostęp: 22.06.2024 r.).

24 Najwięcej, bo 20, delegowanych prokuratorów europejskich jest w Rumunii – EPPO, *Annual Report 2023...*, s. 50.

25 Por. EPPO, *Annual Report 2022*, FINAL PRINT EPPO 2022 Annual Report EN_PL WEB.pdf (dostęp: 18.03.2024 r.).

26 W 2022 r. EPPO prowadziła 1117 spraw (zob. EPPO, *Annual Report 2022...*, s. 12), w 2023 r. – 1927, najwięcej we Włoszech – 556 (zob. EPPO, *Annual Report 2023...*, s. 36).

27 Dostęp do informacji publicznej – Prokuratura Krajowa, 1001-1. Ip.180.2024, z 21.03.2024 r.

28 I. Maschl-Clausen, *The Permanent Chambers at the Heart of the EPPO's Decision-making*, „Eu crim” 2021/1, s. 55.

29 M.C. Sabadell Carnicero, *The Independence of the European Prosecutor's Office*, „Eu crim” 2021/1, s. 58.

30 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.) – dalej k.k.

31 Dz.U. z 2023 r. poz. 1115 ze zm.

32 Zob. T. Laptos, *EPPO – Diversity and Challenges in Investigation and Prosecution in 22 Member States*, „Eu crim” 2021/1, s. 53–54.

33 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

Odrębną kwestią pozostaje wykonywanie przez EPPO uprawnień w zakresie udzielania zgody na czynności operacyjno-rozpoznawcze realizowane przez Policję i inne służby. Unormowania wymaga, w jaki sposób delegowany prokurator europejski, jako prokurator krajowy, będzie mógł inicjować działania, które wymagają autoryzacji wniosków służb kierowanych do sądu przez Prokuratora Generalnego.

W przypadku Polski mogą zarysować się odrębności w prowadzeniu postępowań przygotowawczych przez EPPO i prokuratorów krajowych oraz organy ścigania³⁴, jeśli orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące rozporządzenia 2017/1939 przyczyni się do podwyższenia standardów gwarancji procesowych uczestników postępowania karnego prowadzonego przez EPPO (np. poprzez wymóg uzyskania uprzedniej zgody sądu na przeprowadzenie przeszukania)³⁵, co będzie skutkowało zmianami prawa w odniesieniu do postępowania krajowego.

3.4. Zakończenie postępowania przygotowawczego

Delegowany prokurator europejski sporządza sprawozdanie z ustaleń postępowania przygotowawczego, przedkładając projekt aktu oskarżenia (albo wniosku o warunkowe umorzenie – z art. 336 k.p.k.), decyzji o przekazaniu sprawy delegowanemu prokuratorowi europejskiemu w innym państwie członkowskim, umorzeniu lub zastosowaniu uproszczonej procedury ścigania (konsensualnego zakończenia postępowania przygotowawczego), które prokurator europejski przekazuje stałej izbie wraz z opinią i projektem decyzji. Projekt aktu oskarżenia stała izba ocenia w terminie 21 dni od jego otrzymania. Tym samym do sporządzenia aktu oskarżenia i wniesienia go do sądu delegowany prokurator europejski będzie musiał zarezerwować więcej czasu niż wynika to z art. 331 § 1 (14 dni) i art. 331 § 3 k.p.k. (7 dni).

O zastosowaniu procedury konsensualnego zakończenia postępowania przygotowawczego zdecyduje stała izba w sytuacjach przewidzianych w rozporządzeniu 2017/1939, na podstawie projektu delegowanego prokuratora europejskiego i zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 335 k.p.k.

Gdy prawo krajowe stoi na przeszkodzie wniesieniu aktu oskarżenia wobec danej osoby, stała izba – na podstawie sprawozdania delegowanego prokuratora europejskiego – postanawia o umorzeniu postępowania z mocy rozporządzenia 2017/1939, gdy zachodzi jedna z enumeratywnie wyliczonych w art. 39 ust. 1 przesłanek: śmierć albo niepoczytalność podejrzanego, amnestia, immunitet, przedawnienie, *ne bis in idem* czy brak dowodów. Takie postanowienie o umorzeniu podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z art. 263 ak. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁶, jeżeli jest zaskarżone bezpośrednio na podstawie prawa Unii. Czy to oznacza, że kontroli sądu krajowego, jako „wywołujące skutki wobec osób trzecich”, będzie mogło podlegać postanowienie o umorzeniu oparte na przesłankach z art. 17 § 1 k.p.k., których nie przewiduje rozporządzenie 2017/1939? Takie powody musiałyby najpierw znaleźć odzwierciedlenie w decyzji

o umorzeniu, ale z brzmienia art. 39 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 nie wynika, aby miałyby być powoływane³⁷.

W rezultacie, poza postanowieniem o umorzeniu, decyzje stałej izby mają charakter zezwolenia, przy spełnieniu wymogów rozporządzenia 2017/1939, na podjęcie przez delegowanego prokuratora europejskiego decyzji o zakończeniu postępowania zgodnie z prawem krajowym. Odpowiedź na pytanie, czy i w jaki sposób „europejskie podejście” stałej izby w tym zakresie wpłynie na stosowanie prawa karnego w Polsce, przyniesie praktyka.

4. Współpraca z organami krajowymi

Rozporządzenie 2017/1939 wymaga efektywnej współpracy organów krajowych, które – za pomocą systemu elektronicznego – powinny informować o przestępstwach, wobec których EPPO mogłoby wykonywać swoją właściwość oraz o wszczęciu w takich sprawach postępowania przygotowawczego³⁸. Organy krajowe są zobowiązane do informowania EPPO także w sytuacji, gdy istnieje przypuszczenie, że EPPO mogłoby albo nie mogłoby wykonywać swojej właściwości i gdy nie można tego ocenić, a EPPO może wszcząć postępowanie przygotowawcze albo zdecydować o przejęciu sprawy na każdym etapie, do czasu zamknięcia krajowego postępowania przygotowawczego.

Prokuratura Europejska prowadzi konsultacje z organami krajowymi i zasięga ich opinii w celu ustalenia właściwości do prowadzenia sprawy. Rozporządzenie 2017/1939 wymaga, żeby spór o właściwość rozstrzygał krajowy organ sądowy, mający uprawnienie do ustalania właściwości w postępowaniu przygotowawczym, który może wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości o wykładnię odpowiednich przepisów tego rozporządzenia. W Polsce żaden sąd nie pełni takiej funkcji. Podobne konsultacje EPPO przeprowadza przy przekazaniu sprawy albo przejęciu sprawy od organów krajowych, planowanym umorzeniu albo zastosowaniu uproszczonej procedury ścigania. Należy przyjąć, że Prokuratura Europejska w tym zakresie będzie reprezentowana przez delegowanego prokuratora europejskiego.

Organy krajowe muszą być przygotowane do bieżących interakcji z EPPO, przy czym nie muszą to być wyłącznie organy prokuratury. W prokuraturze takie relacje mogłyby być zdecentralizowane albo odbywać się za pośrednictwem Prokuratury Krajowej, która – przed zajęciem stanowiska – prowadziłaby konsultacje z prokuratorami prowadzącymi postępowania przygotowawcze o przestępstwa PIF. Do gromadzenia danych o takich sprawach mógłby służyć system elektroniczny prokuratury – PROK-SYS. Należałoby również zapewnić środki bezpiecznej komunikacji elektronicznej co najmniej pomiędzy Prokuraturą Krajową a centralą Prokuratury Europejskiej i delegowanymi prokuratorami europejskimi.

Złożony charakter właściwości EPPO będzie wymuszał czujność każdego prokuratora prowadzącego sprawę o przestępstwo PIF w zakresie badania potencjalnej właściwości Prokuratury Europejskiej, od wszczęcia do zakończenia postępowania

34 Zob. P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022, s. 85.

35 Wyrok TS z 21.12.2023 r., C-281/22, G.K., B.O.D. GmbH, S.L. przy udziale Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt, EU:C:2023:1018.

36 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

37 Zob. M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska. Geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018, s. 262.

38 P. Klement, *Reporting of Crime Mechanisms and the Interaction Between the EPPO and OLAF as Key Future Challenges*, „Eu crim” 2021/1, s. 51.

przygotowawczego. Nie będzie to łatwe w sprawach wielowątkowych i o obszernym materiale dowodowym³⁹ oraz w odniesieniu do przestępstw „nierozzerwalnie związanych”.

Pomimo że Prokuratura Europejska nie ma właściwości wyłącznej w odniesieniu do przestępstw PIF, w krajowych aktach sprawy delegowanego prokuratora europejskiego oraz spraw, w których Prokuratura Europejska zrezygnowała z wykonywania swojej kompetencji, powinna znaleźć się decyzja EPPO albo organu krajowego wskazująca, który z nich prowadzi sprawę.

5. Zakres dostosowania prawa krajowego

Rozporządzenie 2017/1939 zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia organów krajowych właściwych do jego wykonywania. Państwa członkowskie są również zobowiązane do udostępnienia EPPO wykazu przepisów materialnego prawa karnego, które w prawie krajowym spełniają kryteria przestępstw PIF objętych właściwością rzeczową EPPO oraz innych stosownych przepisów.

W odniesieniu do czynów penalizowanych w Kodeksie karnym skarbowym⁴⁰ zakres tych przestępstw jest określony, gdyż należność publicznoprawną, zgodnie z kodeksową definicją, stanowi również należność stanowiąca dochód budżetu Unii. Natomiast w Kodeksie karnym brak takiej definicji i potencjalne przestępstwa na szkodę strony wydatkowej budżetu Unii są rozproszone w różnych rozdziałach, w związku z czym należałoby wysunąć postulat wyjaśnienia pojęcia przestępstw PIF w kodeksowym słowniczku (art. 115 k.k.)⁴¹.

Udziałowi Prokuratury Europejskiej w polskim procesie karnym powinno się poświęcić odrębny rozdział Kodeksu postępowania karnego⁴². Odpowiedniej nowelizacji wymaga również Kodeks karny skarbowy.

Pakiet krajowych aktów prawnych odnoszących się do prokuratury musi uwzględnić funkcjonowanie EPPO, w związku z czym zachodzi potrzeba nowelizacji: Prawa o prokuraturze; Regulaminu wewnętrznego urzędowania; rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 10.10.2016 r. w sprawie sposobu realizacji zadań związanych ze współpracą prokuratury z organizacjami międzynarodowymi lub ponadnarodowymi działającymi na podstawie umów międzynarodowych⁴³ i ewentualnie innych ustaw przyznających kompetencje prokuratorowi w określonych dziedzinach. Warto rozważyć wydanie przez Ministra Sprawiedliwości odrębnego rozporządzenia dotyczącego biur delegowanych prokuratorów europejskich, a w dalszej kolejności – zawarcie umowy o współpracy pomiędzy Prokuraturą Krajową a Prokuraturą Europejską.

6. Podsumowanie

Prokuratura Europejska blisko trzy lata prowadzi postępowania przygotowawcze w 22 państwach członkowskich Unii. Urząd nabywa doświadczenia, na co wskazują kolejne sprawozdania roczne. Można przypuszczać, że w praktyce część

problemów i wyzwań w prowadzeniu postępowań przygotowawczych zostało już rozwiązanych i polscy prokuratorzy w Prokuraturze Europejskiej będą czerpali z dotychczasowych doświadczeń. Kolejne wątpliwości będą wyjaśniane w trybie prejudycjalnym. Prokurator europejski z Polski nie brał udziału w przyjęciu wewnętrznego regulaminu, decyzji i wytycznych Kolegium, ale będzie mógł inicjować ich nowelizację. Można przewidywać, że w praktyce wystąpią wątpliwości związane z wykładnią rozporządzenia 2017/1939 w zestawieniu z przepisami krajowymi, dlatego nieodzowna będzie bliska współpraca polskiego prokuratora europejskiego i delegowanych prokuratorów europejskich.

Abstract

dr Grażyna Stronikowska

The author is a public prosecutor in the National Public Prosecutor's Office, Poland

(ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3306-9000>).

European Public Prosecutor's Office from the Perspective of the Polish Public Prosecution Service

Keywords: European Public Prosecutor's Office, European Prosecutor, European Delegated Prosecutor, Permanent Chamber, Regulation 2017/1939

The European Public Prosecutor's Office started operations on 1 June 2021, investigating and prosecuting crimes affecting EU's financial interests committed after 20 November 2017. By the decision of 29 February 2024, the European Commission confirmed Poland's participation in the European Public Prosecutor's Office with regard to any offence within its competence committed after 1 June 2021. The European Public Prosecutor's Office will start its activities in Poland 20 days after the Council of the European Union appoints the European Prosecutor from Poland. It will be a landmark day for the Polish public prosecution service meaning an unprecedented break in its monopoly on conducting investigations and prosecutions. Integrating the European Public Prosecutor's Office into the Polish legal order will mean a need to adjust the legislation and make organisational changes. Its functioning will affect the work of national public prosecutors conducting investigations with regard to offences potentially falling within its competence. The article presents main assumptions for the organisation, functioning and the conduct of criminal proceedings by the EPPO in the context of required amendments to the Polish legislation and challenges facing the practice.

Bibliografia/References

- Ceccarelli D., *The EPPO and the Fight against VAT Fraud – A Legal Obstacle in the Regulation?*, „Eucrium” 2021/1.
 Guerra J.E., *The Material Competence of the EPPO and the Concept of Inextricably Linked Offences*, „Eucrium” 2021/1.
 Klement P., *Reporting of Crime Mechanisms and the Interaction Between the EPPO and OLAF as Key Future Challenges*, „Eucrium” 2021/1.
 Laptos T., *EPPO – Diversity and Challenges in Investigation and Prosecution in 22 Member States*, „Eucrium” 2021/1.

39 Zob. G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska...*, s. 199.

40 Ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628 ze zm.).

41 Zob. G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska...*, s. 164.

42 Usunięcia wymaga art. 615a k.p.k.

43 Dz.U. z 2024 r. poz. 134.

Marczakowska-Proczka J., *Które podatki zasilają budżet państwa?*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/ktore-podatki-zasilaja-budzet-panstwa> (dostęp: 7.06.2024 r.).

Maschl-Clausen I., *The Permanent Chambers at the Heart of the EPPO's Decision-making*, „Eu crim” 2021/1.

Sabadell Carnicero M.C., *The Independence of the European Prosecutor's Office*, „Eu crim” 2021/1.

Siitam-Nyiri K., *EPPO and Digital Challenges*, „Eu crim” 2021/1.

Stronikowska G., *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

Tomczyk M., *Prokuratura Europejska. Geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018.

Turek P., *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022.

Van Den Berge Y., *Role of the Belgian Investigative Judge in EPPO Cases*, „Eu crim” 2021/1.

REKLAMA



ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA: WIEDZA Z PIERWSZEJ RĘKI

W książce, w sposób precyzyjny i uporządkowany, przedstawiono instytucję odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych.

Autor – sędzia Sądu Najwyższego, przewodniczący IV Wydziału w Izbie Karnej – omawia przebieg poszczególnych etapów postępowania dyscyplinarnego, środki zaskarżenia orzeczeń dyscyplinarnych, nadzwyczajne środki zaskarżenia oraz wznowienie postępowania dyscyplinarnego, a także instytucje materialnego prawa dyscyplinarnego.

Publikacja zawiera orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Autor wskazuje zmiany w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej, które dokonywały się w latach 2017-2022. Dużo miejsca poświęca także nowym rozwiązaniom, modyfikującym model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów, w tym stanowi prawnemu po zlikwidowaniu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Książkę kończą rozdział prezentujący propozycje zmian prawa dyscyplinarnego oraz uwagi *de lege ferenda*.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCA20**

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA SĘDZIÓW PROKURATORÓW ADWOKATÓW RADCÓW PRAWNYCH I NOTARIUSZY

Wiesław Koźielewicz

BIBLIOTEKA SĄDOWA

Cena: **179 zł**

Wolters Kluwer