dr Tomasz Ostropolski

Autor jest urzędnikiem Komisji Europejskiej (ORCID: https://orcid.org/0009-0000-6247-367X).

Charakter kompetencji Prokuratury Europejskiej – wyłączne, dzielone czy hybrydowe?

Słowa kluczowe: *Prokuratura Europejska, PIF, rozporządzenie 2017/1939, spory kompetencyjne*

Ustanowienie podstaw traktatowych dla powołania Prokuratury Europejskiej wywołało daleko idące oczekiwania co do dynamiki rozwoju współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Ich wyrazem miało być ustanowienie jednolitej „terytorialności europejskiej" dla ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE w połączeniu z wyłączną kompetencją Prokuratury Europejskiej. Artykuł przedstawia ewolucję tych założeń, od przedstawionych przez Komisję Europejską w projekcie rozporządzenia po kompromisowe rozwiązanie powstałe w toku procedury prawodawczej. Hybrydowa natura kompetencji Prokuratury Europejskiej została poddana analizie w świetle mechanizmów jej funkcjonowania, w szczególności dotyczących przejęcia sprawy, wymiany informacji oraz ograniczonych uprawnień Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygania sporów kompetencyjnych.

1. Wprowadzenie

Zakotwiczenie Prokuratury Europejskiej w Traktacie z Lizbony[1] (nawet jeśli tylko w formule fakultatywnej, tj. możliwości jej ustanowienia przez Radę, nie zaś powstania z mocy samego traktatu) spotęgowało oczekiwania rzeczników dynamicznego postępu integracji. Mowa była wręcz o wizji „osobnego systemu wymiaru sprawiedliwości"[2] oraz o konieczności powołania takiego organu nie tylko ze względów praktycznych, lecz także symbolicznych, gdzie chodzić by miało o wyjście poza model wzajemnego uznawania orzeczeń w kierunku federalistycznym[3], uzasadnionym wyższym stopniem zaufania[4]. Konsekwencją tego miałoby być powstanie jednolitej przestrzeni prawnej dla ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej (dalej: PIF)[5].

Jak miało się okazać, tak daleko idące aspiracje nie zostały w pełni zaspokojone. Już sama konstrukcja traktatowa Prokuratury Europejskiej (wymóg jednomyślności, wzmocniona współpraca) zwiastowała napięcia, jakie towarzyszyły projektowaniu tego organu. Do jego powołania miało dojść dopiero za cenę rezygnacji z części ambicji ustrojowych oraz za sprawą kompromisów, znanych raczej z przedlizbońskiej rzeczywistości instytucjonalnej.

Osią debaty było ustalenie zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej oraz sposobu ich wykonywania. Sam traktat określał jedynie cel Prokuratury Europejskiej, tj. „zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii", pozostawiając dalsze regulacje prawu wtórnemu. Z materialną kwestią definicyjną przestępstw PIF łączyło się pytanie o relację nowego organu unijnego oraz organów państw członkowskich. Zasadniczo w grę wchodziła wyłączność Prokuratury Europejskiej wobec ścigania przestępstw PIF, kompetencje dzielone oraz formy hybrydowe.

2. Uwagi pojęciowe

W pierwszej kolejności wymaga wyjaśnienia siatka pojęciowa stosowana w tym artykule, tym bardziej że w polskim języku prawnym odnośna terminologia (właściwość, kompetencja, jurysdykcja) używana bywa niefrasobliwie.

Najbardziej klarowna może się wydawać różnica pomiędzy pojęciami właściwości i jurysdykcji. Zasadniczo określenie jurysdykcji pozwala oddzielić od siebie kompetencje różnych

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

2 A. Klip, *Towards a General Part of Criminal Law for the European Union* [w:] *Substantive Criminal Law of the European Union*, red. A. Klip, Antwerpia 2011, s. 33.

3 Zob. też C. Nowak, *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo" 2013/11, s. 19–44; G. Krzysztofiuk, *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo" 2015/9, s. 135–156.

4 J.A. Espina Ramos, *Towards a European Public Prosecutor's Office, the Long and Winding Road* [w:] *Substantive Criminal Law of the European Union*, red. A. Klip, Antwerpia 2011, s. 36.

5 Zob. wiodący projekt akademicki poprzedzający powstanie Prokuratury Europejskiej: K. Ligeti, *Model rules for the procedure of the EPPO*, https://orbilu.uni.lu/handle/10993/42085 (dostęp: 7.06.2024 r.).

państw (czy też państw i trybunałów międzynarodowych), zaś ustalenie właściwości wskazuje, który spośród organów danego państwa jest władny do prowadzenia postępowania[6].

Mniej jasne jest rozróżnienie pomiędzy pojęciami jurysdykcji i kompetencji, które bywają używane zamiennie. Międzynarodowy Trybunał Karny ds. byłej Jugosławii zwrócił uwagę[7], że „kompetencja" ma węższe i bardziej techniczne konotacje oraz odnosi się zazwyczaj jedynie do określonych aspektów jurysdykcji (*ratione materiae, personae, temporis, loci*). Zakres materialny terminu „jurysdykcja" niesie zaś za sobą pełniejszy ładunek pojęciowy, czerpiąc z łacińskiego źródłosłowia oznaczającego uzasadnione władztwo „oznajmiania prawa" (ang. *state the law*, fr. *dire le droit*)[8], które posiada państwo lub trybunał międzynarodowy dysponujący samodzielnym (*self-contained*) instrumentarium materialno-procesowym.

W tym kontekście w polskiej wersji językowej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[9] oraz w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej[10] widoczny jest zamęt pojęciowy. Mianowicie w art. 86 ust. 2 TFUE mowa jest o Prokuraturze Europejskiej, która jest „właściwa" do spraw przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Można przypuszczać, że w ślad za tym większość przepisów rozporządzenia 2017/1939 (art. 4, 22, 23, 25) odnosi się do „właściwości" Prokuratury Europejskiej. Tymczasem jednak tytuł sekcji 2 rozporządzenia 2017/1939 mówi już o „wykonywaniu kompetencji", choć tytuł rozdziału IV i art. 25 brzmi: „wykonywanie właściwości Prokuratury Europejskiej". Rozróżnienie to nie znajduje uzasadnienia w obliczu innych wersji językowych, które konsekwentnie używają jednolitego terminu (ang. *competence*, fr. *compétence*, niem. *Zuständigkeit*). Można zatem odnotować, że termin „właściwość" używany jest w treści rozporządzenia 2017/1939 niekonsekwentnie. Zasadniczo powinien odnosić się do relacji wewnątrzkrajowych i jako taki nie jest adekwatny do określenia zakresu działania organu unijnego, jakim jest Prokuratura Europejska.

Z kolei zestawiając termin „jurysdykcja" oraz „kompetencja", w przypadku Prokuratury Europejskiej należy dać preferencje temu drugiemu, gdyż nie mamy tu do czynienia ani z państwem, ani z trybunałem międzynarodowym oraz przynależącym im autonomicznym instrumentarium materialnym oraz procesowym, które odpowiadałoby pełnej semantyce pojęcia jurysdykcji (należy przypomnieć, że unormowania Prokuratury Europejskiej w bardzo szerokim zakresie odwołują się do prawa krajowego[11]). Konieczność rozróżnienia między kompetencją a jurysdykcją wynika zresztą z samej treści rozporządzenia 2017/1939. Mianowicie Prokuratura Europejska „jest właściwa" (tj. posiada kompetencję) jedynie wtedy, kiedy państwo „ma jurysdykcję" względem określonych w rozporządzeniu przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, bądź opartą na zasadzie terytorialności jak w art. 23 lit. a, bądź na jednym z wariantów zasady personalnej – art. 23 lit. b–c. Tym samym rozporządzenie 2017/1939 rezerwuje pojęcie jurysdykcji jedynie dla państw członkowskich. Posiadanie przez państwo w danym przypadku jurysdykcji jest zaś warunkiem *sine qua non* wykonywania przez Prokuraturę Europejską swoich kompetencji. Należy uzupełnić, że podstawy jurysdykcji państw członkowskich wobec przestępstw PIF są częściowo harmonizowane w art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii[12].

Podsumowując uwagi terminologiczne, w tym artykule przyjmuje się termin „kompetencja" jako najcelniej opisujący rodzaj uprawnień Prokuratury Europejskiej.

3. Charakter kompetencji Prokuratury Europejskiej w projekcie Komisji

Jak wspomniano, wyraźna podstawa prawna dla ustanowienia Prokuratury Europejskiej pojawiła się po raz pierwszy w Traktacie z Lizbony (art. 86 TFUE). Treść traktatu nie przesądza, czy kompetencje mają mieć charakter wyłączny, lecz odsyła do rozporządzenia, które miało określić m.in. jej „statut, warunki wypełniania funkcji, zasady proceduralne".

Przygotowując się do uruchomienia inicjatywy legislacyjnej, Komisja krytycznie wyrażała się o ówczesnej praktyce ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Argumentowała, że „federalny budżet wymaga federalnej ochrony"[13], która musi angażować unijne ramy prawnokarne. W praktyce bowiem samodzielne działania państw członkowskich pozostawały rozproszone, transgraniczny wymiar przestępstw zwykle umykał uwadze, zaś średnie wskaźniki skuteczności ścigania były zróżnicowane oraz ogólnie niskie[14]. W ocenie Komisji bilans ten nie pozwalał na uznanie, że postępowania krajowe przeciwko nadużyciom finansowym spełniają traktatowe wymogi skuteczności, równoważności i odstraszającego charakteru.

Ten poziom ambicji znalazł odzwierciedlenie w treści wniosku legislacyjnego Komisji[15]. W szczególności Prokuratura Europejska miała posiadać „wyłączną kompetencję" do ścigania przestępstw PIF (art. 14 projektu). Rzecz jasna zakresem działania Prokuratury Europejskiej miały być objęte nie tylko transgraniczne, lecz również krajowe sprawy PIF. Zasada wyłączności kompetencji miała swoje konsekwencje procesowe oraz materialne i doznawała nielicznych wyjątków. Otóż organy krajowe miały podejmować wyłącznie „pilne działania" niezbędne do zapewnienia

6 W ten sposób T. Ereciński, J. Ciszewski, *Międzynarodowe postępowanie cywilne*, Warszawa 2000, s. 64; K. Weitz, *Jurysdykcja krajowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 124 i n.

7 Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Prosecutor v. Tadic, 2.10.1995, pkt 10, https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm (dostęp: 7.06.2024 r.).

8 Zob. szerzej T. Ostropolski, *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008, s. 18.

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

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

11 Zob. więcej V. Mitsilegas, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2021/2, s. 245 oraz L. De Matteis, *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, „New Journal of European Criminal Law" 2023/1, s. 6.

12 Dz.Urz. UE L 198, s. 29 – dalej dyrektywa PIF.

13 Przemówienie z 17.07.2013 r. Komisarz ds. sprawiedliwości Viviane Reding, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13–644_en.htm (dostęp: 7.06.2024 r.).

14 Zob. też A. Sakowicz, *The Notion of Fraud against EU's financial interests* [w:] *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, red. C. Nowak, Milan 2016, s. 157 i n.

15 Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2013) 534 *final*.

skutecznego dochodzenia i ścigania (art. 17 projektu). Następnie zaś taka sprawa miała zostać „bezzwłocznie przekazana" Prokuraturze Europejskiej. Materialne odstępstwo od zasady wyłączności dotyczyło tzw. drobnych wykroczeń (ang. *minor offences*, fr. *délits mineurs*), jakich zakres miała określać negocjowana wówczas dyrektywa PIF[16]. W tym zakresie Prokurator Europejski mógł (ale nie był zobowiązany) umorzyć sprawę. Tym samym w zamyśle nawet drobne wykroczenia nie były co do zasady pozostawione kompetencji państw członkowskich, lecz dyskrecjonalnej decyzji samej Prokuratury Europejskiej.

Takie ujęcie było uzasadnione w doktrynie tzw. zasadą „terytorialności europejskiej"[17]. Koncepcja ta została zaczerpnięta z *Corpus Iuris*[18], zaś jej istota polegała na przełamaniu ścisłego powiązania terytorium państwa ze stosowaniem krajowych norm prawa karnego. Według proponowanego podejścia Prokuratura Europejska miała działać na podstawie fikcji prawnej niepodzielnego terytorium europejskiego (a nie odrębnych terytoriach państw członkowskich). W takich ramach instytucjonalnych krajowe narzędzia procesowe miały skutkować na terytorium innych państw przystępujących do Prokuratury Europejskiej. Tym samym wyłączało to potrzebę stosowania narzędzi pomocy prawnej (wzajemnego uznawania).

Tak pomyślana zasada wyłączności kompetencji Prokuratury Europejskiej nie uzyskała jednak szerszej aprobaty. Przedstawiony przez Komisję projekt spowodował uruchomienie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości przewidzianego w Protokole nr 2 do Traktatu z Lizbony w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (art. 7 ust. 2). Czternaście izb parlamentów narodowych przekazało Komisji uzasadnione opinie, co oznaczało przyznanie tzw. żółtej kartki[19]. Jedno z głównych zastrzeżeń parlamentów narodowych dotyczyło właśnie wyłącznego charakteru kompetencji Prokuratury Europejskiej[20].

Komisja podtrzymała jednak swoje stanowisko, podkreślając, że wszystkie sprawy PIF powinny zostać objęte kompetencją Prokuratury Europejskiej z uwagi na konieczność zapewnienia spójności ich ścigania w całej Unii i zapobieżenia „powielaniu działań i marnowaniu cennych zasobów". Ponadto Komisja powtórzyła, że ograniczenie kompetencji Prokuratury Europejskiej do określonych spraw, np. dotyczących poważnych przestępstw, „nie tylko ograniczyłoby jej wartość dodaną, lecz także podałoby w wątpliwość kompetencje Unii w zakresie przestępstw PIF, które posiadają nieodłączny wymiar unijny".

Koncepcja wyłącznej kompetencji Prokuratury Europejskiej napotkała jednak na konsekwentny opór w Radzie UE[21]. Część państw członkowskich, w szczególności Polska[22], zwracały uwagę na niepraktyczność tak szeroko ujętej formuły. Argumentowano, że w sytuacji, w której państwo członkowskie skonfrontowane jest z bardzo wysoką ilością postępowań PIF (np. z uwagi na to, że posiada zewnętrzną granicę celną Unii Europejskiej, co generuje dużą liczbę postępowań dotyczących drobnych przemytów, klasyfikowanych jako PIF), uruchamianie aparatu Prokuratury Europejskiej byłoby nieproporcjonalne. Fala postępowań, które musiałyby być kierowane do organu unijnego, nie sprzyjałaby jego celowi, jakim jest zwiększenie skuteczności ścigania przestępstw PIF.

Szeroka krytyka doprowadziła do rezygnacji z koncepcji wyłącznych kompetencji Prokuratury Europejskiej i odmiennego ujęcia tej kwestii w finalnie przyjętym rozporządzeniu.

4. Charakter jurysdykcji Prokuratury Europejskiej w rozporządzeniu 2017/1939

Rozporządzenie 2017/1939 ustanawia zasadę „kompetencji dzielonych" między Prokuraturą Europejską a organami krajowymi w zwalczaniu przestępstw PIF. Zasada ta została wysłowiona w preambule (motyw 13), nie zaś w części normatywnej rozporządzenia. Kontrastuje to z wnioskiem legislacyjnym Komisji, gdzie – jak wskazano wcześniej – zasadę wyłączności kompetencji sformułowano w części normatywnej projektu (art. 11 ust. 4).

Motyw 13 rozporządzenia 2017/1939 zastrzega równocześnie, że Prokuratura Europejska dysponuje „prawem do przejęcia sprawy", co od razu kierunkuje rozumienie zasady podziału kompetencji. Ponadto formuła ta musi być odczytywana łącznie z motywem 58, gdzie wskazuje się, że Prokuratura Europejska powinna „co do zasady" mieć pierwszeństwo przed właściwością (kompetencją) organów krajowych, co jest uzasadniane koniecznością zapewnienia spójności postępowań PIF. Motyw 58 rozporządzenia 2017/1939 precyzuje, że organy państw członkowskich powinny w przypadku takich przestępstw powstrzymać się od działania, z wyjątkiem konieczności podjęcia pilnych czynności, do czasu, gdy Prokuratura Europejska zdecyduje, czy należy przeprowadzić postępowanie przygotowawcze. Tym samym treść obydwu cytowanych motywów preambuły każe przyjąć, że zasada kompetencji dzielonych jest relatywizowana zasadą prymatu kompetencji Prokuratury Europejskiej.

Poniżej należy prześledzić, w jaki sposób obie te zasady współistnieją w treści rozporządzenia. Jak się bowiem okaże, rezygnacja z zaproponowanej przez Komisję wyłączności kompetencyjnej Prokuratury Europejskiej, choć miała swoje uzasadnienie pragmatyczne, zrodziła konieczność sformułowania dość zawiłych kryteriów alokacji sprawy. Dodatkową warstwą komplikacji są licznie stosowane w finalnie przyjętym tekście rozporządzenia odwołania do prawa krajowego. Tak ujęty wielopoziomowy system, oparty na nieostrych pojęciach

16 Zob. więcej D. Vilas Alvarez, *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office* [w:] *The European Public Prosecutor's Office*, red. L. Bachmaier Winter, Zurich 2018, s. 25.

17 P. Csonka, *Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf, s. 89 (dostęp: 7.06.2024 r.).

18 M. Delmas-Marty, J. Vervaele (red.), *The Implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, Cambridge 2000, *passim*.

19 Zob. I. Wieczorek, *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.

20 Komunikat Komisji w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2, COM(2013) 851 *final*.

21 H. Herrnefeld [w:] *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, red. H. Herrnfeld, D. Brodowski, Ch. Burhard, London 2020, s. 196.

22 Zob. T. Ostropolski, *Status and structure of the EPPO from a perspective of a Member State* [w:] *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, red. C. Nowak, San Giuliano Milanese 2016, s. 63 i n., a także G. Stronikowska, *Competence – exclusive or concurrent? A practitioner's perspective on the relations between the EPPO and national prosecutorial authorities* [w:] *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, red. C. Nowak, San Giuliano Milanese 2016, s. 165 i n.

oraz zależny od sposobu implementacji w prawie krajowym, prowokuje pytania co do natury i praktycznego stosowania zasad kompetencyjnych ujętych w rozporządzeniu 2017/1939.

5. Kryteria wykonywania kompetencji przez Prokuraturę Europejską

W myśl rozporządzenia 2017/1939 Prokuratura Europejska wykonuje swoją kompetencję albo wszczynając postępowanie przygotowawcze (art. 26), albo podejmując decyzję o skorzystaniu z prawa do przejęcia sprawy (art. 27). Na płaszczyźnie materialnej konstrukcja kompetencji dzielonych opiera się na progach (kwantyfikowalnych oraz rodzajowych) oddzielających wykonywanie kompetencji przez Prokuraturę Europejską oraz organy krajowe. Progi te odnoszą się do:

1) przestępstw VAT (wartość szkody),
2) wszelkich przestępstw przeciwko interesom finansowym UE (wartość szkody, reperkusje na poziomie Unii, strona podmiotowa przestępstwa),
3) przestępstw nierozerwalnie związanych z przestępstwami PIF (wymiar zagrożenia karą),
4) proporcji szkody dla budżetu EU oraz innego pokrzywdzonego.

Ad 1.

W pierwszej kolejności formułuje się próg kwotowy odnoszący się do przestępstw VAT (art. 22 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939). Ustanowienie takiego progu było wynikiem długotrwałych dyskusji pomiędzy Komisją, która chciała objęcia w całości tych przestępstw kompetencją Prokuratury Europejskiej, powołując się na ich (potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości[23]) skutki dla budżetu unijnego, a częścią państw członkowskich, które opowiadały się za ich całkowitym wyłączeniem, akcentując „narodowy" charakter tego podatku. Rozporządzenie 2017/1939 odsyła[24] w tym zakresie do dyrektywy PIF, „zgodnie z jej transpozycją do prawa krajowego". Z jednej strony, odesłanie do prawa krajowego można uznać za zrozumiałe, skoro przepisy represyjne dyrektywy w przypadku braku transpozycji nie mogłyby wywołać skutku bezpośredniego, tj. stanowić samodzielnej podstawy dla ustalenia odpowiedzialności karnej jednostek w oderwaniu od ustawy krajowej[25]. Z drugiej strony, technika ta może doprowadzić do rozbieżności w odtworzeniu faktycznego zakresu oddziaływania rozporządzenia w państwach członkowskich[26].

Przyjęta ostatecznie formuła polega na tym, że przestępstwa VAT zostały objęte kompetencją Prokuratury Europejskiej, jednak jej wykonywanie możliwe jest tylko w kwalifikowanych przypadkach pod dwoma kumulatywnymi warunkami: związaniem przestępstwa VAT z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich oraz związaniem z wystąpieniem całkowitej szkody o wartości co najmniej 10 mln EUR (art. 22 ust. 1 *in fine* rozporządzenia 2017/1939).

Ad 2.

Kolejny próg ma charakter kwotowo-rodzajowy i odnosi się do wartości szkody spowodowanej przez wszelkie przestępstwa PIF (nie wyodrębnia określonych kategorii, jak w przypadku przestępstw VAT). Zgodnie z przyjętą zasadą (art. 25 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939) Prokuratura Europejska wykonuje swoje kompetencje wobec przestępstw PIF, które wyrządziły lub mogą wyrządzić interesom finansowym Unii szkodę o wartości równej lub wyższej niż 10 000 EUR. W przypadku niższej szkody Prokuratura Europejska może wykonywać kompetencje wyłącznie pod warunkiem, że zaistnieją na poziomie Unii „reperkusje", które wymagają prowadzenia przez nią postępowania. W preambule (motyw 59) doprecyzowano, że reperkusje na poziomie Unii powstają m.in. wtedy, gdy charakter i skala przestępstwa są transnarodowe, gdy dotyczy ono organizacji przestępczej lub gdy określony rodzaj przestępstwa mógłby stanowić poważne zagrożenie dla interesów finansowych Unii lub dla wiarygodności instytucji Unii i zaufania obywateli Unii. Drugi przypadek, w którym Prokuratura Europejska może wykonywać kompetencje w sprawach, w których szkoda dla interesów finansowych Unii wynosi poniżej 10 000 EUR, łączy się ze stroną podmiotową przestępstwa, tj. o jego popełnienie mogą być podejrzani urzędnicy lub inni pracownicy Unii lub członkowie instytucji Unii.

Jak wskazano, ustanowienie takiego progu wiązało się z założeniem, że organ unijny powinien zajmować się wyłącznie poważną przestępczością, gdzie samodzielnie działające organy krajowe napotykają trudności w skutecznym ściganiu, a tym samym unikać rozproszenia zainteresowania oraz środków na drobniejsze sprawy[27]. Potrzeba ta wynikała również z różnic w kognicji sądów karnych w państwach członkowskich, w części z nich obejmującej naruszenia powodujące szkody o niewielkiej wartości, które w innych są jedynie przedmiotem postępowań administracyjnych.

Ad 3.

Kolejny próg dotyczy przestępstw „nierozerwalnie związanych" z przestępstwami PIF. W ich przypadku kompetencja Prokuratury Europejskiej może być uruchomiona tylko, jeśli maksymalny wymiar sankcji karnych przewidziany w prawie krajowym za przestępstwo PIF jest taki sam jak maksymalny wymiar sankcji karnych za przestępstwo z nim nierozerwalnie związane lub niższy, chyba że przestępstwo nierozerwalnie związane miało charakter instrumentalny w stosunku do przestępstwa głównego (art. 25 ust. 3 lit. a). Pojęcie przestępstw nierozerwalnie ze sobą związanych należy rozumieć zgodnie z orzecznictwem TS wydanym na potrzeby stosowania zasady *ne bis in idem*, gdzie za istotne kryterium Trybunał uznał tożsamość istotnych faktów, tj. istnienie zbioru konkretnych okoliczności, które są nierozerwalnie związane ze sobą w czasie i przestrzeni (motyw 54 rozporządzenia 2017/1939).

23 Wyrok TS z 8.09.2015 r., C-105/14, Postępowanie karne przeciwko Ivo Taricco i in., EU:C:2015:555.

24 Zob. też R. Sicurella, *The EPPO's material scope and non-conformity of national implementations*, „New Journal of European Criminal Law" 2023/1, s. 18.

25 Wyrok TS z 3.05.2005 r., sprawy połączone C-387/02, C-391/02 i C-403/02, Postępowanie karne przeciwko Silvio Berlusconi, Sergio Adelchi i Marcello Dell'Utri i in., EU:C:2005:270, pkt 72–73; wyrok TS z 24.06.2019 r., C-573/17, Daniel Adam Popławski, EU:C:2019:530, pkt 65.

26 Zob. krytycznie na temat takiego podejścia J.A.E. Vervaele, *The material scope of competence of the EPPO: Lex uncerta and unpraevia?*", „ERA Forum" 2014/1, s. 85–99.

27 Zob. więcej G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej*, cz. 1, „Prokuratura i Prawo" 2014/6, s. 51–75. Też na przykładzie Polski T. Ostropolski, *Status...*, s. 63 i n.

Ad 4.

Wreszcie rozporządzenie 2017/1939 przewiduje próg związany z proporcją szkody dla budżetu UE oraz dla innego pokrzywdzonego. Prokuratura Europejska odstępuje od wykonywania swojej kompetencji, jeśli istnieją 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 (art. 25 ust. 3 lit. b). Ten próg ma eliminować sprawy, w których nawet niewielka szkoda wyrządzona budżetowi UE miałaby automatycznie uruchamiać aparat Prokuratury Europejskiej.

We wszystkich wymienionych przypadkach kryteria podziału kompetencji między Prokuraturę Europejską a organy krajowe wiążą się bądź to z elementami ocennymi (przestępstwo nierozerwalnie związane z PIF, reperkusje na poziomie Unii), bądź to pozornie kwantyfikowalnymi (progi kwotowe), których aktualizacja może jednak być prawidłowo zweryfikowana w praktyce procesowej dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i w końcowej fazie postępowania przygotowawczego[28].

Dodatkowo, przyjmując komparatystyczną perspektywę, można zauważyć, że formuła podziału kompetencji zaprojektowana w ramach Prokuratury Europejskiej nie korzysta z modelu ujętego w statucie rzymskim Międzynarodowego Trybunału Karnego[29] (dalej: MTK), którego twórcy mierzyli się z analogicznymi dylematami dotyczącymi konkurencyjnych kompetencji organu międzynarodowego oraz państw stron. Jurysdykcja MTK opiera się mianowicie na zasadzie komplementarności, tj. jej wykonywanie przez Trybunał jest możliwe w przypadkach, kiedy państwo nie wyraża woli lub jest niezdolne do rzeczywistego przeprowadzenia postępowania karnego. Kryteria „niezdolności" bądź „braku woli" opisane zostały w art. 17 statutu rzymskiego.

Choć analogiczna formuła nie została przyjęta w rozporządzeniu 2017/1939, w doktrynie[30] można odnaleźć postulaty, aby praktyka jego stosowania faktycznie odwoływała się do podobnego podejścia, nawet jeśli MTK odróżniają od Prokuratury Europejskiej istotne cechy (ta druga instytucja nie działa jako sąd oraz stosuje w szerokim zakresie prawo krajowe, nie zaś własne, względnie kompletne normy materialne).

Tak rozumiana zasada komplementarności mogłaby odegrać rolę w praktyce Prokuratury Europejskiej zwłaszcza przy stosowaniu prawa do przejęcia sprawy przez Prokuraturę Europejska w trybie art. 25 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939, skoro nie precyzuje ono kryteriów przejęcia sprawy[31]. W tym przypadku kryterium braku woli lub zdolności organu krajowego do prowadzenia postępowania mogłoby ujednolicić praktykę przejmowania spraw przez Prokuraturę Europejską.

6. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych

Mając na uwadze częściowo niedookreślony lub ocenny charakter kryteriów wykonywania kompetencji przez Prokuraturę Europejską, w praktyce procesowej może dojść do sytuacji sporu kompetencyjnego (pozytywnego lub negatywnego). W myśl rozporządzenia 2017/1939 (art. 25 ust. 6), jeżeli Prokuratura Europejska i krajowe organy ścigania nie osiągną porozumienia co do tego, czy dany czyn zabroniony objęty jest zakresem zastosowania art. 22 ust. 2 lub 3 lub art. 25 ust. 2 lub ust. 3 (sprawy pilne, powzięcie informacji przez Prokuraturę Europejską o toczącym się postępowaniu PIF, aktualizacja progów), decyzję o organie prowadzącym postępowanie przygotowawcze w danej sprawie podejmują organy krajowe „uprawnione do ustalania właściwości w zakresie postępowania przygotowawczego na szczeblu krajowym". Państwa członkowskie określają, który organ krajowy będzie podejmował tę decyzję.

Taka regulacja może być zaskakująca na tle opisanych wyżej zasad ogólnych (co prawda sformułowanych w preambule), według których to Prokuratura Europejska korzysta z pierwszeństwa w wykonywaniu kompetencji wobec przestępstw PIF. Fakt, że to decyzja organu krajowego (nie zaś Prokuratury Europejskiej) posiada moc przesądzającą, stawia pod znakiem zapytania praktyczną realizację zasady pierwszeństwa kompetencji Prokuratury Europejskiej.

Odwołując się znowu do konstrukcji znanych z prawa międzynarodowego, można odnotować, że regulacja rozporządzenia 2017/1939 nie odpowiada tzw. zasadzie *Kompetenz-Kompetenz*, zgodnie z którą to do międzynarodowego trybunału należy określenie w danym przypadku granic własnej jurysdykcji[32]; tutaj zaś decyzja została pozostawiona w rękach organu krajowego. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu wynika to z faktu, że Prokuratura Europejska nie jest trybunałem, *ergo* zasada *Kompetenz-Kompetenz* nie ma tu bezpośrednio zastosowania, w jakim zaś chodziło raczej o ustępstwo na rzecz kompetencji krajowych w nowo powstałym unijnym organie, co dodatkowo rodzi konflikt z zasadą *nemo iudex in causa sua*. W każdym przypadku wątpliwości budzi spójność tego rozwiązania z zastrzeżoną w rozporządzeniu 2017/1939 zasadą pierwszeństwa kompetencji Prokuratury Europejskiej.

Początkowa praktyka procesowa pokazuje, że nie chodzi tu o obawy jedynie teoretyczne. Znamiennym przykładem jest sprawa Ayuso[33], która dotyczyła nabycia w okolicznościach przestępczych przez krewnego jednego z prezydentów regionów autonomicznych w Hiszpanii masek medycznych z Chin o wartości 1,5 mln EUR w czasie pandemii COVID-19, przy czym nie było jasne, czy defraudacja obejmowała fundusze unijne. Pomimo że Prokuratura Europejska planowała skorzystać z prawa do przejęcia sprawy, hiszpański Prokurator Generalny uznał, że sprawa powinna zostać podzielona, zaś wątek krajowy prowadzony przez organy hiszpańskie. Stało się to pomimo

28 G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 401 i n.

29 Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzony w Rzymie 17.07.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708 ze zm.) – dalej statut rzymski.

30 H. Satzger, *The European Public Prosecutor's Office and its Coordination with the National Public Prosecutor's Office: the Model of Complementarity* [w:] *The European Public Prosecutor's Office*, red. L. Bachmaier Winte, Berno 2018, s. 43–57.

31 Rozporządzenie 2019/1939 wskazuje jedynie na limity czasowe, tj. pięć dni od otrzymania informacji od organów krajowych (art. 27 ust. 1), oraz wskazuje na wszelkie nowe okoliczności faktyczne, które mogłyby być podstawą do zmiany decyzji Prokuratury Europejskiej o odstąpieniu od wykonywania kompetencji (art. 27 ust. 7).

32 Zob. postanowienie Międzynarodowego Trybunału Karnego z 10.03.2009 r., ICC-02/04-01/05, Situation in Uganda, Prosecutor przeciwko Kony, Otti, Othiamb, Owgen, oraz stanowisko obrońcy złożone przed MTK w sprawie Situation in Côte d'Ivoire w sprawie Prosecutor przeciwko Gbagbo z 6.06.2012, CC-02/11-01/11. Zob. również art. 19 ust. 1 statutu rzymskiego: „Trybunał bada, czy wniesiona sprawa podlega jego jurysdykcji. Trybunał może z urzędu stwierdzić dopuszczalność sprawy na podstawie artykułu 17".

33 Zob. B. Márton, *The Conflict of Competence between the European Public Prosecutor's Office and Spanish Prosecutors*, „Eucrim" 2022/4, s. 286.

wyrażonego przez Prokuraturę Europejską zaniepokojenia[34] co do podjęcia takiej decyzji przez krajowy organ nadrzędny wobec prowadzącego postępowanie oraz bez wysłuchania stron.

Trzeba dodać, że rozporządzenie 2017/1939 wyposaża TS w kompetencję do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni jego art. 22 i 25, które dotyczą sporów kompetencyjnych. Równocześnie jednak, jak wspomniano wcześniej (art. 25 ust. 6), ich rozstrzygnięcie należy do instytucji państw członkowskich określających także, który organ krajowy będzie podejmował tę decyzję. Rozporządzenie 2017/1939 nie nakazuje więc, aby organem tym był sąd krajowy. Należy jednak pamiętać, że w myśl przepisów traktatowych (art. 257 TFUE) tylko sąd (nie zaś np. prokuratura) posiada uprawnienie do kierowania pytań prejudycjalnych do TS. Jeśli zatem państwo członkowskie zdecyduje o powierzeniu uprawnienia z art. 25 ust. 6 rozporządzenia 2017/1939 prokuraturze, a od jej decyzji nie przysługuje odwołanie do sądu, to zastrzeżona w rozporządzeniu 2017/1939 kompetencja TS do rozstrzygania sporów kompetencyjnych stanie się pusta. Z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia w przywołanej sprawie hiszpańskiej.

7. Obowiązki informacyjne

Z kwestią podziału kompetencji ściśle wiąże się zakres obowiązków informacyjnych organów krajowych. Z uwagi na to, że przewidziane pierwotnie rozwiązanie polegające na przyznaniu Prokuraturze Europejskiej kompetencji wyłącznych ewoluowało w kierunku zasady kompetencji dzielonych, zaistniała konieczność rozbudowania stosownych przepisów rozporządzenia 2017/1939. Podejmując decyzję o wszczęciu lub przejęciu sprawy, Prokuratura Europejska musi bowiem w znacznej mierze polegać na informacjach pozyskanych z państw członkowskich.

W pierwszej kolejności (art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939) regulowane są ogólne obowiązki informacyjne w odniesieniu do przestępstw PIF, wobec których Prokuratura Europejska „mogłaby" wykonywać swoje kompetencje zgodnie z art. 22 oraz art. 25 ust. 2 i 3. Przepis ten nakazuje instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii oraz organom państw członkowskich bez zbędnej zwłoki informować Prokuraturę Europejską o każdym tego typu czynie zabronionym.

Ponadto właściwe organy państw członkowskich mają obowiązek (art. 24 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939) bez zbędnej zwłoki poinformować Prokuraturę Europejską o wszczęciu postępowania przygotowawczego w sprawie przestępstwa PIF po to, by mogła ona zdecydować, czy zamierza skorzystać z przysługującego jej prawa do przejęcia sprawy. Obowiązek informacyjny obejmuje również sytuacje, w których Prokuratura Europejska mogłaby nie wykonywać swojej kompetencji, a także sytuacje, gdy nie można ocenić, czy spełnione są kryteria jej uruchomienia (tj. opisane progi, art. 25 ust. 2–3).

Wreszcie rozporządzenie 2017/1939 wyposaża Prokuraturę Europejską w prawo do zwrócenia się z własnej inicjatywy do organów UE oraz państw członkowskich o przekazanie jej istotnych informacji, w tym dotyczących naruszeń, które wyrządziły szkodę interesom finansowym Unii, ale które nie należą do jej kompetencji wynikającej z art. 25 ust. 2 (opisane progi). Ten obowiązek informacyjny ma charakter symetryczny, tj. jeśli Prokuratura Europejska dowie się, że mogło dojść do popełnienia przestępstwa PIF nieobjętego jej kompetencją, informuje o tym właściwe organy krajowe i przekazuje im wszelkie istotne dowody.

Zakres przekazywanych informacji powinien obejmować co najmniej opis okoliczności faktycznych, w tym ocenę szkody, możliwą kwalifikację prawną czynu oraz wszelkie dostępne informacje o ewentualnych pokrzywdzonych, podejrzanych i innych powiązanych osobach (art. 24 ust. 4 rozporządzenia 2017/1939).

Można odnotować, że w wymienionych przypadkach to organ krajowy będzie w pierwszej kolejności oceniał, czy Prokuratura Europejska „mogłaby" mieć kompetencje w sprawie i czy w związku z tym aktualizuje się obowiązek informacyjny. Naturalnie, organ krajowy powinien kierować się kryteriami opisanymi w rozporządzeniu 2017/1939 (art. 22, 23, 25 ust. 2–3). Kompletność dostarczonych informacji powinna przy tym pozwolić Prokuraturze Europejskiej na przeprowadzenie własnej oceny w przedmiocie przejęcia sprawy, stosownie do opisanych warunków. Należy jednak pamiętać, że w przypadku sporu ostateczna decyzja będzie należeć do organu krajowego, co – jak wspomniano wyżej – stawia pod znakiem zapytania funkcjonalność zasady prymatu kompetencji Prokuratury Europejskiej.

8. Konkluzje

Elastyczny charakter przepisu traktatowego, umożliwiającego ustanowienie Prokuratury Europejskiej, otworzył dyskusje na temat zakresu jej kompetencji oraz sposobu jej wykonywania. Zaproponowana przez Komisję konstrukcja kompetencji wyłącznych połączona z koncepcją „terytorialności europejskiej" oraz całkowicie wyjątkowym charakterem kompetencji organów krajowych odzwierciedlała nowe ambicje budowy kolejnego, po zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń, etapu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

Te dążenia zostały jednak podważone w toku procesu prawodawczego. Obok nowej roli europejskich prokuratorów delegowanych, jako filaru podejścia zdecentralizowanego, zasadniczym elementem zmienionej przez Radę konstrukcji miało być przemodelowanie zasady wyłączności kompetencji Prokuratury Europejskiej na rzecz kompetencji dzielonych. Można przyjąć, że ewolucja ta wynikała zarówno z będącej dziedzictwem przedlizbońskim wstrzemięźliwości Rady wobec dalszego uwspólnotowienia narzędzi ścigania karnego, jak i z ostrożności wobec rozwiązań powodujących daleko idące komplikacje procesowe, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których rejestruje się znaczną liczbę drobnych przestępstw kwalifikowanych jako PIF.

W finalnie przyjętym rozporządzeniu gwarantem efektywności ścigania przez organ unijny miało być zatem połączenie zasady kompetencji dzielonych z prymatem kompetencji Prokuratury Europejskiej, której głównym wyrazem jest możliwość przejęcia sprawy. O ile konstrukcja ta, poparta obowiązkami informacyjnymi organów krajowych, wydaje się logicznie zabezpieczać kompetencje organu unijnego wobec przestępstw PIF, to jej spójność może podważać nadanie organom państw członkowskich uprawnienia do rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Z kolei procedura prejudycjalna przed TS, która mogłaby zapewnić jednolitość praktyki, może okazać się fragmentaryczna, skoro wyznaczony w tej sprawie organ krajowy nie musi być wyposażony w przymiot inicjowania wniosku prejudycjalnego. Pierwsze doświadczenia procesowe pokazują, że problem ten nie jest iluzoryczny.

Takie pomieszanie ponadnarodowych i międzyrządowych narzędzi ścigania, połączone z licznymi odwołaniami do prawa

34 Zob. https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppos-statement-decision-fiscal-general-del-estado (dostęp: 7.06.2024 r.).

krajowego, pozwala mówić o hybrydowej naturze kompetencji Prokuratury Europejskiej[35]. Wyzwaniem w dalszej praktyce procesowej będzie zapewnienie „proceduralnego legalizmu"[36], tj. względnej pewności prawnej co do podziału kompetencji pomiędzy Prokuraturę Europejską a organy krajowe, tak aby elastyczność mechanizmów rozporządzenia miała walor pragmatyczny, lecz nie prowadziła do nadmiernej dyskrecjonalności. Określona w art. 119 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 klauzula przeglądowa powinna dostarczyć możliwość usystematyzowanej oceny pięciu lat praktyki. W jej ramach kwestia zakresu i sposobu wykonywania kompetencji przez Prokuraturę Europejską powinna zająć istotne miejsce.

Treści wyrażone w artykule reprezentują wyłącznie poglądy autora i nie mogą być utożsamiane z organizacją zatrudniającą autora.

Abstract

dr Tomasz Ostropolski

The author is an official of the European Commission (ORCID: https://orcid.org/0009-0000-6247-367X).

Nature of the Competence of the European Public Prosecutor's Office – Exclusive, Shared or Hybrid?

Keywords: *European Public Prosecutor's Office, PIF, Regulation 2017/1939, disputes over competences*

Recognising the Treaties as a foundation for the establishment of the European Public Prosecutor's Office resulted in high expectations with respect to the dynamics of development of cooperation of criminal justice authorities. They were to be expressed in the introduction of the uniform "European territory" for prosecution of offences against the EU's financial interests together with exclusive competence of the European Public Prosecutor's Office. The article presents the evolution of these assumptions – from these presented by the European Commission in the proposal for a regulation to compromise solutions resulting from the legislative procedure. The hybrid nature of the competence of the European Public Prosecutor's Office is analysed in view of mechanisms of the functioning of the European Public Prosecutor's Office, especially with respect to evocation, information exchange and the limited jurisdiction of the Court of Justice in disputes over competences.

Bibliografia/References

Csonka P., *Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf (dostęp: 7.06.2024 r.).

Delmas-Marty M., Vervaele J. (red.), *The Implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, Cambridge 2000.

Ereciński T., Ciszewski J., *Międzynarodowe postępowanie cywilne*, Warszawa 2000.

Espina Ramos J.A., *Towards a European Public Prosecutor's Office, the Long and Winding Road* [w:] *Substantive Criminal Law of the European Union*, red. A. Klip, Antwerpia 2011.

Gut T., *EPPO's material competence and its exercise: a critical appraisal of the EPPO Regulation after the first year of operations*, „ERA Forum. Journal of the Academy of European Law" 2023/3.

Herrnfeld H. [w:] *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, red. H. Herrnfeld, D. Brodowski, Ch. Burhard, London 2020.

Klip A., *Towards a General Part of Criminal Law for the European Union* [w:] *Substantive Criminal Law of the European Union*, red. A. Klip, Antwerpia 2011.

Krzysztofiuk G., *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo" 2015/9.

Ligeti K., *Model rules for the procedure of the EPPO*, https://orbilu.uni.lu/handle/10993/42085 (dostęp: 7.06.2024 r.).

De Matteis L., *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, „New Journal of European Criminal Law" 2023/1.

Márton B., *The Conflict of Competence between the European Public Prosecutor's Office and Spanish Prosecutors*, „Eucrim" 2022/4.

Mitsilegas V., *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2021/2.

Nowak C., *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo" 2013/11.

Ostropolski T., *Status and structure of the EPPO from a perspective of a Member State* [w:] *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, red. C. Nowak, San Giuliano Milanese 2016.

Ostropolski T., *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008.

Sakowicz A., *The Notion of Fraud against EU's financial interests* [w:] *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, red. C. Nowak, Milan 2016.

Satzger H., *The European Public Prosecutor's Office and its Coordination with the National Public Prosecutor's Office: the Model of Complementarity* [w:] *The European Public Prosecutor's Office*, red. L. Bachmaier Winte, Berno 2018.

Schmeer L., *The establishment of the European Public Prosecutor's Office: Integration with limited supranationalism?*, „Journal of European Integration" 2023/6.

Sicurella R., *The EPPO's material scope and non-conformity of national implementations*, „New Journal of European Criminal Law" 2023/1.

Stronikowska G., *Competence – exclusive or concurrent? A practitioner's perspective on the relations between the EPPO and national prosecutorial authorities* [w:] *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, red. C. Nowak, San Giuliano Milanese 2016.

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

Stronikowska G., *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej*, cz. 1, „Prokuratura i Prawo" 2014/6.

Vervaele J.A.E., *The material scope of competence of the EPPO: Lex uncerta and unpraevia?"*, „ERA Forum" 2014/1.

Vilas Alvarez D., *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office* [w:] *The European Public Prosecutor's Office*, red. L. Bachmaier Winter, Zurich 2018.

Weitz K., *Jurysdykcja krajowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005.

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.

35 Zob. L. Schmeer, *The establishment of the European Public Prosecutor's Office: Integration with limited supranationalism?*, „Journal of European Integration" 2023/6, s. 845.

36 Zob. T. Gut, *EPPO's material competence and its exercise: a critical appraisal of the EPPO Regulation after the first year of operations*, „ERA Forum. Journal of the Academy of European Law" 2023/3, s. 283.