

Marcin Warchoł

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0003-1253-7350

marcinwarchol@wpia.uw.edu.pl

Prokuratura Europejska – wzmocnienie bezpieczeństwa czy zrzeczenie się suwerenności?

European Public Prosecutor's Office – Security Strengthening or Surrender of Sovereignty?

Rozwiązania prawne Unii Europejskiej (UE) regulujące Prokuraturę Europejską zakładają rezygnację przez państwa członkowskie z suwerennych kompetencji w zakresie ścigania i oskarżania. Ponadto istotnie ingerują w prawa i wolności ich obywateli – w szczególności poprzez blankietowość materialnych norm karnych. Duża dowolność i brak określoności czynów, za które ta prokuratura może oskarżać, jest rozwiązaniem obcym ustawodawstwu krajowym wiernym zasadzie *nullum crimen sine lege*. Rozporządzenie wprowadza nadrzędność prawa UE nad prawem krajowym. Z powyższych względów jedyną formą prawną przystąpienia do Prokuratury Europejskiej przez państwo członkowskie jest umowa międzynarodowa i stosowna ustawa. Skoro zaś przystąpienie oznacza wyzbycie się szeregu kompetencji, to powinna ona mieć szczególną postać. Tego typu umowa w polskim porządku prawnym wymaga zgody w formie ustawy ratyfikacyjnej przyjmowanej kwalifikowaną większością głosów (przez Sejm większością 2/3 posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów) lub w formie ogólnokrajowego referendum. Z kolei odpowiednia ustawa powinna dostosować prawo krajowe do wymogów omawianego tu unijnego rozporządzenia. W żadnym razie przystąpienie państwa członkowskiego do Prokuratury Europejskiej nie może ograniczać się do notyfikacji i decyzji Komisji Europejskiej, jak miało to miejsce w naszym kraju w ostatnim czasie.

Kluczowe słowa: Prokuratura Europejska, bezpieczeństwo, suwerenność, pomocniczość, legalizm, szkoda w interesach finansowych UE, delegowany prokurator europejski, europrzestępstwa, prawo krajowe, kraj członkowski, prawo do przejęcia sprawy, transgraniczne postępowania przygotowawcze, przepisy dotyczące oskarżania

The EU legal solutions regulating the European Public Prosecutor's Office assume that Member States give up their sovereign competences regarding prosecution and accusation. Moreover, they significantly interfere with the rights and freedoms of their citizens. In particular, through the blankness of substantive penal norms. The lack of specificity of the acts for which this prosecutor's office can charge is a solution foreign to national legislation and the principle of *nullum crimen sine lege*. The regulation introduces the primacy of EU law over national law. For the above reasons, the only legal form for a Member State to join the European Public Prosecutor's Office is an international agreement and an appropriate legal act. In the Polish legal system, this type of agreement requires consent in the form of a ratification act adopted by a qualified majority of votes (by the Sejm by a 2/3 majority of Deputies in the presence of at least half of the statutory number of Deputies and by the Senate by a 2/3 majority of votes in the presence of at least half of the statutory number of Senators). Or in the form of a national referendum. The appropriate act should adapt national law to the requirements of the EU regulation. Under no circumstances the accession of a Member State to the European Public Prosecutor's Office could be limited to the notification and decision of the European Commission, as was the case in our country recently.

Key words: European Public Prosecutor's Office, damage to the European Union's financial interests, eurocrimes, national law, security, sovereignty, subsidiarity, legalism, European Delegated Prosecutor, Member State, Right of evocation, Cross-border investigations, rules on prosecution

Wprowadzenie

Komisja Europejska (KE) dnia 29 lutego 2024 r. podjęła decyzję potwierdzającą udział Polski w Prokuraturze Europejskiej (EPPO lub PE). Zgodnie z nią Prokuratura Europejska będzie prowadziła dochodzenia dotyczące przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, popełnionych w Polsce po 1 czerwca 2021 r. Odbyło się to bez ustawy, a jedynie mocą decyzji Komisji Europejskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów¹. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie próba odpowiedzi na pytanie o prawidłowość prawną tego przystąpienia. W szczególności zaś, czy konieczna byłaby tu ustawa, czy też wystarczająca była powyższa uproszczona formuła ograniczająca się do wniosku premiera zaakceptowanego przez KE.

Rys historyczny

Prokuratura Europejska została ustanowiona na mocy art. 86 i 325 TFUE w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Uzasadnieniem była opieszałość krajów członkowskich w ściganie oszustw popełnianych na jej szkodę². Mimo inicjatyw unijnych wielokrotnie państwa członkowskie odmawiały jej stworzenia. Najpierw w latach 1997–2000, odrzucając akt pod nazwą *Corpus Iuris*, a następnie w 2002 r. gdy uznały jej stworzenie za „zbyt radykalny krok”. Kolejną próbą wprowadzenia Prokuratury Europejskiej było zapisanie jej w Traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy z 2004 r. (art. III–274). Fiasko traktatu oznaczało również koniec projektu unijnej prokuratury.

Dopiero w Traktacie z Lizbony z 2009 r. idea PE po raz pierwszy znalazła swój wiążący wyraz legislacyjny. Zgodnie z przepisem art. 86 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej: TFUE) w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

¹ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/polska-czescia-prokuratury-europejskiej>, [dostęp: 19 lipca 2025 r.].

² C. Nowak, *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11, s. 19.

Mimo to parlamenty państw członkowskich uruchomiły procedurę tzw. „żółtej kartki” w ramach kontroli zasady pomocniczości. Zarzuciły Komisji Europejskiej jako wnioskodawcy naruszenie zasady pomocniczości i niepodanie przez nią przyczyn uzasadniających stworzenie PE. Wskazywały, że wystarczające jest działanie na poziomie krajów członkowskich z wykorzystaniem dotychczasowych instrumentów (OLAF, Eurojust i Europol)³. Zarzuty te zostały zlekceważone przez KE, co następnie wytknęły jej m.in. Izba Reprezentantów Holandii oraz angielska Izba Gmin⁴. Ostatecznie rozporządzenie Rady zostało przyjęte 12 października 2017 r.⁵.

W podsumowaniu nie sposób zgodzić się z krytyczną uwagą C. Nowak, że dyskusja o powstaniu Prokuratury Europejskiej została podjęta, a jej wynik przesądzony, zanim dokonano oceny dotychczas używanych metod wzajemnej pomocy prawnej, mniej inwazyjnych i mniej kontrowersyjnych z punktu widzenia zasady suwerenności⁶.

Kompetencje Prokuratury Europejskiej

PE posiada wyłączną kompetencję do ścigania „przestępstw przeciwko interesom finansowym UE” (art. 22 ust. 1 rozporządzenia)⁷. Obejmują one oszustwo na szkodę interesów finansowych UE, a także inne typy przestępstw związane z oszustwem, to jest oszustwo przy zamówieniach publicznych, korupcję (ograniczoną do czynów godzących w interesy finansowe UE), sprzeniewierzenie i pranie pieniędzy.

Ponadto Prokuratura Europejska posiada dodatkową kompetencję do ścigania innych czynów, które są „nierozzerwalnie związane”

³ M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska. Geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018, s. 187.

⁴ Termin zgłaszania opinii upłynął w dniu 6 listopada 2013 r., a już 27 listopada 2013 r. Komisja opublikowała komunikat, gdzie stwierdziła, że jej wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości i podtrzymała go w niezmienionej formie, zob. M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska...*, s. 188.

⁵ Dziennik Urzędowy UE L 283 z 31.10.2017 r., nr 2017/1939/UE.

⁶ C. Nowak, *Prokuratura Europejska...*, s. 43.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii z 28.7.2017 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 198/29: (4) Pojęcie poważnych przestępstw odnosi się do najpoważniejszych form oszustw związanych z VAT, w szczególności oszustw karuzelowych, związanych z VAT oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”, związanych z VAT oszustw popełnianych w ramach organizacji przestępczej, które to oszustwa stanowią poważne zagrożenie dla wspólnego systemu VAT, a zatem również dla budżetu Unii.

ze wskazanymi przestępstwami na szkodę interesów finansowych UE, jeśli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości, pod warunkiem jednak, że czyny godzące w interesy finansowe Unii są dominujące i że dotyczy tego samego stanu faktycznego. Stwarza to możliwość prowadzenia przez EPPO również spraw krajowych związanych z przestępstwami z dyrektywy⁸. Prokurator Europejski powinien wówczas skonsultować swoje działania z prokuraturą krajową i ewentualnie z Eurojustem. Jeśli nie osiągną porozumienia, to decyzja należy do Prokuratury Europejskiej⁹. Słusznie w piśmiennictwie krytycznie oceniana jest szeroka i nieokreślona definicja przestępstw „nierozzerwalnie związanych” (art. 22 ust. 3)¹⁰. Niedoprecyzowane i nieskonkretyzowane znamiona składające się na charakterystykę przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii prowadzą do wykreowania w polskim prawie karnym niemalże blankietowych zakazów w określonej sferze społeczno-gospodarczej¹¹. Pojęcie przestępstw „nierozzerwalnie związanych” rozszerza kompetencję PE na wszystkie czyny niezharmonizowane, a nawet na przestępstwa nie wchodzące w zakres unijnej jurysdykcji, o której mowa w art. 83 ust 1 i 2 TFUE. Jedynym ograniczeniem jest, aby przestępstwo wyrządziło lub mogło wyrządzić interesom finansowym Unii szkodę, której wartość jest mniejsza niż 10 000 EUR¹². Stwarza to istotne ryzyko naruszenia prawa do obrony. Nawet jeden z prokuratorów europejskich z Portugalii (José Eduardo Guerra) dostrzega ryzyko niedookreśloności tego pojęcia zagrażającego prawu do obrony¹³. Ponadto pozwala to PE na bardzo głęboką ingerencję w ściganie przestępstw w państwach członkowskich z całkowitym wyłączeniem krajowych organów ścigania¹⁴.

Jak zaznacza T. Laptos, sprawująca funkcję Prokuratora Europejskiego, art. 30 Rozporządzenia zawiera listę czynności śledczych, które

⁸ Pkt 54 rozporządzenia.

⁹ Motyw 61 i motyw 62.

¹⁰ Por. Sz. Pawelec, *Uwagi na temat kompetencji przyszłej Prokuratury Europejskiej*, „Palestra” 2014, nr 5–6, s. 28.

¹¹ Sz. Pawelec, *Uwagi...*, s. 32.

¹² J.E. Guerra, *The Material Competence of the EPPO and the Concept of Inextricably Linked Offences*, „EUCRIM” 2021, nr 1, s. 49.

¹³ J.E. Guerra, *The Material Competence ...*, s. 50.

¹⁴ W piśmiennictwie proponuje się, aby to krajowe organy ścigania decydowały w zakresie przekazania ścigania przestępstw powiązanych Prokuraturze Europejskiej. Tak G. Krzysztofiuk, *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 9, s. 150, który podkreśla, że „to one powinny być wyłącznie uprawnione do występowania z inicjatywą o przejęcie ścigania przez PE do łącznego rozpoznania. Przy podejmowaniu takiej decyzji winny się one kierować oceną możliwości uwzględnienia przez Prokuraturę Europejską krajowych interesów w ściganiu danego czynu”.

kraje członkowskie są zobligowane do wprowadzenia do swoich procedur karnych, aby delegowani prokuratorzy europejscy mogli je realizować¹⁵.

Wprawdzie różnice ustawodawstw nie mogą stanowić powodu odrzucenia dowodów¹⁶, to jednak ocena ich dopuszczalności wywoła niemało problemów. Stąd też systemy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich muszą wprowadzić stosowne normy dostosowawcze i zmieniające swoje procedury¹⁷.

W pkt 62 rozporządzenia stwierdzono, że w przypadku braku porozumienia co do wykonywania właściwości w danej sprawie decyzję o przyznaniu właściwości podejmują właściwe organy krajowe. Pojęcie właściwych organów krajowych należy rozumieć jako organy sądowe uprawnione do podejmowania decyzji o przyznaniu właściwości zgodnie z prawem krajowym. Słusznie w nauce wskazuje się, że wyznaczenie takiego organu wymagałoby ingerencji ustawodawcy, bowiem obecnie nie sposób wskazać organu posiadającego takie kompetencje¹⁸.

PE jest wyłącznie uprawniona (art. 11) do „dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem” (*investigating, prosecuting and bringing to judgment*) sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe Unii (art. 4) o przestępstwa zdefiniowane w dyr. 2017/1371¹⁹ i do-

¹⁵ T. Laptos, *EPPO – Diversity and Challenges in Investigation and Prosecution in 22 Member States*, EUCRIM 2021, nr 1, s. 53: „Art. 30(1) of the EPPO Regulation lists certain investigative measures that the Member States are obliged to provide in their national criminal procedure laws and which the EDP must be able to request or order”.

¹⁶ Pkt 80 Rozporządzenia.

¹⁷ Tak T. Laptos, *EPPO*, s. 54: „the criminal justice systems of the Member States have had or will have to undergo certain adjustments and changes”.

¹⁸ Tak trafnie G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 150. W pkt 62 rozporządzenia stwierdzono, że w przypadku braku porozumienia co do wykonywania właściwości w danej sprawie decyzję o przyznaniu właściwości podejmują właściwe organy krajowe. Pojęcie właściwych organów krajowych należy rozumieć jako organy sądowe uprawnione do podejmowania decyzji o przyznaniu właściwości zgodnie z prawem krajowym.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii z dnia 5 lipca 2017 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 198, str. 29). Pojęcie poważnych przestępstw przeciwko wspólnemu systemowi podatku od wartości dodanej („VAT”) ustanowionemu dyrektywą Rady 2006/112/WE8) (zwanemu dalej „wspólnym systemem VAT”) odnosi się do najpoważniejszych form oszustw związanych z VAT, w szczególności oszustw karuzelowych, związanych z VAT oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”, związanych z VAT oszustw popełnianych w ramach organizacji przestępczej, które to oszustwa stanowią poważne zagrożenie dla wspólnego systemu VAT, a zatem również dla budżetu Unii. Przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi VAT powinny być uznawane za poważne, jeżeli są one związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich, wynikają z oszukańczego systemu, za pomocą którego przestępstwa te są popełniane w sposób zorganizowany w celu uzyskania nienależnych korzyści ze wspólnego systemu VAT, a całkowita szkoda wyrządzona przez te przestępstwa wynosi co najmniej 10 000 000 EUR.

określone rozp. 2017/1939²⁰ (art. 13). W tym zakresie PE może wszczynać postępowania przygotowawcze (*undertake investigations*), wnosić oskarżenia (*carry out acts of prosecutions*) i sprawować funkcję oskarżyciela publicznego (*exercise the functions of prosecutor*) przed sądami państw członkowskich aż do ostatecznego zakończenia sprawy (*until the case has been finally disposed of*) (art. 4 rozp. 2017/1939), co implikuje możliwość inicjowania przez PE procedury wzruszania prawomocnych decyzji, a więc korzystania z nadzwyczajnych środków odwoławczych²¹. Kompetencją EPPO jest ściganie przestępstw popełnionych na terytorium państwa członkowskiego (art. 11) lub wówczas, gdy sprawca jest jego obywatelem lub pracownikiem instytucji unijnych (Art. 11 paras. 4, 12 and 14 EPPO initiative). Uprawnienie ścigania i oskarżania jest przyznane prokuratorowi delegowanemu, chyba że zachodzą warunki do zastrzeżenia wyłączności w tym zakresie przez Prokuratora Europejskiego (art. 16, 18 paras. 5, 26 and 27 EPPO initiative).

Prokuratura Europejska w świetle zasad prawa europejskiego

W piśmiennictwie podkreśla się, że zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej należy uznać za bardzo szeroki²². Wyłącznie ona jest

²⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej z dnia 12 października 2017 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 283, str. 1) art. 22. Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej: Prokuratura Europejska jest właściwa w sprawach dotyczących przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, które są określone w dyrektywie (UE) 2017/1371, zgodnie z jej transpozycją do prawa krajowego, bez względu na to, czy na mocy prawa krajowego ten sam czyn zabroniony można uznać za inny rodzaj przestępstwa.

²¹ G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, Legalis.

²² Tak C. Nowak, *Prokuratura Europejska...*, s. 19. W piśmiennictwie europejskim krytykowano zbyt szeroki zakres spraw powierzonych kognicji EPPO, tak m.in. Anna Bradshaw w trakcie debaty w parlamencie brytyjskim: <https://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-sub-e-justice-institutions-and-consumer-protection-committee/european-public-prosecutors-office/oral/8393.html>. James MacGuill z Association of European Bars and Law Societies (the CCBE) podniósł niebezpieczeństwo bycia „strangled at birth by taking on an entirely excessive, unmanageable workload”, House Of Lords, European Union Committee, *4th Report of Session 2014–15 - The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom*, London 2014, s. 13, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2014/nov/eu-uk-hol-eppo.pdf> [dostęp: 19 lipca 2025 r.].

kompetentna do ścigania oszustw na szkodę UE (*exclusive competence*)²³. Tymczasem zasada pomocniczości wymaga, aby ściganie przestępstw pozostawało zasadniczo w kompetencji krajów członkowskich. Ponadto, czyny będące przedmiotem ścigania nie są dostatecznie określone (zasada legalizmu).

Parlament holenderski w swoim krytycznym wobec EPPO stanowisku z 11 kwietnia 2014 r. podkreślił, że ściganie, oskarżanie i sądzenie w sprawach karnych musi być ograniczone do poziomu krajowego. Jakkolwiek transfer tych kompetencji na zewnątrz stanowiłby naruszenie zasady suwerenności państwa. Podkreślono również brak spełnienia wymogu pomocniczości (*the principle of subsidiarity*) jako warunku przejmowania przez Unię kompetencji od suwerennych państw²⁴. Skoro bowiem państwa już ścigają za naruszenia interesów finansowych UE, to nie jest konieczne tworzenie nowego osobnego tworu, który by takie ściganie realizował. Tylko wtedy miałoby to sens, gdyby państwa nie radziły sobie z tym zadaniem. Ponadto nikłe są szanse na to, że ochrona interesów finansowych UE ulegnie poprawie dzięki temu, że przejdą we władanie EPPO. Dowodem tego jest fakt, że Polska, która nie będąc członkiem EPPO, ściga skuteczniej te przestępstwa niż 22 państwa zrzeszone w ramach tej organizacji. Z danych opublikowanych przez EPPO (European Public Prosecutor's Office) wynika, że na koniec 2021 r. toczyły się 173 sprawy, związane z nadużyciami finansowymi, dotyczącymi nadużyć w podatku VAT w kwocie co najmniej 10 mln euro, gdzie łącznie ujawniono wyłudzenia VAT na kwotę 2,5 mld euro. Postępowania te obejmują 22 państwa, które przystąpiły do EPPO. Z danych zgromadzonych przez polskie służby wynika, że w 2021 r. w Polsce tego typu najpoważniejszych śledztw VAT-owskich było 20 (z wartością szkody ponad 40 mln zł) i łącznie ujawniono wyłudzenia VAT na kwotę ponad 4 mld zł, czyli ok. 1 mld euro. Jak z tego wynika, Prokuratura Europejska, obejmująca 22 państwa prowadziła sprawy, gdzie „szkoda” w zakresie podatku VAT była zaledwie 2,5 razy większa w porównaniu ze „szkodą”, z którą zmierzyły

²³ Kwestionowane jest to w praktyce jako zbyt szerokie oddanie kompetencji EPPO. Tak np. Jorge Espina, Prokurator Prokuratury Generalnej Hiszpanii. Widzi on zagrożenie niewydolności prokuratury europejskiej z powodu nadmiaru drobnych spraw i proponuje, aby przenieść je na poziom krajowy: <https://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-sub-e-justice-institutions-and-consumer-protection-committee/european-public-prosecutors-office/written/7808.html>

²⁴ <https://eucrim.eu/articles/no-added-value-eppo/> [dostęp: 19 lipca 2025 r.].

się polskie organy ścigania. Z raportu EPPO za 2022 rok²⁵ dowiadujemy się, że na koniec 2022 roku prokuratorzy EPPO prowadzili 185 spraw dotyczących oszustw związanych z podatkiem VAT, a szacunkowa wartość szkód to 6,7 mld euro. EPPO prowadziła wtedy 3,4 razy więcej postępowań od polskiej prokuratury.

W piśmiennictwie z kolei wyrażono przekonanie, że przekazanie ścigania Prokuraturze Europejskiej stoi w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, o której mowa w art. 5 para. 4 TFEU²⁶. Analizując bowiem charakter narzędzi materialnoprawnych i procesowych, pozostających w dyspozycji EPPO wobec tych, którymi władają prokuratury krajowe, to niewątpliwie skuteczność i ostrze tych pierwszych są zdecydowanie słabsze. Niekiedy instrumenty administracyjnoprawne są skuteczniejsze w ściganiu oszustw finansowych od tych obecnych w prawie karnym²⁷. W literaturze holenderskiej podkreślono, że zasada legalizmu wiążąca ręce prokuratorowi europejskiemu może zmuszać go do wszczęcia postępowania karnego, które dla samego państwa niderlandzkiego może być niekorzystne. W jego bowiem interesie bardziej opłacalne mogłoby się okazać postępowanie administracyjne²⁸. Ponadto, nie legalizm, lecz oportunizm ścigania rządzi w wielu krajach odpowiedzialnością karną osób prawnych. O ile bowiem takie przestępstwa jak terroryzm czy handel ludźmi w ujęciu transgranicznym powinny być bezwzględnie ścigane w oparciu o zasadę legalizmu, to już działania firm i przedsiębiorstw wymykają się tak jednoznacznej ocenie²⁹. Ponadto, jeśli w myśl zasady legalizmu każde nieprawidłowości w dysponowaniu środkami unijnymi będą zmuszać prokuratorów europejskich do ich ścigania, to w państwach mniej entuzjastycznie nastawionych może zaistnieć tzw. efekt przemieszczenia (z niderl. *verplaatsingseffecten*). Polega on na tym,

²⁵ Prokuratura Europejska, *Sprawozdanie roczne EPPO 2022*, Luksemburg 2023, link: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-05/FINAL%20PRINT%20EPPO%202022%20Annual%20Report%20EN_PL%20WEB.pdf [dostęp: 19 lipca 2025 r.].

²⁶ J. van der Hulst, *No Added Value of the EPPO? The Current Dutch Approach*, „Eu crim” 2016, nr 2, s. 100.

²⁷ J. van der Hulst, *No Added Value...*, s. 100. Należy nadmienić, że nie ma tak wysokich wymagań wobec konieczności udowodnienia winy w prawie administracyjnym, jak w prawie karnym.

²⁸ C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen, *Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek*, „Nederlands Juristenblad” 2002, nr 77(26), s. 1234-1241.

²⁹ C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen, *Een Europees openbaar ministerie...*, s. 1234. Autorzy dodają, że w wielu krajach południa Europy „twórcze” wykorzystanie funduszy europejskich jest raczej powodem do chluby i uważane za czyn patriotyczny, aniżeli za zbrodnię i dlatego wprowadzenie zasady legalizmu do EPPO byłoby lepszym rozwiązaniem.

że niedostatecznie dopracowane sprawy kierowane przez prokuratorów europejskich do sądów krajowych obniżą poziom staranności w innych sprawach³⁰.

Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 5 ust 4 Traktatu o UE³¹ zakłada, że zakres i formy działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Tymczasem brak jest jednoznacznego określenia właściwości EPPO. Nie wiadomo, jaka działalność przestępcza podlega ściganiu przez europejskich prokuratorów. Nie do pogodzenia z zasadą legalności jest zbyt szeroka kompetencja EPPO w zakresie ścigania działalności przestępczej, która zagraża finansowym interesom UE. Ponadto brak jest demokratycznej kontroli nad EPPO. Trudno również uznać, jakie byłyby konsekwencje naruszenia suwerenności państwa członkowskiego przez Prokuraturę Europejską. Powinny one występować na poziomie krajowym. W państwie członkowskim powinien być zagwarantowany mechanizm odpowiedzialności za czynności śledcze, oskarżycielskie i związane z wydaniem wyroku. Nie do przyjęcia jest rozwiązanie, zgodnie z którym kontrola nad działalnością Prokuratury Europejskiej ogranicza się do corocznego raportu w Parlamencie Europejskim³². Tymczasem rzeczywiste czynności śledcze i oskarżycielskie pozostają bez jakiegokolwiek nadzoru w państwie członkowskim³³.

Zaznacza się w nauce, że lepszym rozwiązaniem zamiast EPPO byłaby bardziej efektywna współpraca pomiędzy krajami członkowskimi w ramach Eurojust, Europol i OLAF³⁴. Komisja powinna bardziej skupić się właśnie na ułatwieniu tej współpracy³⁵. Nie ma racji za umniejszaniem roli i znaczenia OLAF-u dla stworzenia drogi do wprowadzenia EPPO, podkreślał holenderski rząd w swoim krytycznym stanowisku³⁶. Wskazywał ponadto, że zasadnicza odpowiedzialność za ściganie i oskarżanie oszustw na szkodę UE spoczywa na państwach członkowskich. EPPO powinno być jedynie ostateczną ewentualnością (*an institution of last*

³⁰ C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen, *Een Europees openbaar ministerie...*, s. 1234.

³¹ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U.2004.90.864/30.

³² Tak też oficjalne stanowisko rządu holenderskiego: *House of Representatives of the States General position paper with regard to the establishment of a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*.

³³ J. van der Hulst, *No Added Value...*, s. 103.

³⁴ Taki sam pogląd został wyrażony w oficjalnym stanowisku rządu holenderskiego: *House of Representatives...*

³⁵ Od początku powstania EPPO stawiane są pytania o sensowność tworzenia kolejnego organu unijnego zajmującego się przestępczością na szkodę interesów finansowych, zwłaszcza w sytuacji funkcjonowania, zreformowanego Eurojustu. Wątpliwości budzi także wiele rozwiązań, w tym kształt instytucjonalny Prokuratury Europejskiej, utworzenie tej instytucji w oparciu o Eurojust, jej współpraca z Eurojustem, OLAF-em i Europolem, zob. G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 136.

³⁶ C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen, *Een Europees openbaar ministerie...*, s. 1240.

resort). Tylko wówczas powinna ona podejmować działania, gdy dany kraj unika odpowiedzialności pociągania do odpowiedzialności³⁷.

Niejasna jest relacja wyłącznych kompetencji EPPO do odpowiedzialności państwa członkowskiego w zakresie stosownych przestępstw. Niezrozumiałe jest wykluczanie państw członkowskich, mimo że ich organy są wykwalifikowane w prowadzeniu tych postępowań, zawsze wówczas gdy pojawia się kompetencja EPPO. Zwłaszcza że w praktyce czynności organów krajowych są szybsze, bardziej efektywne i mniej kosztowne. Ponadto nie można zaakceptować przyznania Prokuraturze Europejskich zwierzchniej roli wobec organów krajowych w sytuacji, gdy to państwa członkowskie ponoszą ciężar jej finansowania. Nie ma zaś żadnych rozwiązań kolizyjnych na wypadek różnicy zdań między Prokuraturą Europejską a prokuraturą państwa członkowskiego. W opinii rządu holenderskiego procedura stosowana przez EPPO jest centralistyczna³⁸. Mimo że prokuratorzy delegowani do niej są nominowani na szczeblu krajowym, to niemal każda ich decyzja musi być konsultowana z Prokuratorem Europejskim, którego zgoda jest wszędzie potrzebna. Tymczasem to prokurator prowadzący sprawę najlepiej zna wszystkie jej aspekty i może podejmować najbardziej racjonalne decyzje. Rola Prokuratora Europejskiego powinna być ograniczona do generalnej koordynacji. Ponadto Prokurator Europejski może wszczynać i prowadzić postępowanie wraz z oskarżaniem bez konieczności komunikacji z prokuratorem delegowanym. Może więc lepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie propozycji greckiej, która przewidywała stworzenie kolegium Prokuratorów Europejskich³⁹. Każdy kraj miałby tam swojego przedstawiciela⁴⁰.

Podstawowy argument krytyczny holenderskiego parlamentu i rządu dotyczył zasady suwerenności. Zgodnie z nią kraj członkowski posiada wyłączną kompetencję do wykorzystywania narzędzi karnych, również w odniesieniu do przestępstw na szkodę interesów UE. Mogą być one przekazane innemu podmiotowi wyłącznie za zgodą parlamentu kraju członkowskiego⁴¹.

³⁷ *House of Representatives...*, s. 3.

³⁸ *House of Representatives...*, s. 3.

³⁹ The Greek Presidency published its own proposal on 17 March 2014.

⁴⁰ Takie zdanie wyraził parlament holenderski: *House of Representatives...*, s. 3.

⁴¹ Koncepcja suwerenności Jeana Bodina zakłada trójelementową jej strukturę: naród, terytorium i wyłączna kompetencja władz danego państwa do rządzenia na jego terytorium.

Nierówne relacje między Prokuraturą Europejską, a krajowymi organami ścigania

Wyłączna kompetencja do nadzoru nad organami ścigania należy do państwa członkowskiego. Trudno więc sobie wyobrazić skuteczne realizowanie funkcji ścigania przez Urząd Prokuratora Europejskiego bez posiadania nadzoru nad policją i prokuraturą państwa członkowskiego. Właściwy do ścigania jest prokurator delegowany chyba, że Prokurator Europejski zastrzeże swoją właściwość. Wówczas ten pierwszy podejmuje niezbędne kroki zapewniające sprawne i skuteczne ściganie. Stąd też wymagane jest wsparcie policji kraju członkowskiego. Jest ono realizowane poprzez prokuratorów delegowanych, którzy posiadając status na zasadzie tzw. „podwójnego kapelusza” (europejskiego i krajowego) mogą korzystać z pomocy krajowej prokuratury i policji i innych służb, zwłaszcza skarbowych). Nie ma też mowy w rozporządzeniu o personelu pomocniczym delegowanych prokuratorów. Zasoby i sprzęt niezbędny do wykonywania przez nich funkcji spoczywa na państwach członkowskich (art. 96 ust. 6). W praktyce więc prokurator delegowany będzie zlecał liczne czynności dochodzeniowe macierzystej prokuraturze i prokuraturom niższych szczebli⁴².

Przystąpienie do Prokuratury Europejskiej oznacza zatem dla prokuratury i innych służb, organów i instytucji państwa członkowskiego (np. policja) uznanie zwierzchności PE. Co istotne ta „współpraca” posiada jednostronny charakter. Prokuratura Europejska nie ma zbyt wielu powinności wobec organów krajowych. Tymczasem, z drugiej strony krajowe instytucje są obciążone licznymi obowiązkami na jej rzecz (przekazywanie informacji o przestępstwach, zabezpieczanie niezbędnych dowodów oraz wykonywanie czynności dochodzeniowych). Asymetria praw i obowiązków jest tu wręcz rażąca. Ustawodawca unijny zlekceważył przy tym interesy prokuratur krajowych. Z jednej bowiem strony krajowa prokuratura i wszystkie inne organy państwa członkowskiego mają obowiązek bezzwłocznego powiadamiania PE o każdym czynie, który może stanowić przestępstwo wchodzące w zakres jej kompetencji (art. 24 ust. 1). Z drugiej zaś strony organy PE nie mają żadnego terminu, w którym byłyby zobowiązane do reakcji na informację o przestępstwie

⁴² G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 139.

pochodzącą od organu krajowego (art. 24 ust. 7). A przecież instytucje ścigania związane są terminami procesowymi wynikającymi z ustaw krajowych, jak np. 30-dniowy termin postępowania sprawdzającego czy terminy postępowania przygotowawczego. Zasada legalizmu uniemożliwia krajowej prokuraturze zlekceważenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i określa właśnie ów termin na rozważenie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Tymczasem PE niezwiązana żadnym terminem może zwlekać z decyzją o przejęciu tej sprawy do własnego prowadzenia⁴³. Nałoży to na organy krajowe znacznie więcej obowiązków niż ma to miejsce obecnie. Niezależnie bowiem od pracochłonnej procedury notyfikacyjnej do PE, będą one i tak musiały w każdej sprawie wszczynać swoje postępowanie. Kolejnym obowiązkiem z jakiego została zwolniona PE jest uzasadnienie decyzji o odmowie wszczęcia dochodzenia. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 7 Rozporządzenia, jeżeli po przeprowadzeniu weryfikacji Prokuratura Europejska zdecyduje, że nie ma przesłanek wszczęcia postępowania przygotowawczego zgodnie z art. 26 ani skorzystania z prawa do przejęcia sprawy zgodnie z art. 27, powody jej decyzji należy odnotować w systemie zarządzania sprawami. Tymczasem wiedza, czym kierowała się instytucja unijna, odmawiając postępowania, pomogłaby na przyszłość organom krajowym w podjęciu decyzji co do zasadności kierowania zawiadomień⁴⁴.

Niestety również wszczęcie dochodzenia przez PE nie zostanie zakomunikowane prokuraturze państwa członkowskiego. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 2 Rozporządzenia, jeżeli Prokuratura Europejska postanowi wszcząć postępowanie przygotowawcze, bez zbędnej zwłoki informuje o tym wyłącznie organ, który zgłosił popełnienie czynu zabronionego. Krajowa prokuratura nie dowie się więc z urzędu o wszczęciu sprawy przez PE. Będzie ona zmuszona prowadzić swoje postępowanie o ten sam czyn, trwając w niewiedzy, że inny podmiot wszczął już dochodzenie

⁴³ Krytycznie należy ocenić brak terminu na reakcję, jak to uregulowano np. w art. 27 rozporządzenia. (Prawo przejęcia sprawy) – Po otrzymaniu zgodnie z art. 24 ust. 2 wszystkich istotnych informacji Prokuratura Europejska jak najszybciej, ale nie później niż w terminie pięciu dni od otrzymania informacji od organów krajowych, podejmuje decyzję, czy zamierza skorzystać z prawa do przejęcia sprawy, a o decyzji tej informuje organy krajowe. Art. 24 ust. 2. Jeżeli organ sądowy lub organ ścigania państwa członkowskiego wszczyna postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstwa, w odniesieniu do którego Prokuratura Europejska może wykonywać swoją właściwość zgodnie z art. 22 oraz art. 25 ust. 2 i 3, lub jeżeli w dowolnym momencie po wszczęciu postępowania przygotowawczego właściwy organ sądowy lub właściwy organ ścigania państwa członkowskiego stwierdzi, że postępowanie to dotyczy takiego przestępstwa, organ ten bez zbędnej zwłoki informuje o tym Prokuraturę Europejską, tak by mogła ona zdecydować, czy zamierza skorzystać z przysługującego jej zgodnie z art. 27 prawa do przejęcia sprawy.

⁴⁴ Tak G. Krzysztofuk, *Projekt...*, s. 141.

w tej samej sprawie. Stosowna zaś informacja pozwoliłaby jej na umorzenie tej sprawy (*lis pendens*). Rozporządzenie odbiera również krajowym organom prawo do informacji pozyskanych przez PE. Z perspektywy państwa członkowskiego taka informacja z PE mogłaby stanowić postawę wszczęcia postępowania o wyłącznie krajowym charakterze⁴⁵. Tymczasem instytucje krajowe zmuszone będą przekazywać do PE informację o „każdym czynie”, objętym jej właściwością, nawet jeśli już wcześniej dokonają wszczęcia postępowania w tej sprawie (art. 24 ust. 2 Rozporządzenia). Dodatkowo zaś, w razie potrzeby, ich obowiązkiem będzie „przeprowadzenie czynności niezbędnych do skutecznego dochodzenia i ścigania” (art. 27 ust. 2 zd. 2 Rozporządzenia). W praktyce będą więc organy prokuratorskie zmuszone do realizacji działań w trybie art. 308 k.p.k.⁴⁶. Taki sam obowiązek będzie na nich spoczywał w okresie oczekiwania na decyzję PE w zakresie swojej kompetencji co do spraw już wszczętych przez prokuraturę państwa członkowskiego. Zgodnie z art. 24 ust. 2, jeżeli organ sądowy lub organ ścigania państwa członkowskiego wszczyna postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstwa, w odniesieniu do którego Prokuratura Europejska może wykonywać swoją właściwość lub jeżeli w dowolnym momencie po wszczęciu postępowania przygotowawczego właściwy organ sądowy lub właściwy organ ścigania państwa członkowskiego stwierdzi, że postępowanie to dotyczy takiego przestępstwa, organ ten bez zbędnej zwłoki informuje o tym Prokuraturę Europejską, tak by mogła ona zdecydować, czy zamierza skorzystać z prawa do przejęcia sprawy⁴⁷. Prokurator delegowany będzie mógł zlecić służbom i instytucjom krajowym (np. policja) dowolne czynności dochodzeniowe (art. 30 ust. 1 lit. a Rozporządzenia). Do tych czynności należą m.in. przeszukania wszelkich obiektów, terenów, środków transportu, mieszkań prywatnych, ubrań i wszelkiej innej własności osobistej lub systemów komputerowych oraz zastosowania wszelkich środków zapobiegawczych niezbędnych do tego, by zachować ich integralność lub nie dopuścić do utraty lub zanieczyszczenia dowodów. Krajowe organy ścigania i inne instytucje nie będą mogły odmówić ich wykonania, mimo że dobro postępowania krajowego przemawiałoby za taką odmową. Również

⁴⁵ G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 141.

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.).

⁴⁷ Por. G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 143. Te czynności będą podlegać następnie wzajemnemu zatwierdzaniu przez PE i krajową prokuraturę.

znaczne koszty, jakie po ich stronie te czynności generowałyby, nie mogą stanowić podstawy odmowy ich wykonania⁴⁸. Rozporządzenie narzuca więc całkowicie jednostronną „współpracę” organów krajowych z PE i przyznaje bezwzględny prymat postępowaniom PE w stosunku do postępowań krajowych. Każda czynność w każdych okolicznościach będzie musiała być wykonana przez służby i instytucje państwa członkowskiego bez prawa odmowy i z pominięciem gwarantowanej odpłatności za te czynności ze strony PE. Zgodnie z art. 28 ust. 1 Rozporządzenia Rady UE, delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę może (...) wydać właściwym organom w swoim państwie członkowskim polecenie, by przeprowadziły czynności w ramach postępowania przygotowawczego i inne czynności. Organy te zgodnie z prawem krajowym zapewniają wykonanie wszystkich poleceń i podejmują czynności im przydzielone⁴⁹.

Co więcej, organy prokuratorskie i inne służby krajowe będą musiały „na zapas” i „na wszelki wypadek” podejmować wszelakie działania, które mogą okazać się użyteczne dla sprawy, nawet jeśli prokurator delegowany im tego nie zlecił. Przepis art. 28 ust. 2 Rozporządzenia zmusza bowiem te organy, aby w dowolnym momencie w trakcie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską podejmowały zgodnie z prawem krajowym pilne czynności niezbędne do zapewnienia skuteczności tego postępowania, nawet jeśli nie jest to działanie w odpowiedzi na konkretne polecenie wydane przez delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę. Oprócz obowiązku tych działań, ustawodawca unijny zobowiązał organy krajowe do informowania bez zbędnej zwłoki delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę o podjętych pilnych czynnościach.

Trudno tu mówić o jakichkolwiek partnerskich zasadach. Postępowania PE będą miały rangę zdecydowanie nadrzędną wobec postępowań krajowych. Dlatego proponowano, niestety bezskutecznie, aby wprowadzić możliwość odmowy wykonania czynności zleconej przez delegowanego prokuratora z uwagi na dobro postępowania krajowego

⁴⁸ Krytycznie o tym rozwiązaniu G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 143.

⁴⁹ Zgodnie z art. 112 Rozporządzenia: „Zasadniczo koszty czynności w ramach postępowania przygotowawczego przeprowadzanych przez Prokuraturę Europejską powinny być pokrywane przez organy krajowe, które przeprowadzają te czynności. Szczególnie wysokie koszty czynności w ramach postępowania przygotowawczego, takie jak koszty skomplikowanych opinii biegłych, szeroko zakrojonych operacji policyjnych lub długotrwałych działań obserwacyjnych, mogą być częściowo zwracane przez Prokuraturę Europejską, w tym, w miarę możliwości, poprzez przesuwanie środków z innych linii budżetowych Prokuratury Europejskiej lub poprzez zmianę budżetu zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz mającymi zastosowanie przepisami finansowymi”.

lub bezpieczeństwo wewnętrzne państwa członkowskiego albo wykonanie tej czynności w innym terminie niż określony przez niego, albo w inny sposób⁵⁰.

Suwerenność prokuratur krajowych

O ile jeszcze prokurator delegowany ma status krajowego prokuratora, to już Prokurator Europejski jest całkowicie „obcym” i zewnętrznym podmiotem wobec organów prokuratorskich państwa członkowskiego. Mimo to jednak, również on może zlecać czynności organom krajowym⁵¹.

Dodatkowo zaś polskim prokuratorom wolno zlecić przeprowadzenie także tych czynności, które nie są przewidziane w prawie krajowym, np. identyfikowania i śledzenia wszelkich obiektów za pomocą środków technicznych (art. 30 ust. 1 lit f).

Rodzi to istotne zastrzeżenia z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Tymczasem PE stanowi instytucję nadrzędną wobec polskiej prokuratury. Nie jest ona przewidziana w Konstytucji. Będzie natomiast zlecać polskim organom ścigania zadania bez prawa odmowy ich wykonania. Ponadto będzie podejmować działania godzące w prawa i wolności polskich obywateli. Dlatego też do przystąpienia do PE wymaga ustawy. Tylko w drodze ustawy mogą doznawać ograniczenia prawa i wolności obywatelskie (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W szczególności taka ustawa powinna przewidywać prawo odmowy wykonania czynności nieznanых prawu polskiemu, podejmowanych przeciwko prawom i wolnościom polskich obywateli.

Organy krajowe nie posiadają prawa odmowy wykonania polecenia Prokuratora Europejskiego lub prokuratorów delegowanych. Nie mogą również zmienić czynności zleczanych im przez te podmioty na mniej

⁵⁰ G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 143.

⁵¹ Art. 28 ust. 4 Rozporządzenia.

inwazyjne⁵². Tymczasem w rozporządzeniu nie przewidziano odpowiedzialności PE za szkody spowodowane przez organy krajowe przy wykonywaniu zleconych im czynności dochodzeniowych⁵³. Ta odpowiedzialność PE jest ograniczona jedynie do szkód spowodowanych przez nią samą lub jej pracowników.

Zgodnie z pkt 101 rozporządzenia, Prokuratura Europejska będzie mieć bezpośrednią możliwość (bez udziału organów krajowych) uzyskania wszelkich istotnych informacji, które wchodzą w zakres jej właściwości i są przechowywane w bazach danych i rejestrach prowadzonych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. W Polsce będzie to m.in. Krajowy Rejestr Karny i inne rejestry zawierające informacje przydatne dla PE w prowadzonych przez nią postępowaniach.

Kolejnym przykładem nierównoprawnego rozłożenia relacji między PE, a organami krajowymi jest brak obowiązku poinformowania tego ostatniego przez PE o wniesieniu aktu oskarżenia albo o umorzeniu dochodzenia, mimo że poinformował on PE o przestępstwie⁵⁴.

Rozporządzenie wprowadza nadrzędność prawa UE nad prawem krajowym. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 postępowania przygotowawcze prowadzone w imieniu Prokuratury Europejskiej i oskarżenia wnoszone i popierane w jej imieniu podlegają przepisom niniejszego rozporządzenia. Prawo krajowe ma zastosowanie w zakresie, w jakim dana kwestia nie jest regulowana niniejszym rozporządzeniem. Jeżeli niniejsze rozporządzenie nie określa inaczej, mającym zastosowanie prawem krajowym jest prawo państwa członkowskiego, którego delegowany prokurator europejski prowadzi sprawę zgodnie z art. 13 ust. 1. Jeżeli dana kwestia jest regulowana zarówno prawem krajowym, jak i niniejszym rozporządzeniem, nadrzędne są przepisy niniejszego rozporządzenia art. 5. ust. 3. Oznacza to, że krajowi prokuratorzy będą musieli posługiwać się dwoma reżimami prawnymi, rozwiązywać powstające między nimi konflikty i wychodzić poza pozycję wyłącznie krajową. W razie zaś kolizji między prawem krajowym, a unijnym, to drugie zyska rangę nadrzędną. Wyłącznie PE będzie mogła ścigać i oskarżać o przestępstwa określone w dyrektywie⁵⁵.

⁵² Art. 30 ust. 5 Rozporządzenia.

⁵³ Artykuł 113 (Ogólny system odpowiedzialności).

⁵⁴ Art. 35 Rozporządzenia.

⁵⁵ Art. 22 (Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej).

Zgodnie z pkt 58, aby Prokuratura Europejska mogła zapewnić spójność i kierować postępowaniami przygotowawczymi oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń na poziomie Unii, jej właściwość w zakresie przestępstw naruszających interesy finansowe Unii powinna co do zasady mieć pierwszeństwo przed właściwością organów krajowych. W przypadku takich przestępstw organy państw członkowskich powinny powstrzymać się od działania, z wyjątkiem konieczności podjęcia pilnych czynności, do czasu, gdy Prokuratura Europejska zdecyduje, czy należy przeprowadzić postępowanie przygotowawcze⁵⁶. Jak wynika z tego, krajowe organy prokuratury w ograniczonym zakresie nadal będą mogły i musiały zajmować się tą kategorią przestępczości. Może to rodzić wzajemne konflikty o właściwość między PE a krajową prokuraturą, zwłaszcza, że rozporządzenie nie jest precyzyjne w kwestii jej ustalania. Brak jest w rozporządzeniu m.in. definicji miejsca popełnienia czynu na wzór art. 31 k.p.k. Może to stwarzać problemy między organami PE, a krajowymi⁵⁷. Słusznie więc zaproponowano w nauce, aby konflikty o właściwość pomiędzy PE a prokuraturą krajową były rozstrzygane przez tą ostatnią z uwagi na wyjątkowy charakter kompetencji Prokuratury Europejskiej i jej ingerencji w krajowe systemy prawne⁵⁸.

Status prokuratorów delegowanych

Trzeba mieć jednak na uwadze, że Prokurator Generalny Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad polityką karną (ustawa o prokuraturze⁵⁹, Konstytucja⁶⁰), dlatego został wyposażony w aparat prokuratury. Trudno, żeby ponosił odpowiedzialność za działania prokuratury europejskiej, której sam nie nadzoruje. Skoro zaś Konstytucja zastrzega do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów nadzór nad bezpieczeństwem wewnętrznym, to nie można przyjąć, aby taki nadzór sprawował podmiot

⁵⁶ Por. G. Stronikowska, *Prokurator Europejski...*, s. 65–66, która trafnie zaznacza, że prowadzone przez polską prokuraturę sprawy z tej kategorii przestępczości dotyczą czynów o niewielkiej wysokości szkody i nie są skomplikowane dowodowo. Wątpliwe zatem, żeby nowa zewnętrzna instytucja była skuteczniejsza w sprawach, w których polskie organy dobrze sobie radzą.

⁵⁷ Art. 23 (Właściwość miejscowa i osobowa Prokuratury Europejskiej).

⁵⁸ G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 151. Art. 42 ust. 4 rozporządzenia – Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy zgodnie z art. 268 TFUE do orzekania w sporach dotyczących odszkodowań w związku ze szkodami wyrządzonymi przez Prokuraturę Europejską.

⁵⁹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 390 z późn. zm.).

⁶⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

obcy, jakim jest Prokurator Europejski. Skoro działania śledcze podejmowane są w kraju członkowskim, to wyłączenie właściwymi do sprawowania nad nimi demokratycznej kontroli powinny być instytucje tego państwa.

Prokuratorzy delegowani działający w imieniu Prokuratora Europejskiego mają być finansowani z budżetu krajowego⁶¹. Budżet ten jednak przeznaczony jest nie tylko na ściganie wyłącznie spraw krajowych, ale również pozostaje w dyspozycji EPPO. Decyzja państwa o przekazaniu pieniędzy innemu państwu, jednostce czy organizacji międzynarodowej wymaga stosownej zmiany ustawy i zgody parlamentu państwa członkowskiego. Prokuratura Europejska jest finansowana przez UE ze składek członkowskich. Z kolei mienie i środki pieniężne odzyskane przez EPPO w znaczącej mierze zasilają budżet UE, a nie kraju, który je utracił wskutek działalności przestępczej. Można się ubiegać o ich przekazanie do budżetu państwa członkowskiego, ale wymaga to czasu i dużo formalności.

Poza tym uzależnienie prokuratora delegowanego od Prokuratora Europejskiego z jednej strony i finansowanie go z budżetu krajowego wciąga go w konflikt lojalnościowy⁶². Delegowani prokuratorzy pozostając bowiem częścią krajowej prokuratury wchodzi w skład Prokuratury Europejskiej (tzw. „Podwójny kapelusz”)⁶³. Co więcej ci prokuratorzy mogą być zmuszani do realizacji zadań niezgodnych z prawem krajowym. Zgodnie bowiem z pkt 34 rozporządzenia, delegowani prokuratorzy europejscy powinni być związani poleceniami stałych izb i prokuratorów europejskich. Jeśli delegowany prokurator europejski uważa, że polecenie takie wymagałoby od niego podjęcia czynności niezgodnej z prawem krajowym, powinien on zwrócić się o ponowne rozpatrzenie tego polecenia przez Europejskiego Prokuratora Generalnego.

Ponadto, zgodnie z art. 13 ust 3 rozporządzenia, jeśli delegowany prokurator europejski w jakimkolwiek momencie nie jest w stanie wykonywać swoich funkcji delegowanego prokuratora europejskiego z powodu pełnienia takich właśnie funkcji prokuratora krajowego, informuje on o tym nadzorującego prokuratora europejskiego, który zasięga opinii właściwych krajowych organów prokuratorskich, aby ustalić, czy pierwszeństwo należy przyznać funkcjom wynikającym z niniejszego rozporządzenia.

⁶¹ Art. 91 ust. 7 Rozporządzenia.

⁶² J. van der Hulst, *No Added Value...*, s. 102.

⁶³ G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 138.

Obydwa te rozwiązania świadczą o wyjątkowo jednostronnym ukształtowaniu współpracy PE z prokuraturą krajową. Po pierwsze delegowani prokuratorzy europejscy mogą być zmuszani do wykonywania czynności sprzecznych z prawem krajowym, a po wtóre ewentualne konflikty między przydzielonymi zadaniami z PE i prokuratury krajowej będzie rozstrzygał Prokurator Europejski.

Polecenie priorytetowego potraktowania interesów PE wobec krajowych oznaczać bowiem będzie zlekceważenie interesów krajowych, a także ewentualne narażenie delegowanego prokuratora na odpowiedzialność służbową i karną w swoim kraju za naruszenia prawa. Nie będzie to sprzyjało harmonijnej współpracy z organami krajowymi, od pomocy których będzie zależała skuteczność PE⁶⁴.

Kadencja prokuratora delegowanego wynosi 5 lat i może zostać przedłużona. Po jej upływie i powrocie w pełni do tylko „jednego kapelusza” może zostać rozliczony za działania bezprawne z punktu widzenia prawa krajowego i za brak lojalności wobec organów krajowych.

Podlega on również zwolnieniu z obowiązków przez Prokuratora Europejskiego. Po wygaśnięciu mandatu może zaś zostać „rozliczony” przez przełożonego prokuratury kraju członkowskiego za okres wcześniejszy, gdy pozostawał lojalny wyłącznie Prokuratorowi Europejskiemu (art. 18 para. 1 EPPO initiative). Stąd też postuluje się w piśmiennictwie europejskim zapewnienie ochrony ustawowej takiemu prokuratorowi po wygaśnięciu mandatu w prokuraturze europejskiej⁶⁵.

Stałe izby i prokuratorzy europejscy

Prokuratorom delegowanym została odebrana samodzielność w prowadzeniu akcji karnej. Są oni bowiem związani poleceniami stałych izb⁶⁶ i prokuratorów europejskich (pkt 34 Rozporządzenia)⁶⁷. Co więcej, mogą zostać zmuszeni do wykonania czynności niezgodnej z prawem krajowym.

Jeśli delegowany prokurator europejski uważa, że polecenie stałej izby albo prokuratora europejskiego wymagałoby od niego podjęcia czynności niezgodnej z prawem krajowym, to jedyne co mu pozostaje, to zwrócenie

⁶⁴ Por. G. Krzysztofiuk, *Projekt...*, s. 154.

⁶⁵ J. van der Hulst, *No Added Value...*, s. 100.

⁶⁶ Art. 10 ust. 1 Rozporządzenia.

⁶⁷ Na mocy decyzji Kolegium 015/2020 Prokuratura Europejska ustanowiła 15 izb stałych.

się o ponowne rozpatrzenie tego polecenia przez Europejskiego Prokuratora Generalnego (pkt 34 Rozporządzenia). Nie posiada on zaś możliwości sprzeciwu wobec polecenia wykonania decyzji bezprawnej z punktu widzenia jego macierzystego prawa krajowego.

Prokurator delegowany prowadzący śledztwo może zostać pominięty przez stałą izbę i prokuratora europejskiego. Otóż w wyjątkowych przypadkach stała izba ma możliwość podjęcia decyzji poza nim, nie czekając na wcześniejsze przedłożenie jej projektu przez delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę. W takich przypadkach projekt decyzji może przedstawić prokurator europejski nadzorujący sprawę (pkt 36).

Również prokuratorom delegowanym zostało odebrane prawo wnoszenia oskarżenia do sądu. Decyzja o tym, czy wnieść akt oskarżenia przeciwko podejrzanemu lub oskarżonemu jest podejmowana przez stałą izbę (art. 10 ust. 3 lit. a Rozporządzenia). Delegowany prokurator europejski może najwyżej przygotować jego projekt. Nawet jeśli zaproponuje on wniesienie sprawy do sądu z aktem oskarżenia, to izba może zadecydować o jej umorzeniu (pkt 38 i art. 10 ust. 3 lit. b Rozporządzenia). Co więcej to izba decyduje o wyborze kraju członkowskiego, do którego wniesie akt oskarżenia (pkt 79).

Stale izby monitorują postępowania przygotowawcze prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich oraz kierują tymi postępowaniami i oskarżeniami (art. 10 ust. 2 Rozporządzenia). Również izba może wydać delegowanemu prokuratorowi europejskiemu polecenie, by wszczął postępowanie przygotowawcze, nawet jeśli jego zdaniem brak jest podstaw do jego wszczęcia (art. 10 ust. 4 lit. a Rozporządzenia). Wyłącznie ona może ponownie wszcząć wcześniej umorzone postępowanie przygotowawcze (art. 10 ust. 3 lit. e Rozporządzenia), a także wnieść apelację⁶⁸.

Z kolei w imieniu stałej izby i w wykonaniu jej wszelkich poleceń, nadzór nad prowadzeniem postępowań przygotowawczych i wnoszenie oraz popieranie oskarżeń realizują prokuratorzy europejscy (art. 12 ust. 1 Rozporządzenia). Mogą oni również wydawać polecenia delegowanemu prokuratorowi europejskiemu prowadzącemu sprawę (art. 12 ust. 3 Rozporządzenia).

⁶⁸ I. Maschl-Clausen, *The Permanent Chambers at the Heart of the EPPO's Decision-Making*, "EUCRIMP", 2021, nr 1, s. 55.

W rzeczywistości więc kompetencje prokuratorów delegowanych pozostają iluzoryczne. To prokuratorzy europejscy kierują postępowaniem przygotowawczym, wnoszą akty oskarżenia, prowadzą oskarżenie przed sądem i wnoszą apelacje. Taki zamysł przyświecał ustawodawcy unijnemu, aby odebrać prokuratorom delegowanym, jako związanym z krajowymi prokuraturami, prawo decydowania o postępowaniach. I chodziło o to, aby wyłączyć stosowanie prawa krajowego⁶⁹. To rozwiązanie odbiera państwom członkowskim jakiejkolwiek kompetencje w zakresie ścigania i oskarżania co do czynów mających przecież związek z ich interesami i terytorium⁷⁰. Również niejasna jest współpraca Prokuratury Europejskiej z organami ścigania tych państw członkowskich, które nie przystępują do wzmocnionej współpracy⁷¹.

Zmiany w Traktacie w sprawie prawa karnego: rozszerzenie katalogu tzw. europrestępstw zawartych w art. 83 ust. 1 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

De lege lata poszerzanie uprawnień PE może nastąpić jedynie w drodze tzw. procedury kładki uregulowanej w art. 86 ust. 4 TfUE. Rada Europejska została wyposażona w kompetencję do zmiany w tym zakresie (czyli zmiany art. 86 ust. 1 TfUE) oraz rozszerzenie uprawnień Prokuratury Europejskiej o zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. Dla podjęcia decyzji obecnie niezbędna jest jednomyślność w Radzie Europejskiej oraz uprzednie uzyskanie zgody Parlamentu Europejskiego, jak również konsultacja z Komisją Europejską. Takie rozszerzenie kompetencji EPPO stałoby jednak w kolizji z generalną ideą *ultima ratio* odpowiedzialności karnej⁷².

Obecnie możliwe jest więc stanowienie w drodze dyrektywy, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar co do tzw. europrestępstw, którymi są: handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy,

⁶⁹ Wprost przyznaje to I. Maschl-Clausen, *The Permanent Chambers...*, s. 56.

⁷⁰ I. Maschl-Clausen, *The Permanent Chambers...*, s. 56: „this setting guarantees the EPPO's independence from national judiciaries and from (individual) Member States”.

⁷¹ I. Maschl-Clausen, *The Permanent Chambers...*, s. 28.

⁷² Tak stanowisko rządu holenderskiego: *House of Representatives...*, s. 3.

korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. To katalog zamknięty. Obecnie, aby poszerzyć katalog europrestępstw, potrzebna jest jednomyślna decyzja Rady po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Tymczasem w nowym Traktacie: o ustanowieniu zasad działalności Prokuratury ma decydować Rada i Parlament Europejski zwykłą procedurą ustawodawczą. Taka zmiana powoduje, że grupa państw członkowskich będzie mogła zdecydować o tym, że przystąpienie do EPPO może stać się obowiązkowe dla wszystkich członków UE. Ponadto postuluje się obniżenie standardu większości koniecznej do przeprowadzenia zmian dotyczących rozszerzenia zakresu uprawnień Prokuratury Europejskiej z jednomyślności na zwykłą większość, jednocześnie dodając, że Rada musi działać wraz z Parlamentem. Na podstawie tak zaprojektowanych zmian będzie możliwe np. przekazanie kompetencji kontrolnych wobec krajowych organów ścigania do EPPO. Proponowane rozwiązanie może skutkować osłabieniem suwerenności Państw Członkowskich i wprowadzić możliwość ingerencji unijnych instytucji w działalność polskiej prokuratury. Według projektu nowych Traktatów do tego zamkniętego katalogu europrestępstw dodaje się przemoc ze względu na płeć oraz przestępczość środowiskową. Ponadto będzie można dodać do katalogu europrestępstw każde inne przestępstwo już nie jednomyślnością Rady, ale wzmocnioną większością kwalifikowaną. Polska zablokowała w 2021 r. wprowadzenie mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści do listy europrestępstw – w myśl nowego Traktatu to nie byłoby możliwe. Wszystkie te zmiany mogłyby doprowadzić do naruszenia zasady polskiej integralności terytorialnej i suwerenności.

Podsumowanie

Jak wynika z powyższego, decyzja o przystąpieniu do Prokuratury Europejskiej stanowi istotny transfer kompetencji śledczych kraju członkowskiego. Obecne organy ścigania mogą podejmować działania ingerujące w prawa i wolności jego obywateli. Jest to więc istotne ograniczenie suwerenności. W związku z tym wymagana jest umowa międzynarodowa w szczególnej formie. Zgodnie z art. 90 Konstytucji, jeśli Rzeczpospolita Polska na podstawie umowy międzynarodowej przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje

organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ratyfikacja takiej umowy wymaga zgody w formie ustawy ratyfikacyjnej przyjmowanej kwalifikowaną większością głosów (przez Sejm większością 2/3 posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów) lub w formie ogólnokrajowego referendum. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji). Procedura ratyfikacyjna jest szczegółowo uregulowana w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁷³. Zgodnie z jej przepisami, o wyborze trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej decyduje Rada Ministrów, podejmując uchwałę o przedłożeniu umowy Prezydentowi do ratyfikacji. Na podstawie powyższej uchwały, Minister Spraw Zagranicznych przedkłada Prezydentowi do ratyfikacji umowę wraz z dokumentem ratyfikacyjnym, z tym że w przypadku umowy spełniającej przesłanki wynikające z art. 89 ust. 1 Konstytucji lub art. 90 Konstytucji konieczne jest wcześniejsze uzyskanie zgody na jej ratyfikację.

Jak zostało wyżej wskazane, przystąpienie do PE oznacza przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w istotnych sprawach, takich jak ściganie przestępstw i ingerencja w prawa i wolności obywatelskie. Dlatego też ratyfikacja takiej umowy wymaga zgody w formie ustawy ratyfikacyjnej przyjmowanej kwalifikowaną większością głosów (przez Sejm większością 2/3 posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów) lub w formie ogólnokrajowego referendum.

W żadnym zaś razie taka decyzja nie może mieć miejsca jedynie w oparciu o wniosek Prezesa Rady Ministrów i decyzję Komisji Europejskiej. Stanowi to istotne naruszenie zarówno polskiej Konstytucji, jak i prawa UE.

⁷³ Tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 127 z późn. zm).

Bibliografia

- Nowak C., *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11.
- Tomczyk M., *Prokuratura Europejska. Geneza, ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii z 28.7.2017 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 198/29.
- Fijnaut C., Groenhuijsen M.S., *Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek*, „Nederlands Juristenblad” 2002, nr 77(26). <https://pure.uvt.nl/ws/files/497335/eom.PDF>.
- Guerra J.E., *The Material Competence of the EPPO and the Concept of Inextricably Linked Offences*, „EUCRIM” 2021, nr 1.
- Grzelak A., Królikowski M., Sakowicz A., *Europejskie prawo karne*, Wydanie: 1, Warszawa 2012.
- House Of Lords, European Union Committee, *4th Report of Session 2014–15 - The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom*, London 2014, link: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2014/nov/eu-uk-hol-epo.pdf> [dostęp: 19 lipca 2025 r.].
- van der Hulst J., *No Added Value of the EPPO? The Current Dutch Approach*, „Eucrim” 2016, nr 2.
- Krzysztofiuk G., *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 9.
- Laptos T., *EPPO – Diversity and Challenges in Investigation and Prosecution in 22 Member States*, „EUCRIM” 2021, nr 1.
- Maschl-Clausen I., *The Permanent Chambers at the Heart of the EPPO's Decision-Making*, „EUCRIM” 2021, nr 1.
- Pawelec S., *Uwagi na temat kompetencji przyszłej Prokuratury Europejskiej*, „Palestra” 2014, nr 5–6.
- Stronikowska G., *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

