

*Eliza Rutynowska, prawniczka FOR
Warszawa, dnia 27 maja 2020 r.*

Komunikat FOR 25/2020: Prokuratura Europejska, czyli czego boi się prokuratura PiS?

Synteza:

- Prokuratura Europejska, pierwsza w historii prokuratura ponadnarodowa, stanowi dopełnienie mechanizmu zwalczania przestępstw popełnianych na szkodę finansów UE, współtworzą ją obecnie 22 państwa członkowskie.
- 1 czerwca 2021 r. Prokuratura Europejska oficjalnie rozpocznie swoje działanie jako niezależny od Komisji Europejskiej i innych instytucji podmiot powołany do zwalczania przestępczości wobec finansów unijnych.
- Rząd PiS konsekwentnie odmawia wstąpienia w jej szeregi pomimo możliwości przystąpienia Polski jako państwa członkowskiego w każdym momencie.
- Prokuratura Europejska posiada szersze kompetencje niż dotychczasowe organy działające w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do finansów unijnych – może m.in. przejmować i prowadzić postępowania przygotowawcze.
- Zasada lojalnej współpracy zakłada wzajemne wspieranie się Prokuratury Europejskiej i właściwych organów krajowych, a także wymianę informacji służących skutecznej walce z przestępstwami objętymi jej właściwością.
- Prokuratura Europejska działa w interesie Unii Europejskiej jako wspólnoty i nie jest związana poleceniami od żadnego podmiotu spoza swojej struktury ani nie powinna takich poleceń przyjmować.

Przy okazji debaty o ratyfikacji Funduszu Odbudowy przez polski Sejm odżyła kwestia przystąpienia Polski do Prokuratury Europejskiej [dalej: PE] – urzędu powołanego do zwalczania oszustw finansowych dotyczących finansów UE. W pewnym momencie pojawił się nawet pomysł, aby akces Polski do tego podmiotu był jednym z dwóch (obok powołania Agencji Spójności i Rozwoju) warunków do spełnienia przez rządzących w zamian za głosy opozycji przy

przełosowywaniu Funduszu Odbudowy w Sejmie. Jak wiadomo, plan ten się nie udał. Nie oznacza to jednak, że temat PE zniknął. Wręcz przeciwnie, wraz z pojawieniem się nowych, znacznych funduszy europejskich przystąpienie Polski do tego podmiotu wydaje się być rzeczą naturalną, o ile oczywiście istnieje rzeczywista wola lojalnej współpracy z innymi państwami członkowskimi w zakresie przeciwdziałania przestępstwom na szkodę budżetu UE, który jest budżetem wspólnym wszystkich państw uczestniczących we wspólnocie.

1 czerwca 2021 r. PE rozpocznie swoje działanie – bez Polski.

Prokuratura Europejska – jak powstał funduszowy szeryf?

Zgodnie z art. 82 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE] grupa co najmniej 9 państw członkowskich Unii Europejskiej może zdecydować o podjęciu wzmoczonej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Tak też stało się w przypadku PE. Przez ponad trzy lata negocjacji wśród państw członkowskich nie udało się osiągnąć jednomyślności co do treści projektu, jednak w kwietniu 2017 roku 16 państw członkowskich podjęło wzmoczoną współpracę w zakresie ustanowienia PE. Były to: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia¹. 8 czerwca 2017 roku wymienione państwa, a także Estonia, Łotwa oraz Włochy i Austria podjęły decyzję o poparciu założeń funkcjonowania PE².

Podstawę funkcjonowania PE stanowi Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 roku wdrażające wzmoczoną współpracę w zakresie ustanowienia PE³ [dalej: Rozporządzenie]. Jest to możliwe dzięki art. 86 TFUE. Przepis ten stanowi, że w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może ustanowić PE w oparciu o Eurojust. Zgodnie z art. 86 ust. 2 TFUE PE jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach we współpracy z Europolem, sprawców i

¹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/04/03/eppo/>

² <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/08/eppo/>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>

współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, określonych w rozporządzeniu przewidzianym w ustępie 1. PE może wnosić przed właściwe sądy Państw Członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw.

Czym zajmuje się PE?

Zgodnie z przyjętymi w Rozporządzeniu wytycznymi zadania PE powinny polegać na prowadzeniu postępowań przygotowawczych, wnoszeniu i popieraniu oskarżeń oraz wytaczaniu powództw przeciwko sprawcom przestępstw naruszającym interesy finansowe Unii na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 i przestępstw nierozzerwalnie z nimi związanych. Jakikolwiek poszerzenie zakresu tej właściwości na poważne przestępstwa mające wymiar transgraniczny wymaga przy tym jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej.

Pomysł na utworzenie PE powstał w związku z dostrzeżeniem faktu, że kiedy za faktyczne ściganie przestępstw naruszających interesy finansowe UE odpowiedzialne są jedynie organy państw członkowskich, nie zawsze dochodzi do skutecznego zakończenia postępowań. Intensyfikacja walki z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe UE jako cel działań krajowych organów ścigania nie zawsze była dotychczas realizowany w wystarczającym zakresie. Dlatego też, zgodnie z zasadą pomocniczości, państwa przystępujące do PE zdecydowały o podjęcia próby osiągnięcia go na poziomie unijnym, motywując to doniosłością problemu.

Czym faktycznie zajmuje się PE? Zgodnie z założeniami art. 22 Rozporządzenia PE działa w sprawach dotyczących przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, które są określone w dyrektywie (UE) z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁴. Dzieje się tak bez względu na to, czy na mocy prawa krajowego ten sam czyn zabroniony można uznać za inny rodzaj przestępstwa.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>

Jeśli chodzi o przestępstwa tzw. VAT-owskie, PE ma działać jedynie w przypadku, gdy takie umyślne działanie lub zaniechanie jest związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich i wiąże się z wystąpieniem całkowitej szkody o wartości co najmniej 10 mln euro.

PE jest również właściwa w sprawach przestępstw dotyczących udziału w organizacji przestępczej w rozumieniu decyzji ramowej 2008/841/WSiSW w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej⁵, jeżeli celem działalności takiej organizacji przestępczej jest popełnienie jednego z przestępstw, o których mowa wyżej.

Ponadto, PE jest również właściwa w sprawach dotyczących każdego innego przestępstwa, które jest nierozdzielnie związane z czynem naruszającym interesy finansowe UE.

W jakim zakresie PE nie może działać? W żadnym przypadku PE nie jest właściwa w sprawach przestępstw dotyczących krajowych podatków bezpośrednich, w tym przestępstw nierozdzielnie z nimi związanych. Co ważne, Rozporządzenie nie ma również wpływu na strukturę i funkcjonowanie administracji podatkowej państw członkowskich.

W świetle powyższego niezrozumiała jest niebywała niechęć władz Polskich do przystąpienia do PE. W odpowiedzi na interpelację posła Andrzeja Maciejewskiego, Łukasz Piebiak, ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, 25 stycznia 2018 roku stwierdził: „Rząd RP od początku negocjacji, zarówno nad projektem rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, jak i nad projektem dyrektywy PIF, konsekwentnie wskazywał, że Polska nie może poprzeć rozwiązań, które wykluczają ściganie przestępstw VAT z wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Powoływano się przy tym również na szczegółową argumentację Ministerstwa Finansów sprowadzającą się do uznania, iż dochody z VAT stanowią bezpośrednio dochód budżetu państw członkowskich i tylko w znikomej części oraz pośrednio dochód budżetu unijnego, dlatego trudno jest mówić o szkodzie wyrządzanej interesom finansowym UE, gdyż dotyczy ona przede wszystkim budżetów krajowych. Dodatkowo

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0841>

kwestionowano właściwość Prokuratury Europejskiej wobec przestępstw związanych z wykorzystaniem funduszy unijnych także w tych przypadkach, gdy szkoda dla budżetu UE byłaby minimalna w stosunku do szkody poniesionej przez budżet krajowy”⁶.

Jednakże Rozporządzenie i tak nie dawało kompetencji PE do ścigania przestępstw VAT-owskich występujących jedynie na terenie RP. Jeżeli więc to było główną obawą strony rządowej, to było to nieuzasadnione. Kolejnym argumentem podnoszonym w odpowiedzi była kwestia zasad regulujących system zarządzania sprawami, które (według rządzących) dają Prokuraturze Europejskiej „zbyt szeroki dostęp do informacji i danych będących w posiadaniu organów krajowych prowadzących postępowania przygotowawcze”.

Wydaje się, iż tak sformułowane obawy wskazują wręcz na niechęć lub nieufność wobec organów europejskich w kontekście propozycji szerokiej współpracy w zakresie prawa i postępowania karnego. Jednakże już obecnie istnieje pogłębione międzynarodowe współdziałania w zakresie spraw karnych. Przykładem mogą być chociażby wymiana informacji w związku z funkcjonowaniem w ramach takich struktur jak Europol (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania), wspomaganie organów ścigania oraz prokuratur innych państw w ramach pomocy prawnej czy też działania związane z Europejskim Nakazem Aresztowania lub Europejskim Nakazem Dochodzeniowym. Kolejne etapy zacieśniania współpracy międzynarodowej w tym zakresie wydają się pozostawać naturalną konsekwencją, a nie próbą wrogiej interwencji w informacje i dane posiadane przez polską prokuraturę.

Łukasz Piebiak w swoim piśmie wskazał również, na „długotrwałe i skomplikowane procesy decyzyjne, nakładające na organy krajowe wiele obowiązków o charakterze biurokratycznym”.

Procesy decyzyjne wskazane w Rozporządzeniu określającym funkcjonowanie PE zostały wypracowane w toku licznych dyskusji oraz konsultacji między uczestniczącymi państwami. Co więcej, takie kwestie jak zmiany regulaminu wewnętrznego PE mogą ulec dalszym zmianom. Zezwala na to chociażby art. 12 Rozporządzenia, który wskazuje, iż w odniesieniu do regulaminu

⁶ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=565CA1EC&view=null>

wewnętrznego PE każdy prokurator europejski może zaproponować zmiany do regulaminu wewnętrznego, które są przyjmowane, jeżeli taką decyzję podejmie kolegium większością dwóch trzecich głosów.

Kompetencje PE

Prokuratorzy PE uprawnieni są do wszczynania postępowań przygotowawczych oraz ich prowadzenia. Z kolei sama PE ma prawo podjąć decyzję o przejęciu sprawy, informując o tym właściwe organy krajowe. Delegowany Prokurator PE, który wszczął i prowadzi postępowanie, może także samodzielnie prowadzić czynności w ramach postępowania przygotowawczego, a także wydać właściwym organom w swoim państwie członkowskim polecenie, by takie czynności przeprowadziły.

Co ważne, w przypadku, gdy postępowania przygotowawcze prowadzone przez Prokuraturę Europejską dotyczą osób chronionych przywilejem lub immunitetem na podstawie prawa krajowego i taki przywilej lub immunitet stanowi przeszkodę w przeprowadzeniu danego postępowania przygotowawczego, Europejski Prokurator Generalny składa pisemny wniosek z uzasadnieniem o uchylenie przywileju lub immunitetu zgodnie z procedurami określonymi w prawie krajowym.

Co więcej, delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę może, zgodnie z prawem krajowym mającym zastosowanie w podobnych sprawach krajowych, zarządzić zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie podejrzanego lub oskarżonego lub wystąpić z wnioskiem o takie zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie.

Podsumowanie

Akces do Prokuratury Europejskiej w dużej mierze potwierdzałyby wolę wzmocnienia zasady lojalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. PE stanowi przy tym dopełnienie działalności takiego organu unijnego jak OLAF (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych), który jest uprawniony *de facto* jedynie do prowadzenia dochodzeń, w tym kontroli na miejscu i inspekcji, zgodnie z przepisami i określonymi procedurami, aby ustalić, czy

doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości, które naruszają interesy finansowe Unii w związku z wydatkami finansowanymi przez Unię Europejską.

Zgodnie z założeniami, wzmocniona współpraca w ramach PE (dziś obejmująca 22 państwa) pozostaje otwarta dla wszystkich państw członkowskich, które mogą do niej przystąpić w dowolnym momencie.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORKI



Eliza Rutynowska

Prawniczka FOR

e-mail: eliza.rutynowska@for.org.pl

Twitter: [@ERutynowska](https://twitter.com/ERutynowska)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju