



# Minister Sprawiedliwości

---

Adam Bodnar

Warszawa, 13 grudnia 2023 r.

**Pan**  
**Donald Tusk**  
**Prezes Rady Ministrów**

Wielce Szanowny Panie Premierze,

na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 9 i art. 148 pkt 1 Konstytucji RP<sup>1</sup> zwracam się do Pana Premiera o skierowanie do Komisji Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej notyfikacji o przystąpieniu Polski do Prokuratury Europejskiej.

## **I. Instytucja Prokuratury Europejskiej**

Prokuratura Europejska (EPPO, od ang. *European Public Prosecutor's Office*) jest organem Unii Europejskiej powołanym na mocy Rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej<sup>2</sup>. EPPO rozpoczęła działalność w dniu 1 czerwca 2021 r.

Zadaniem Prokuratury Europejskiej jest ściganie przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2017/1939, w tym zakresie EPPO wszczyna postępowania przygotowawcze, wnosi akty oskarżenia i sprawuje funkcje oskarżyciela publicznego przed właściwymi sądami państw członkowskich aż do ostatecznego zakończenia sprawy. W zakresie właściwości

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE z dnia 31 października 2017 r., L 283, s. 1.

EPPO znajdują się przestępstwa określone w art. 22 rozporządzenia 2017/1939, w tym oszustwa podatkowe, pranie pieniędzy czy korupcja.

Prokuratura Europejska działa na zasadzie mechanizmu tzw. wzmocnionej współpracy określonego w art. 326 – 334 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>3</sup> oraz art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>4</sup>, a także – w odniesieniu do EPPO – w art. 86 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym mechanizmem, grupa państw członkowskich Unii Europejskiej może podjąć współpracę w ramach danej dziedziny (z wyłączeniem tych zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji całej Unii Europejskiej). Wzmocniona współpraca jest zawiązywana z udziałem instytucji UE – upoważnienie do jej podjęcia jest wyrażane przez Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W przypadku EPPO, upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy udzielone zostało w oparciu o szczególne przepisy określone w art. 86 ust. 1 TFUE. Po podjęciu wzmocnionej współpracy w danej dziedzinie, inne państwa członkowskie, które pierwotnie w niej nie uczestniczyły, mogą się do niej przyłączyć, notyfikując ten zamiar Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej (art. 331 ust. 1 TFUE).

Komisja w terminie 4 miesięcy potwierdza uczestnictwo danego państwa. W stosownych przypadkach stwierdza, że warunki uczestnictwa zostały spełnione i przyjmuje niezbędne środki przejściowe dotyczące stosowania aktów już przyjętych w ramach wzmocnionej współpracy. Jeżeli jednak Komisja uważa, że warunki uczestnictwa nie zostały spełnione, wskazuje środki, które należy podjąć w celu spełnienia tych warunków i określa termin ponownego rozpatrzenia wniosku. Po upływie terminu, rozpatruje ona ponownie wniosek. Jeżeli Komisja uważa, że warunki uczestnictwa nadal pozostają niespełnione, zainteresowane państwo członkowskie może przekazać sprawę Radzie Unii Europejskiej, która podejmuje decyzję w sprawie wniosku.

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r., C 326, s. 1.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r., C 326, s. 13.

Obecnie, 22 z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej współpracuje w ramach EPPO. Od początku jej istnienia w działaniach Prokuratury Europejskiej uczestniczyło 20 państw. W okresie późniejszym do Prokuratury Europejskiej dołączyły jeszcze dwa państwa: Holandia (notyfikacja z 14 maja 2018 r., 1 sierpnia 2018 Komisja potwierdziła przystąpienie<sup>5</sup>) oraz Malta (notyfikacja z 14 czerwca 2018 r., 7 sierpnia Komisja potwierdziła przystąpienie<sup>6</sup>). Pomijając Irlandię i Danię, które co do zasady nie biorą udziału w budowaniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>7</sup>, jedynymi państwami członkowskimi, które aktualnie nie biorą udziału w tej współpracy, są Polska, Węgry i Szwecja.

Prokuratura Europejska ma strukturę dwojaką: na poziomie centralnym (europejskim) oraz na poziomie pozacentralnym (krajowym). Na poziomie centralnym składa się nań:

- Europejski Prokurator Generalny<sup>8</sup> i jego 2 zastępców,
- prokuratorzy europejscy (w liczbie po 1 z każdego partycypującego państwa, a zatem obecnie 22),
- kolegium (złożone z Europejskiego Prokuratora Generalnego i wszystkich prokuratorów europejskich),
- stałe izby (składające się z 3 członków każda) oraz
- dyrektor administracyjny.

Działania EPPO na szczeblu centralnym są wspierane przez dedykowany personel techniczny. Szczebel pozacentralny stanowią delegowani prokuratorzy europejscy, którzy działają w poszczególnych państwach członkowskich. Mają oni takie same uprawnienia jak prokuratorzy krajowi w zakresie prowadzenia postępowań

---

<sup>5</sup> Zob. Decyzja Komisji (UE) 2018/1094 z dnia 1 sierpnia 2018 r. potwierdzająca uczestnictwo Niderlandów we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 196 z 2.8.2018, s. 1-2.

<sup>6</sup> Zob. Decyzja Komisji (UE) 2018/1103 z dnia 7 sierpnia 2018 r. potwierdzająca uczestnictwo Malty we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 201 z 8.8.2018, s. 203 .

<sup>7</sup> Zob. Protokół (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz Protokół (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

<sup>8</sup> Obecnie, od 2019 r., funkcję tę pełni prokurator Laura Codruța Kövesi z Rumunii.

przygotowawczych, wnoszenia i popierania oskarżeń oraz doprowadzania do osądzenia sprawcy. W każdym partycypującym państwie członkowskim działa przynajmniej dwóch<sup>9</sup> prokuratorów delegowanych, powoływanych na odnawialną, 5-letnią kadencję. Co istotne, prokuratorzy delegowani mogą być jednocześnie prokuratorami krajowymi (jest to tzw. model „*double hat*”). Działania prokuratorów delegowanych są nadzorowane przez prokuratora europejskiego z danego państwa członkowskiego.

## II. Kompetencje EPPO i wybór prokuratorów do EPPO

Po przystąpieniu do EPPO, prokuratorzy delegowani będą mogli samodzielnie dokonywać czynności procesowych na terytorium Polski. Na gruncie wskazanego wyżej modelu „*double hat*”, prokuratorami delegowanymi byłiby jednak co do zasady po prostu prokuratorzy polscy, którzy, oprócz swych obowiązków określonych w prawie o prokuraturze<sup>10</sup>, wykonywaliby też kompetencje wynikające z rozporządzenia 2017/1939. Możliwe byłoby oczywiście wskazanie przez Polskę do pełnienia funkcji prokuratora delegowanego osoby, która nie jest prokuratorem w świetle prawa polskiego, a spełnia warunki wskazane w art. 17 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939<sup>11</sup>. Mając na uwadze doświadczenie wymagane do pełnienia tej funkcji korzystanie z tej możliwości byłoby w praktyce bardzo wyjątkowe.

Ponieważ podstawę prawną funkcjonowania Prokuratury Europejskiej stanowi rozporządzenie, a zatem akt obowiązujący i stosowany bezpośrednio, nie jest konieczna implementacja na poziomie ustawowym – prokuratorzy będą działać bezpośrednio w oparciu o przepisy rozporządzenia 2017/1939. Podstawą prawną dla obecnej współpracy prokuratury z organami EPPO jest art. 615a Kodeksu postępowania karnego. Z kolei podstawą prawną do delegowania prokuratora do

---

<sup>9</sup> Obecnie w Unii Europejskiej działa ok. 135 prokuratorów delegowanych (<https://www.eppo.europa.eu/en/faq#:~:text=What%20is%20the%20structure%20of,in%20the%20participating%20EU%20countries.>)

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze Dz.U. z 2023 r., poz. 1360.

<sup>11</sup> „Odnaczają się niekwestionowaną niezależnością, a ponadto posiadają niezbędne kwalifikacje oraz mają odpowiednie doświadczenie praktyczne dotyczące systemu prawnego swojego państwa członkowskiego.”

pełnienia obowiązków w ramach działań podejmowanych przez organizacje ponadnarodowe jest art. 107 §7 Prawa o prokuraturze, który może wymagać zmiany w zakresie długości trwania kadencji prokuratora delegowanego. Konieczne może być również wprowadzenie odpowiednich zmian do regulaminu urzędowania prokuratury<sup>12</sup>, które określiłyby techniczne i proceduralne aspekty wykonywania zadań przez prokuratorów delegowanych. Niezbędne będzie też określenie sposobu wyłonienia prokuratora europejskiego z ramienia Polski oraz wskazywania prokuratorów delegowanych.

Przypomnieć trzeba, że po złożeniu przez Polskę notyfikacji Komisja Europejska dokona oceny czy przyjęte środki są wystarczające do rozpoczęcia działań w ramach wzmocnionej współpracy. Istnieje formalna możliwość, aby Komisja wniosła zastrzeżenia. Jest to jednak mało prawdopodobne, ponieważ rozporządzenie 2017/1939 nie przewiduje żadnych szczególnych warunków uczestnictwa.

### **III. Korzyści wynikające dla Polski z przystąpienia do EPPO**

Udział Polski w działaniach Prokuratury Europejskiej będzie niósł za sobą liczne korzyści. Po pierwsze, pozwoli na bardziej efektywne ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej, a zatem, pośrednio, także Polski. Skuteczne zwalczanie takich przestępstw, zwłaszcza związanych z oszustwami podatkowymi, ograniczy nielegalne uszczuplenia budżetu Unii, co sprawi, że będzie ona dysponowała większymi środkami do realizowania swoich celów, w tym do rozdysponowania ich pomiędzy państwa członkowskie. Bardziej efektywne zwalczanie przestępczości, w tym zwłaszcza korupcji, przyniesie także pozytywne skutki społeczne w postaci kształtowania właściwych postaw społecznych i budowania szacunku dla systemu prawa.

Przystąpienie do EPPO będzie miało także istotny wymiar symboliczny i polityczny, ukazując gotowość Polski do bliskiej współpracy z europejskimi

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz. U. z 2023 r., poz. 1115.

partnerami. Co istotne, stanowiąc to będzie ważny krok w kierunku realizacji tzw. „kamieni milowych” pozwalających na uzyskanie finansowania z UE na Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Wprowadzenie przystąpienie do EPPO nie jest formalnie jednym z „kamieni milowych”, jednak zwiększenie kontroli nad wykorzystywaniem środków unijnych w Polsce powinno być istotnym sygnałem dla Komisji Europejskiej.

Podkreślić należy, że polskie organy ścigania już obecnie prowadzą współpracę z Prokuraturą Europejską na poziomie technicznym. Przystąpienie do EPPO istotnie przyczyni się do zwiększenia efektywności ścigania przestępstw, a także pozwoli Polsce wpływać na kierunki działania i kształt ewentualnych przyszłych zmian tej instytucji. Przyczyni się także do zwiększenia wzajemnego zaufania pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości Polski i innych państw członkowskich, co usprawni obrót prawny także w innych dziedzinach, nienależących do właściwości EPPO. Należy przypomnieć, że wzajemne zaufanie jest podstawą funkcjonowania całej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, której budowanie jest jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej (art. 3 ust. 2 TUE).

Przystąpienie do EPPO nie będzie się wiązało dla Polski z kosztami, z wyjątkiem pewnych wydatków organizacyjnych związanych z organizacją pracy prokuratorów delegowanych. Nie będzie to jednak istotny wydatek dla budżetu państwa.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar