

Mgr Marek Tomczyk

Wydział Prawa i Administracji
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

**„Koncepcje usytuowania Prokuratury Europejskiej w systemie instytucjonalnym UE”
napisanej pod kierunkiem Prof. dr. hab. Jerzego Jaskierni**

Rozprawa doktorska jest poświęcona Prokuraturze Europejskiej będącej emanacją polityki zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE.

W dysertacji przyjęte zostało założenie badawcze, że Prokuraturę Europejską można uznać za modelowy przykład neofunkcjonalistycznego zjawiska *spill-over*, któremu pierwotny impuls nadało nawiązanie współpracy gospodarczej w ramach EWWiS i EWG oraz – wynikająca stąd – konieczność znalezienia skutecznej ochrony interesów ekonomicznych Wspólnot. W konsekwencji, początki koncepcji jej ustanowienia sięgają końca lat 60. ubiegłego wieku, kiedy – wraz z ustanowieniem tzw. zasobów własnych – nastąpiła pełna autonomizacja budżetowa Wspólnot Europejskich, a zwalczanie nadużyć godzących w interesy ekonomiczne Wspólnot stało się jednym z podstawowych priorytetów w agendzie Komisji WE i Parlamentu Europejskiego.

Jednocześnie, tło powyższych przemian stanowił równoległy proces konstytucjonalizacji wspólnotowego porządku prawnego, którego dynamika – określana w doktrynie integracją przez prawo – była silnie stymulowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

Wywiedzenie przez Trybunał – z ducha traktatu EWG (*sic!*) – fundamentalnych zasad konstytucyjnych – bezpośredniego skutku prawa pierwotnego (sprawa *van Gend & Loos*¹) oraz jego pierwszeństwa przed prawem krajowym (sprawa *Costa przeciwko E.N.E.L.*²) – stworzyło konieczność zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego. Potrzeba ta doprowadziła – z jednej strony – do *de facto* instrumentalnego uznania praw podstawowych za niepisane prawo WE wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich (sprawa

¹ ECLI:EU:C:1963:1.

² ECLI:EU:C:1964:66.

*Stauder przeciwko Ulm*³), co było warunkiem uznania prymatu prawa wspólnotowego przez sądy krajowe (doktryna orzecznicza *Solange* Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN); z drugiej zaś – wymogła konieczność wykreowania ponadnarodowego systemu egzekwowania prawa wspólnotowego, z wykorzystaniem sankcji administracyjnych i karnych.

Ta szczególnie newralgiczna problematyka stała się w 1976 r. *ratio legis* projektu rewizji traktatów założycielskich⁴, w którym ogniskowały się dwie zasadnicze – z punktu widzenia koncepcji przyszłej Prokuratury Europejskiej – tendencje dotyczące ustanowienia ponadnarodowych norm transgranicznego dochodzenia naruszeń prawa wspólnotowego oraz penalizacji – na zasadzie asymilacji krajowych norm prawnokarnych – czynów przeciwko interesom budżetowym Wspólnot Europejskich.

Zbyt nowatorska jednak, jak na ówczesne czasy koncepcja rewizji traktatów – nie znalazła uznania wśród państw członkowskich i prace nad nią zakończyły się fiaskiem. Pomimo to, dała ona wyraźny asumpt kolejnym procesom integracyjnym prowadzącym do wykrystalizowania się odpowiedzialności państw członkowskich za ochronę interesów finansowych Wspólnot (sprawa *Komisja przeciwko Grecji*⁵), recypowania Traktatem z Maastricht zasady asymilacji na grunt prawa pierwotnego (art. 209a TWE), przyznania nowych kompetencji Unii Europejskiej na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu (art. 280 TWE), a ponadto stopniowego odchodzenia od dogmatycznego postrzegania stanowienia norm prawnokarnych, jako nieodłącznego atrybutu suwerenności państwowej.

Ostatecznie, proces wielopłaszczyznowego „rozlewania się” i wzajemnego przenikania tendencji w ramach procesu integracji unijnej doprowadził do wyartykułowania postulatu ustanowienia Prokuratury Europejskiej, co nastąpiło *explicite* w projekcie *Corpus Iuris* opracowanym na zlecenie Komisji Europejskiej w połowie lat 90. ubiegłego wieku.

Urzeczywistnienie tej idei stało się natomiast możliwe dopiero wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony i przyjęciem przez Radę – na podstawie art. 86 TFUE – rozporządzenia w specjalnej procedurze ustawodawczej powołującego Prokuraturę Europejską w formie wzmocnionej współpracy⁶.

Rozprawa doktorska składa się z pięciu rozdziałów.

Pierwsze dwa mają charakter wprowadzający i stanowią szkic uwarunkowań historycznych i prawnoinstytucjonalnych mających zasadniczy wpływ na powstanie koncepcji

³ ECLI:EU:C:1969:57.

⁴ Dz. Urz. WE C 222 z 22 września 1976 r.

⁵ ECLI:EU:C:1989:339.

⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. Urz. UE L 283 z 31 października 2017 r.).

Prokuratury Europejskiej. W kolejnych trzech omówiono w sposób kompleksowy aktualne rozwiązania prawno-organizacyjne odnoszące się do ustanowienia Prokuratury wraz z całościowym odtworzeniem procesu legislacyjnego oraz uwypukleniem istotnych dylematów konstytucyjnych dotyczących zgodności niektórych elementów rozporządzenia z traktatami oraz kwestii problematycznych wynikających z funkcjonowania Prokuratury Europejskiej w formule wzmocnionej współpracy.

Przedmiotem pierwszego rozdziału pracy jest przedstawienie ogólnych procesów (przesłanek), które doprowadziły do wykrystalizowania się idei powołania Prokuratury Europejskiej. W rozdziale omówiony został proces kształtowania się autonomii budżetowej Wspólnot Europejskich oraz systemu jego ochrony instytucjonalnej i prawnej. W tej części pracy uwypuklone zostały kluczowe uwarunkowania historyczne, które miały istotny wpływ na decyzje instytucji wspólnotowych w dziedzinie kontroli budżetowej. Istotną część rozdziału stanowi również przedstawienie dynamiki procesów integracyjnych związanych z kształtowaniem się wspólnotowego systemu egzekwowania prawa w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE.

W drugim rozdziale zaprezentowano ewolucję koncepcji Prokuratury Europejskiej – począwszy od omówienia założeń kluczowego projektu *Corpus Iuris*, a następnie propozycji sformułowanych w raporcie Komisji Niezależnych Ekspertów i wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej zgłaszanych podczas kolejnych konferencji międzyrządowych (IGC). W tej części pracy, uwypuklony został szczególnie interesujący wątek konstytucyjny, związany z różnymi koncepcjami umiejscowienia Prokuratury Europejskiej w architekturze instytucjonalnej UE, jak również problematyka dotycząca praktycznych aspektów jej funkcjonowania. Ukazanie w szczególności sposobu procesu ostatecznego ustalenia treści mandatu Prokuratury Europejskiej na gruncie traktatu oraz przesłanek determinujących możliwość jej ustanowienia – stanowi punkt wyjścia dalszych analiz i prezentacji uwarunkowań, które ostatecznie skłoniły Komisję Europejską do podjęcia właściwej inicjatywy prawodawczej.

Rozdział trzeci jest poświęcony analizie wniosku legislacyjnego Komisji w sprawie projektu rozporządzenia Rady przewidującego ustanowienie Prokuratury Europejskiej. Zostały w nim szczegółowo omówione najważniejsze założenia dotyczące statusu i struktury organizacyjnej Prokuratury, jak również uwarunkowania prawne związane z wykonywaniem jej właściwości. Przedstawiona została ponadto analiza projektowanych przepisów i zasad dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych przez Prokuraturę Europejską, wraz z innymi istotnymi elementami procesu karnego dotyczącymi przede wszystkim gwarancji procesowych i sądowej kontroli czynności organu. Omawiane rozwiązania zostały opatrzone

niezbędnym komentarzem, stanowiącym próbę wstępnej oceny efektywności zaproponowanych rozwiązań. Ponadto, zasygnalizowano kwestie szczególnie kontrowersyjne z konstytucyjnego punktu widzenia, dotyczące niektórych elementów rozporządzenia. Ich bardziej szczegółowa ocena została jednak zawarta w ostatnim rozdziale dysertacji. Istotną część omawianego rozdziału stanowi ponadto omówienie przyszłych relacji Prokuratury Europejskiej z jej partnerami, tj. Eurojustem, Europolem i OLAF.

W czwartym rozdziale przedstawiony został szczegółowo proces legislacyjny nad wnioskiem Komisji w Radzie. Specyfika specjalnej procedury ustawodawczej, z ograniczoną rolą Parlamentu Europejskiego – zdeterminowała ujęcie tego procesu w podziale na kolejne okresy prezydencji w Radzie, dzięki czemu – w tej części dysertacji – odtworzone zostały najważniejsze etapy negocjacji nad poszczególnymi częściami projektu rozporządzenia oraz tzw. częściowe podejścia ogólne Rady (*partial general approach*). Poza pracami prawotwórczymi Rady stanowiącymi zasadniczą oś analiz rozdziału czwartego – przedstawiono w nim również zastrzeżenia zgłoszone w uzasadnionych opiniach parlamentów narodowych do wniosku przyjętych w trybie kontroli zasady pomocniczości („żółta kartka”). Przeanalizowano ponadto wpływ na proces prawodawczy sprawozdań tymczasowych i rezolucji Parlamentu Europejskiego oraz – szczególnie ważkiego z punktu ochrony interesów finansowych UE – wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Taricco*⁷. Niewątpliwie, rezolucje PE i wyrok TS – należy uznać za istotne elementy nieformalnego „dialogu legislacyjnego” prowadzonego z Radą, którego efekty są dostrzegalne w finalnym tekście rozporządzenia. W końcowej części rozdziału przedstawiony zostanie również praktyczny wymiar nawiązywania wzmocnionej współpracy w szczególnym trybie przewidzianym dla Prokuratury Europejskiej, wraz z analizą systemową przepisów traktatu, która pomoże udzielić odpowiedź na istotne pytanie badawcze, czy będąca głównym legislatorem Rada – skutecznie wypełniła konstytucyjne przesłanki wdrożenia wzmocnionej współpracy wynikające ze szczególnego (i niepowtarzalnego na gruncie traktatu) trybu z 86 ust. 1 TFUE.

W ostatnim, piątym rozdziale przedstawiona została generalna charakterystyka norm prawnych regulujących funkcjonowanie Prokuratury Europejskiej w świetle przyjętego rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 wdrażającego wzmocnioną współpracę. Szczególnie istotne w tej części pracy jest uwypuklenie różnic w stosunku do pierwotnych założeń wniosku Komisji, dotyczących struktury organizacyjnej, uregulowania *ratione materiae* Prokuratury Europejskiej, wewnętrznej dystrybucji kompetencji w zakresie prowadzenia postępowań, sposo-

⁷ ECLI:EU:C:2015:555.

bu zakończenia dochodzenia oraz kwestii problematycznych związanych z funkcjonowaniem Prokuratury Europejskiej w formacie wzmocnionej współpracy. Istotną część omawianego rozdziału stanowi ponadto prezentacja kluczowych kontrowersji konstytucyjnych dotyczących kwestii zarówno sygnalizowanych wcześniej w doktrynie (np. sądowa kontrola czynności Prokuratury Europejskiej), jak i zupełnie nowych, które nie zostały dotychczas szczegółowo omówione w dostępnej literaturze (nadmierny stopień niezależności instytucjonalnej szczebla centralnego Prokuratury Europejskiej i – związana z nim – pozatraktatowa kompetencja TS w zakresie orzekania o skróceniu kadencji Europejskiego Prokuratora Generalnego i prokuratorów europejskich).

/-/ M. Tomczyk

Warszawa, 30 października 2017 r.