

Prof. zw. dr hab. Halina Zięba Załucka
Kierownik Katedry Instytucji Prawnych i Praw Człowieka
Uniwersytet Rzeszowski

Rzeszów 10.01.2018

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pana mgr. Marka Tomczyka pt. *Koncepcja usytuowania Prokuratury Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s.s.303, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. Jerzego Jaskierni i promotora pomocniczego dr. Kamila Spryszaka, przedłożonej na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego z siedzibą w Warszawie.

Uzasadnienie wyboru tematu

Autor podejmując temat rozprawy doktorskiej zapewne zainspirował się informacjami o nieprawidłowościach skutkujących uszczupleniem unijnego budżetu i przestępstwami przeciwko interesom finansowym Unii. Artykuł 325 ust. 1 TFUE, stanowi podstawę prawną wspólnej odpowiedzialności Unii Europejskiej i państw członkowskich za ochronę interesów finansowych UE oraz zwalczanie nadużyć – m.in. za pomocą skutecznych i odstrasżających środków. Jednak zdaniem Komisji, organy krajowe, które zarządzają 80 proc. wydatków budżetu UE oraz pobierają tradycyjne zasoby własne – w niedostateczny sposób wywiązują się z tego obowiązku.

Komisja dostrzegała potrzebę w zakresie skutecznej realizacji obowiązku wynikającego z art. 325 ust. 1 TFUE. Niestety istniejące organy unijne posiadające kompetencje w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE, tj. OLAF (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych), Eurojust (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych), Europol (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania) – nie mają uprawnień do prowadzenia dochodzeń w sprawach karnych dotyczących przestępstw finansowych, ani ich ścigania. Jednocześnie jak zauważa Autor, „według oficjalnych danych pochodzących z okresu 2009-2016, dotyczących efektywności raportów pokontrolnych OLAF – przekazywanych władzom krajowym w celu wszczęcia postępowania karnego – wynika, że spośród 541 spraw, w których stwierdzono zaistnienie uzasadnionych przesłanek popełnienia przestępstwa – jedynie w 137 sprawach (tj. 25 proc.) uzyskano wyroki skazujące, natomiast 233 sprawy (tj. 43 proc.) pozostają nadal nierozstrzygnięte”.

Dlatego Komisja Europejska zdecydowała się na podjęcie kroków legislacyjnych dla utworzenia Prokuratury Europejskiej, w celu zwalczania nadużyć godzących w interesy ekonomiczne UE, a Autor zdecydował się wykorzystać tę tematykę jako obszar badawczy swojej pracy doktorskiej.

Celem badań rozprawy uczyniono analizę i ocenę regulacji koncepcji usytuowania Prokuratury Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Obszar badań poszerzono zarówno o genezę idei i narodzin koncepcji ustanowienia Prokuratury, ewolucję założeń jej funkcjonowania, jak również scharakteryzowano kluczowe kontrowersje pojawiające się w perspektywie jej przyszłej działalności – w oparciu o rozporządzenie Rady wdrażające wzmocnioną współpracę.

Sam Autor dostrzega wyjątkowość tematyki pracy a recenzent to potwierdza uznając, iż ustanowienie Prokuratury Europejskiej stanowi szczególnie interesujący przedmiot badań naukowych. Tło powstawania Prokuratury Europejskiej to równoległy proces konstytucjonalizacji wspólnotowego porządku prawnego, stymulowanego przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

Należy podkreślić, że w projekcie rewizji traktatów założycielskich z 1976r. przygotowanym przez Komisję WE spotkały się dwa zasadnicze punktu widzenia dotyczące koncepcji przyszłej Prokuratury Europejskiej; jeden ustanowienia ponadnarodowych norm w zakresie prowadzenia dochodzeń transgranicznych dotyczących wszelkich naruszeń prawa wspólnotowego oraz drugi; penalizacji – na zasadzie asymilacji krajowych norm prawnych – czynów przeciwko interesom budżetowym Wspólnot Europejskich.

Jednak zbyt nowatorska, jak na ówczesne czasy koncepcja rewizji traktatów – nie znalazła uznania wśród państw członkowskich i prace legislacyjne nad nią zakończyły się fiaskiem. Pomimo to, zapoczątkowała kolejne procesy w kierunku odpowiedzialności państw członkowskich za ochronę interesów finansowych Wspólnot, ustalenia w tym zakresie kompetencji Unii Europejskiej, a ponadto stopniowego odchodzenia od dogmatycznego postrzegania kompetencji w zakresie stanowienia norm prawa karnego, jako nieodzownego atrybutu suwerenności państwowej.

Pierwsza oficjalna propozycja zmian prawa traktatowego zakładająca ustanowienie Prokuratury Europejskiej, została zgłoszona przez Komisję Wspólnot Europejskich podczas konferencji międzyrządowej w Nicei (IGC 2000), choć nieco wcześniej – potrzebę rewizji TWE w celu stworzenia podstaw prawnych ustanowienia tego organu, zgodnie z założeniami *Corpus Iuris* – wskazał Parlament Europejski w rezolucji z 17 listopada 1999 r., przyjętej przed formalnym zwołaniem konferencji międzyrządowej. I pomimo postulatu ustanowienia Prokuratury Europejskiej w projekcie *Corpus Iuris* opracowanym 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 rozporządzenia w specjalnej procedurze ustawodawczej powołującego – na podstawie art. 86 TFUE – Prokuraturę Europejską w formule wzmocnionej współpracy.

Recenzent dostrzega, iż brakowało, i to nie tylko w Polsce, monografii odnoszącej się do całościowego ujęcia tematyki Prokuratury Europejskiej i pozycji oraz roli Prokuratora Europejskiego, stąd moja rekomendacja dla opublikowania pracy w przyszłości. Wprawdzie są dostępne nieliczne artykuły poruszające przedmiotową problematykę oraz kilka publikacji książkowych ale dotyczą ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w szerokim ujęciu, lub rozległej dziedziny europejskiego prawa karnego. Dlatego Autor wykorzystuje w pracy w sposób wzorowy bogate zbiory angielskojęzycznej bibliografii prawniczej oraz publikacje doktryny francuskiej.

Prezentowana praca doktorska wypełnia istniejącą lukę – stanowiąc opracowanie o charakterze monograficznym poświęcone Prokuraturze Europejskiej, w którym podjęto próbę perfekcyjnego, rzetelnego i szerokiego podejścia i pogłębionej analizy – zarówno genezy idei ustanowienia Prokuratury Europejskiej, ewolucji jej koncepcji i założeń, a także krytycznej oceny perspektyw jej funkcjonowania w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Recenzent podkreśla nowatorski i niezwykle aktualny charakter pracy osiągnięty dzięki odniesieniu się w pracy do obowiązujących przepisów rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 wdrażającego wzmocnioną współpracę, co stało się możliwe wraz z zakończeniem procesu prawodawczego i publikacją tekstu aktu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 283 z 31 października 2017 r. Praca mieści się w obszarze (unijnego) prawa konstytucyjnego, stąd w dysertacji nie znajdziemy szeregu kwestii związanych z jej funkcjonowaniem, bądź też zostały one jedynie zasygnalizowane, bez przeprowadzenia bardziej szczegółowej analizy, m.in. prace legislacyjne dotyczące procedowanego równolegle rozporządzenia reformującego Eurojust oraz przepisów prawnokarnych dyrektywy PIF.

Reasumując, określenie zakresu badań, jak i tytuł rozprawy nie budzą zastrzeżeń. Autor precyzyjnie sformułował także cel pracy i hipotezy badawcze.

Hipotezy

Pierwsza hipoteza badawcza

Autor dostrzegając podejście państw członkowskich dotyczące podziału kompetencji w dziedzinie prawa karnego reminiscencyjnie jako obszaru suwerenności państwowej *par excellence*, sformułował pierwszą hipotezę, „że państwa członkowskie wykorzystają dominującą pozycję Rady w specjalnej procedurze ustawodawczej, by – poprzez modyfikację założeń wniosku Komisji – maksymalnie ograniczyć skutki wertykalizacji kompetencji przekazywanych Prokuraturze Europejskiej”.

Druga hipoteza badawcza

Kolejna hipoteza dotyczy kwestii statusu instytucjonalnego nowo tworzonej Prokuratury Europejskiej. W kontekście traktatowym jest ona organem UE, którego powołanie zostało przesądzone w prawie pierwotnym. W doktrynie podkreśla się zatem, że zajmuje ona drugi stopień w strukturze ram instytucjonalnych, natomiast w nomenklaturze unijnej jest charakteryzowana, jako organ Unii o zdecentralizowanej strukturze (choć czasem – błędnie – określa się ją także, jako agencję zdecentralizowaną). Rozbieżności te wynikają z faktu, że przepis art. 86 TFUE jest dość ambiwalentny w swej treści i nie przesądza – wbrew propozycji Komisji podtrzymanej w rozporządzeniu Rady – o niezależnym statusie Prokuratury Europejskiej. Co więcej, wspomniany przepis traktatu stanowi, że powinna ona zostać ustanowiona „w oparciu o Eurojust” będący podręcznikową egzemplifikacją współpracy międzyrządowej. W tym kontekście, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – z całą pewnością nie przyznaje Prokuraturze Europejskiej przymiotu niezależności instytucjonalnej, jak czyni to (na przykład) w odniesieniu do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, czy członków Komisji Europejskiej.

Powyższe pozwoliło sformułować kolejną hipotezę badawczą, która zakłada, że „przyznanie Prokuraturze Europejskiej w rozporządzeniu Rady dodatkowych (nadmiernych) gwarancji niezależności nadaje jej cechy instytucji jedynej w swoim rodzaju. Tym samym jej ustanowienie w zaproponowanej formie wywrze wpływ na „subtelny balans” ram instytucjonalnych UE (równowaga instytucjonalna)”.

Trzecia hipoteza badawcza

Trzeci obszar stanowiący podstawę sformułowania hipotezy badawczej dotyczy ustalenia przesłanek i rzeczywistej potrzeby ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Autor zauważa, iż niewielka skala nadużyć będących w zainteresowaniu Prokuratury Europejskiej, oraz ograniczenia wynikające z jej funkcjonowania w formacie wzmocnionej współpracy, jak również ustalenie w rozporządzeniu Rady kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi w zakresie dochodzenia nadużyć powoduje, że pierwotnie efektywność Prokuratury Europejskiej ulegnie znacznemu obniżeniu, w stopniu mogącym zakwestionować zasadność jej powołania (zasada pomocniczości). Remedium na wzmocnienie jej pozycji mogłyby być dodatkowe kompetencje. Uwzględniając dodatkowo nowe unijne rozwiązania prawne – harmonizujące krajowe przepisy karne (dyrektywa PIF), usprawniające prowadzenie postępowań transgranicznych (Europejski Nakaz Dochodzeniowy), jak również ulepszających funkcjonowanie istniejących mechanizmów współpracy (Eurojust, Europol) – nietrwały wydaje się argument, że państwa członkowskie nie mogłyby same osiągnąć celu zamierzonego działania - „w sposób wystarczając”. Stąd trzecia hipoteza badawcza zakłada, że „do czasu przyjęcia przez Radę

Europejską decyzji odnośnie poszerzenia kompetencji Prokuratury Europejskiej – w trybie art. 86 ust. 4 TFUE (zwalczanie terroryzmu i innych form poważnej przestępczości transgranicznej w UE) – wartość dodana wynikająca z funkcjonowania Prokuratury Europejskiej będzie relatywnie niska w stopniu zagrażającym stwierdzeniem niespełniania przesłanek pomocniczości z art. 5 ust. 3 TUE”.

Struktura pracy

Rozprawa doktorska składa się z pięciu rozdziałów. Pierwsze dwa mają charakter wprowadzający i stanowią fundament uwarunkowań historycznych i prawno-instytucjonalnych mających zasadniczy wpływ na powstanie Prokuratury Europejskiej. Kolejne trzy przedstawiają w sposób zupełny aktualne rozwiązania prawno-organizacyjne odnoszące się do ustanowienia Prokuratury wraz z odtworzeniem procesu legislacyjnego oraz pokazaniem istotnych dylematów konstytucyjnych dotyczących zgodności niektórych elementów rozporządzenia z traktatami oraz kwestii problematycznych wynikających z funkcjonowania Prokuratury Europejskiej w formule wzmocnionej współpracy. Ten wątek konstytucyjny jest szczególnie interesujący. Taka struktura pracy jest czytelna i logiczna, pozwalająca na stwierdzenie, że rozważania wynikające z treści poszczególnych rozdziałów prowadzą stopniowo do całościowego przedstawienia badanej problematyki.

Rozdział pierwszy pracy jest omówieniem ogólnych procesów (przesłanek), które doprowadziły do powstania idei powołania Prokuratury Europejskiej. Autor wyraźnie wskazuje na kluczowe uwarunkowania historyczne, które wywarły wpływ na decyzje instytucji wspólnotowych w dziedzinie kontroli budżetowej, ale także dostrzega dynamikę procesów integracyjnych związanych z kształtowaniem się wspólnotowego systemu egzekwowania prawa w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE. W sposób niezwykle precyzyjny „faktograficznie” „krok po kroku” dowodzi, że „powstanie koncepcji Prokuratury Europejskiej było niejako efektem przemian zachodzących w logice neofunkcjonalistycznego „rozlewania się” procesu integracji na coraz to nowe obszary, ukierunkowanych koncepcją rewizji traktatów z 1976 r., oscylującej wokół koncepcji europejskiego obszaru sądowego dla celów ścigania przestępstw przeciwko interesom WE”. Zauważa, iż pomimo wyraźnego postępu, jaki nastąpił po wejściu w życie postanowień TM, dość szybko dały o sobie znać niedostatki wynikające z zastosowania metody międzyrządowej w obszarze współpracy w sprawach karnych (III filar). Dlatego gdy okazało się, że przyjmowane w tym reżimie środki prawne nie odnoszą zamierzonego skutku – postanowiono przyspieszyć wejście w życie zmian przewidzianych w jednym z protokołów do konwencji PIF (dotyczących korupcji urzędników WE i krajowych) – sporządzić na jego podstawie osobną konwencję i podpisać ją w tej samej treści, uzupełnioną o niektóre przepisy „wakującej” konwencji PIF (dotyczące m.in. ekstradycji, wzajemnej pomocy i *ne bis in idem*). Zabieg ten okazał się jednak chybiony w zderzeniu z realiami stosowania tradycyjnych instrumentów

współpracy międzynarodowej. Ostatecznie konwencja PIF została ratyfikowana i weszła w życie wraz z protokołami w 2002 r., natomiast – częściowo powielająca jej postanowienia – konwencja dotycząca zwalczania korupcji urzędników WE i krajowych – dopiero w 2005 r.

Zniesienie – od 1 stycznia 1993 r. – granic wewnętrznych w Unii Europejskiej również stwarzało korzystne warunki dla wzrostu przestępczości i było czynnikiem kryminogennym. Przygotowując przegląd i rewizję postanowień Traktatu o Unii Europejskiej dostrzegając problem

Komisja WE zleciła grupie ekspertów opracowanie koncepcji ustanowienia efektywnego systemu ochrony prawnokarnej interesów finansowych Wspólnot.

W rezultacie tych prac, powstał został projekt *Corpus Iuris*, w którym – poza przepisami dotyczącymi definicji przestępstw, katalogiem kar i zasad ponoszenia odpowiedzialności – przewidziano również powołanie niezależnej i niepodzielnej Prokuratury Europejskiej, wykonującej na terytorium Unii kompetencje w zakresie dochodzenia i ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym WE.

W drugim rozdziale zaprezentowano ewolucję koncepcji Prokuratury Europejskiej. Autor skupił się na przedstawieniu projektu *Corpus Iuris*, a następnie propozycji sformułowanych w raporcie Komisji Niezależnych Ekspertów i wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej zgłaszanych podczas kolejnych konferencji międzyrządowych (IGC). Pokazuje to, że koncepcja utworzenia Prokuratury Europejskiej uległa istotnemu przewartościowaniu. Propozycja zarysowana w raporcie pokrywała się z oczekiwaniem wyrażonym wcześniej przez Parlament Europejski (w rezolucji z 13 kwietnia 1999 r.), by Prokuratura Europejska stanowiła trzon europejskiego systemu karnego i docelowo zajmowała się ściganiem międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, a nie posiadała kompetencję zawężoną wyłącznie do ochrony interesów ekonomicznych.

Wydaje się, że istotny wpływ na tego rodzaju jakościową zmianę koncepcji ustanowienia Prokuratury Europejskiej, miał fakt podpisania – w dniu 17 lipca 1998 r. – Statutu Rzymskiego, na mocy którego ustanowiono Międzynarodowy Trybunał Karny (dalej, jako MTK), z jurysdykcją obejmującą najcięższe zbrodnie. W ramach MTK powołany został organ prokuratorski posiadający właściwość rozciągającą się na terytoria wszystkich państw-stron Statutu, co pokazało, że możliwe jest osiągnięcie wśród państw członkowskich UE jedności w sprawie ustanowienia ponadnarodowego organu prokuratorskiego.

W tej części znajdziemy także odniesienie do tzw. Zielonej księgi, którą Komisja WE opublikowała ostatecznie, w dniu 11 grudnia 2001 r w sprawie prawnokarnej ochrony interesów finansowych Wspólnoty i utworzenia Prokuratora Europejskiego. Zostały w niej szczegółowo

omówione podstawowe aspekty związane zarówno z diagnozą istniejących niedoborów w dziedzinie polityki zwalczania nadużyć, jak również konkretny zarys ustanowienia nowego organu ochrony prawnej interesów finansowych Wspólnoty. Autor pisze o entuzjastycznym przyjęciu Zielonej księgi przez Parlament Europejski i wstrzemięźliwym przez Radę, która podkreśla istnienie trudności z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej.

W rozdziale drugim pojawia się także wątek konstytucyjny, związany z różnymi koncepcjami umiejscowienia Prokuratury Europejskiej w strukturze instytucjonalnej UE, jak również problematyka dotycząca praktycznych aspektów jej funkcjonowania (zasady prowadzenia postępowań karnych). 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 zawiera też rozważania na temat Prokuratury Europejskiej w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (2004) w którym znalazły się w zasadzie wszystkie formułowane dotychczas postulaty w zakresie ochrony interesów finansowych (dochodzenie, ściganie i stawianie przed sądem sprawców), a ponadto przewidywał (co jest szczególnie ważne) możliwość objęcia nią – po spełnieniu określonych warunków – poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym.

Uwzględnienie w tekście TK podstawy prawnej powołania Prokuratury Europejskiej było istotnym posunięciem, długo wyczekiwany zarówno przez Parlament Europejski, jak i Komisję. Prokuratura Europejska pozostawała jednak przedmiotem niepokoju i obaw ze strony państw członkowskich, co utrudniało osiągnięcie ostatecznego kompromisu i wymagało licznych ustępstw. Wskazuje na to głównie kompetencyjny charakter wspomnianego przepisu (art. III-274 TK), przez co powołanie Prokuratury Europejskiej nie zostało w traktacie przesądzone, a ponadto wymóg jednomyślności w Radzie – czyniący ewentualne ziszczenie się tej koncepcji zupełnie nierealnym.

Traktat z Lizbony (2005) przewidywał również możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Kwestia ta była ponownie przedmiotem istotnych kontrowersji i licznych debat, co ostatecznie znalazło również odzwierciedlenie w konstrukcji przepisu art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej, także jako TFUE 2016). Zgodnie z jego brzmieniem, Prokuratura Europejska może zostać ustanowiona „w oparciu o Eurojust” w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE. Jej mandat obejmuje „*prowadzenie dochodzeń, ściganie i stawianie przed właściwymi sądami państw członkowskich sprawców takich przestępstw* „. W rozporządzeniu Rady miał ponadto zostać określony statut Prokuratury Europejskiej, warunki jej funkcjonowania oraz zasady proceduralne, w oparciu o które będzie prowadziła swoje działania.

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 pracy. Istotną część omawianego rozdziału stanowi ponadto omówienie przyszłych relacji Prokuratury Europejskiej z jej partnerami, tj. Eurojustem, Europlem i OLAF. Autor dostrzega istnienie nieścisłości w polskim tłumaczeniu rozporządzenia(s.118) i zwraca uwagę na sygnalizowany przez doktrynę mankament interpretacyjny powstały na tle polskiego tłumaczenia przepisu art. 86 ust. 2 TFUE, stanowiącego podstawę określenia zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej co mogłoby sugerować, że kognicja Prokuratury Europejskiej – w rozumieniu polskiej ustawy karnej – nie obejmuje ścigania pomocników i podlegaczy do przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii (na s.121 niepotrzebna powtórka tego wątku). Potwierdzeniem tej tezy są pozostałe wersje językowe traktatu, w których użyto określeń dotyczących szerszego kręgu osób, aniżeli w polskiej wersji językowej.

W kontekście rozporządzenia Rady dotyczącego Prokuratury Europejskiej Autor zauważa poważne mankamenty takie jak chociażby obojętność w odniesieniu do obowiązującego standardu praw i gwarancji procesowych jednostki. Wydaje się wręcz, że przepisy rozporządzenia relatywnie obniżają ten standard, jeśli wziąć pod uwagę na przykład propozycję ograniczenia kognicji Trybunału Sprawiedliwości (art. 36 wniosku), czy też nieprecyzyjne przesłanki przekazywania spraw pomiędzy delegowanymi prokuratorami europejskimi w różnych państwach członkowskich (art. 18 ust. 5 wniosku), albo wyboru jurysdykcji państwa członkowskiego, w którym odbędzie się proces (art. 27 ust. 4 wniosku).

Widocznym brakiem rozporządzenia wydaje się również pominięcie w nim zupełnie pozycji procesowej ofiar przestępstw. Niemniej jednak gdyby kompetencje Prokuratury Europejskiej zostały poszerzone w trybie art. 86 ust. 4 TFUE o przypadki szczególnie niebezpiecznej przestępczości transgranicznej, „wówczas istotny wydzźwięk zyska utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu kładące nacisk na konieczność

zapewnienia ofiarom i ich najbliższym – nie tylko ochrony przed ponowną wiktymizacją, ale także konkretnych uprawnień w trakcie procesu”.

Również kwestia sądowej kontroli czynności procesowych Prokuratury Europejskiej została uregulowana jednym przepisem – art. 36 wniosku Komisji. Z prawnego punktu widzenia, omawiana norma wydaje się najbardziej kontrowersyjnym rozwiązaniem projektu.

W przepisie art. 36 ust. 1 projektu, Komisja zaproponowała, by – dla celów kontroli sądowej – czynności procesowe Prokuratury Europejskiej, podejmowane zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak również sądowego – były uznawane za czynności podejmowane przez organ krajowy.

W konsekwencji Autor oceniając te regulacje pozwala sobie na własne krytyczne spojrzenie, słusznie podkreśla, iż zaproponowano fikcję prawną, zrównującą Prokuraturę Europejską (będącą *de facto* organem Unii Europejskiej) z krajowym organem śledczym, powierzając kontrolę wszystkich jej czynności sądom krajowym, wbrew utrwalonemu orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości, z którego jednoznacznie wynika, iż sądy krajowe nie posiadają kompetencji, by stwierdzać nieważność aktów instytucji i organów UE. Według założeń projektu wyłączona byłaby ponadto możliwość kierowania do Trybunału skarg na nieważność aktu organu UE (art. 263 TFUE), skarg dotyczących zaniechania działania (art. 265 TFUE), czy w zakresie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej UE z tytułu szkody wyrządzonej działaniami Prokuratury Europejskiej (art. 268 w związku z art. 340 akapit drugi TFUE).

Podobnie kontrowersyjne rozwiązanie zaproponowano w art. 36 ust. 2 projektu, stanowiącym, że przepisów prawa krajowego, które znajdą zastosowanie na mocy rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej – nie należy uznawać za przepisy prawa Unii dla celów kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE. W efekcie, sądy krajowe nie będą mogły kierować do TS pytań o wykładnię prawa krajowego do którego odnosi się rozporządzenie. Trzeba zauważyć, iż Autor dokonał pogłębionej analizy projektu rozporządzenia dostrzegając zarówno mankamenty jak i pozytywne aspekty jak np. kwestię wzajemnego uznawania dowodów bez konieczności ich dodatkowej walidacji.

Poglądy Autora w tym zakresie są cennym indywidualnym komentarzem do rozporządzenia. Świadczą o dogłębnej analizie aktu i umiejętności formułowania samodzielnych wniosków.

W czwartym rozdziale Autor przybliży szczegółowo proces legislacyjny nad wnioskiem Komisji w Radzie. Specyfika specjalnej procedury ustawodawczej, z ograniczoną rolą Parlamentu

Europejskiego spowodowała, iż Autor zaproponował ujęcie tego procesu w podziale na kolejne okresy prezydencji w Radzie. Autor pokazuje trudne etapy zmagania z regulacjami dotyczącymi Prokuratury Europejskiej w poszczególnych rezydencjach. Wskazuje więc rozbieżności i kontrowersje procesu legislacyjnego na poszczególnych etapach, wskazuje również punkty sporne, co świadczy o bardzo rzetelnym podejściu do zagadnień, które Autor porusza w pracy. Pozwala też spojrzeć na tę tematykę z wielu perspektyw. Na przykład prezydencja grecka zainicjowała dyskusję nad rewizją zasadniczej części wniosku Komisji dotyczącej organizacji Prokuratury Europejskiej. Propozycja ta przewidywała odejście od jednego z kluczowych założeń wniosku Komisji zakładającego wąski schemat organizacyjny szczebla centralnego Prokuratury, tworzono go przez Prokuratora Europejskiego i jego czterech zastępców. W efekcie, przedstawiono bardziej złożony (wielowarstwowy) kolegialny model Prokuratury Europejskiej tworzonej na szczeblu unijnym przez Prokuratorę Centralną (*Central Office*), składającą się z: Europejskiego Prokuratora Generalnego (*European Chief Prosecutor*) i jego zastępców, kolegium (*college*), stałe izby (*permanent chambers*) oraz prokuratorów europejskich w liczbie odpowiadającej państwom członkowskim.

Zaproponowano także istotne zmiany w trybie wyboru szefa Prokuratury Europejskiej. Według nowej propozycji, Europejski Prokurator Generalny byłby powoływany przez Radę za zgodą PE, jednak nie spośród kandydatów – jak proponowała to pierwotnie Komisja – pochodzących z otwartego konkursu, lecz trzech prokuratorów europejskich wskazywanych przez kolegium (w którym reprezentują oni *de facto* państwa członkowskie). Do kompetencji kolegium należałby ponadto wybór zastępców Europejskiego Prokuratora Generalnego, co również należy odczytywać, jako istotne odejście od koncepcji zaproponowanej pierwotnie przez Komisję (tj. wyboru dokonywanego przez Radę za zgodą PE).

W rozdziale tym znajdziemy także najważniejsze etapy negocjacji nad poszczególnymi częściami projektu rozporządzenia oraz tzw. częściowe podejścia ogólne Rady (*partial general approach*). Przedstawiono w nim również zastrzeżenia parlamentów narodowych zgłoszone do wniosku w uzasadnionych opiniach 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*. W końcowej części rozdziału przedstawiony został również praktyczny wymiar nawiązywania wzmocnionej współpracy w szczególnym trybie przewidzianym dla Prokuratury Europejskiej, wraz z analizą systemową przepisów traktatu

Rozdział piąty to prezentacja norm prawnych regulujących funkcjonowanie Prokuratury Europejskiej w świetle przyjętego rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 wdrażającego wzmocnioną

współpracę. Rozważania w tej części pracy dotyczą pokazania różnic w stosunku do pierwotnych założeń wniosku Komisji, dotyczących struktury organizacyjnej, uregulowania *ratione materiae* Prokuratury Europejskiej, wewnętrznej dystrybucji kompetencji w zakresie prowadzenia postępowań karnych, sposobu zakończenia dochodzenia oraz kwestii problematycznych związanych z funkcjonowaniem Prokuratury Europejskiej w formacie wzmocnionej współpracy. W omawianym rozdziale pozytywnie należy ocenić prezentowanie własnych poglądów, zwłaszcza w obszarach konstytucyjnych dotyczących różnicy stanowisk w wielu sprawach np. ograniczenie kompetencji TS w zakresie kontroli czynności Prokuratury Europejskiej czy podstawy prawnej dyrektywy PIF określającej jej właściwość rzeczową albo interpretacji treści przepisu art.86 ust.1 TFUE. Istotną część omawianego rozdziału stanowi wskazanie przez Autora 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).

Wielowarstwowość wątków prawnych związanych z ustanowieniem i działalnością Prokuratury Europejskiej, jak również prowadzenie przez Doktoranta badań w obszarze (unijnego) prawa konstytucyjnego – spowodowały, że w dysertacji pominięte zostały niektóre poboczne aspekty związane z jej funkcjonowaniem, bądź też zostały one jedynie zasygnalizowane, bez przeprowadzenia bardziej szczegółowej analizy. Zastrzeżenie to dotyczy m.in. prac legislacyjnych dotyczących procedowanego równolegle rozporządzenia reformującego Eurojust oraz przepisów prawno-karnych dyrektywy PIF. Nie umniejsza to w niczym wartości pracy, a jedynie dowodzi, iż Autor znakomicie porusza się w tematyce i sam dostrzega brakujące wątki poboczne.

W dysertacji zastosowano nomenklaturę wspólnotowych i unijnych aktów prawnych z uwzględnieniem zasad nowej numeracji aktów prawa pochodnego mającej zastosowanie od 1 stycznia 2015 r.

Jednocześnie, przy powoływaniu się na akty prawne, uwzględniono zmianę nazwy promulgatora Wspólnot Europejskich, jaka nastąpiła po wejściu w życie Traktatu z Nicei z dniem 1 lutego 2003 r. – na Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.

Cytując orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości zastosowano sposób stosowany przez TSUE, tj. z wykorzystaniem europejskiej sygnatury orzecznictwa (ECLI) połączonej ze zwyczajową nazwą orzeczenia i sygnaturą. Takie wskazania niewątpliwie ułatwiają pracę recenzentowi.

Doktorant udowodnił, że ma szeroką orientację co do stanu poglądów nauk prawnych odnośnie zagadnienia ujętego w tytule pracy, poprawnie posługuje się narzędziami argumentacji naukowej, umiejętnie wykorzystuje metody badawcze.

Strona formalna

Autor profesjonalnie posługuje się elementami formalnymi rozprawy prawniczej. Niewątpliwie istotnym elementem wpływającym na wysoki poziom dysertacji jest jej bogata baza źródłowa. Należy zwrócić uwagę, iż dysertacja została oparta na zróżnicowanej literaturze, w tym co należy uznać za niezwykle istotne, w bardzo znaczącym zakresie jest to literatura obcojęzyczna. Trzeba tu mieć na względzie nie tylko znaczną ilość literatury zagranicznej, ale także na jej trafny dobór oraz celowość użycia na danym etapie rozprawy. Rozważania prowadzone przez Autora dysertacji oparte są na analitycznym wykorzystaniu oraz wyborze źródeł, a także na ich zróżnicowanym charakterze. Wśród wybranej przez Autora rozprawy literatury znajdują się liczne publikacje uznanych autorów, specjalistów z zakresu prawa Unii Europejskiej. Dotyczy ona zarówno prawa traktatowego, jak również prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej. Jako źródła Autor rozprawy przywołuje publikacje które ukazały się w renomowanych czasopismach prawniczych, w szczególności zawierających publikacje dotyczące szeroko rozumianego prawa Unii Europejskiej oraz prawa karnego.

Dlatego też należy wysoko ocenić publikacje obcojęzyczne, które zostały przez Autora rozprawy wybrane jako materiały źródłowe. Należy podkreślić, że tak jak w przypadku publikacji polskojęzycznych zostały one dobrane w sposób staranny i odpowiadający rzeczywistym potrzebom rozprawy. Trzeba bowiem stwierdzić, iż Autor rozprawy trafnie i w sposób przemyślany, tworzący spójną całość dobiera literaturę obcojęzyczną w toku prowadzonej przez siebie analizy.

Podkreślenia wymaga szeroki charakter źródeł obcojęzycznych. Na aprobatę zasługuje również fakt, iż literatura obcojęzyczna stanowi blisko połowę całości materiału źródłowego, z czego znaczna część to literatura angielskojęzyczna. Nie mniej jednak, co zwiększa jeszcze wartość merytoryczną dysertacji, Autor przywołuje również literaturę między innymi francuską, niemiecką, hiszpańską, czy włoską. Ponadto w rozprawie występują stosunkowo liczne odwołania do literatury amerykańskiej.

W tym miejscu konieczne jest podkreślenie, iż dorobek nauki prawa europejskiego wskazanych powyżej państw jest najbardziej znaczący z perspektywy doktryny prawa Unii Europejskiej. Warto podkreślenia jest również to, iż Autor rozprawy korzysta także z dorobku amerykańskiej literatury dotyczącej doktryny prawa Unii Europejskiej. Można stwierdzić, iż analiza literatury obcojęzycznej wskazanych państw świadczy o całościowej analizie zagadnienia. Zaznaczenia wymaga także fakt, iż wskazana literatura zagraniczna dotyczy państw, które są nie tylko liderami w zakresie rozwoju

doktryny prawa Unii Europejskiej, ale także jej faktycznymi pionierami. Na dorobku doktryny prawa Unii Europejskiej opiera się w istocie doktryna innych państw członków Unii Europejskiej. Wystarczy choćby zwrócić uwagę, na liczne inspiracje jakie czerpał polski Trybunał Konstytucyjny w zakresie oceny charakteru oraz wykładni prawa Unii Europejskiej z doświadczeń niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

Dlatego też można stwierdzić, iż dorobek nauki oraz orzecznictwa w zakresie prawa Unii Europejskiej, z którego korzystał Autor rozprawy w znacznym stopniu miał wpływ i stanowił inspirację dla między innymi polskiej nauki prawa Unii Europejskiej. Wywody Autora dysertacji potwierdzają, iż dobór zarówno literatury polskiej, jak również obcojęzycznej jest w pełni trafny i dokładnie przemyślany. Literatura obcojęzyczna została prawidłowo podzielona na publikacje zwarte, artykuły, rozdziały w wydawnictwach, artykuły w czasopismach naukowych. Świadczy to o szerokiej analizie źródeł obcojęzycznych, które odnoszą się do kwestii związanych z analizowaną problematyką.

Baza źródłowa obejmuje ponadto źródła prawa Unii Europejskiej. Jest to w pierwszej kolejności prawo pierwotne Unii Europejskiej (prawo traktatowe) oraz prawo pochodne Unii Europejskiej (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje). Dodatkowo rozprawa zawiera odwołania do instytucji oraz regulacji z zakresu prawa karnego. Zaznaczenia wymaga, iż akty normatywne stanowią istotne uzupełnienie literatury. Autor rozprawy prowadzi analizę w oparciu o prawo pierwotne, jak również prawo pochodne, co dopełnia całość prowadzonych wywodów. Rozważania dotyczą również tzw. miękkiego prawa Unii Europejskiej, określanego również jako prawo Unii Europejskiej *sui generis* do którego zaliczają się źródła prawa Unii Europejskiej nie posiadające wiążącej mocy prawnej, które stanowią jednak podstawę rozwoju Unii Europejskiej. Należą do nich między innymi działania wspólne, porozumienia instytucjonalne, rezolucje, sprawozdania, komunikaty, wnioski i opinie. Autor rozprawy powołuje również programy i raporty Unii Europejskiej.

Dodatkowe uzupełnienie rozprawy stanowią akty prawa międzynarodowego takie jak konwencje i umowy międzynarodowe, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Mając powyższe na uwadze można stwierdzić, iż bogata i starannie dobrana literatura zagraniczna, która stanowi znaczącą część materiałów źródłowych rozprawy znacząco podwyższa jej ocenę merytoryczną oraz świadczy o dobrej znajomości przez Autora analizowanej problematyki. Szczegółowe rozważania Autora rozprawy są dowodem na pogłębiony oraz całościowy charakter przeprowadzonych badań.

Warte podkreślenia jest, iż trafny dobór publikacji zagranicznych przejawia się w wyborze materiałów źródłowych w postaci publikacji renomowanych autorów, a także w analizie uznanych wydawnictw zagranicznych z omawianego zakresu. Jest to niewątpliwie dowód na to, iż Autor rozprawy posiada szeroką i ugruntowaną wiedzę w analizowanej tematyce.

Tak więc bardzo pozytywną cechą recenzowanej pracy jest jej udokumentowanie (szkoda, że spis literatury i innych źródeł nie został ponumerowany). Niemniej da się zauważyć jego obszerność. Wskazanie źródeł informacji jest zawsze czytelne, nie budzi zastrzeżeń merytorycznych. Powoływanie literatury, aktów prawnych i źródeł odbywa się zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami poprawności i staranności. Pan Marek Tomczyk dobrze dokumentuje przebieg pracy badawczej, co znajduje odzwierciedlenie w rzetelnie sporządzanych odsyłaczach. Praca jest dowodem kompetencji Autora, Jego dojrzałości i rzetelności naukowej. Sporadycznie w pracy zdarzają się błędy gramatyczne np.s.140 akapit 1.

Konkluzje

W tym świetle mam zaszczyt przedłożyć recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Koncepcja usytuowania Prokuratury Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej* z wysoce pozytywną oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pani mgr Marka Tomczyka, w tym o dopuszczenie doktoranta do publicznej dyskusji nad rozprawą.

Stwierdzam, że w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016 r., poz. 882 ze zm.), recenzowana rozprawa doktorska mgr Marka Tomczyka:

- stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- wykazuje szeroką wiedzę teoretyczną kandydata do stopnia naukowego doktora w dyscyplinie prawo;
- wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Prof. zw. dr hab. Halina Zięba-Załucka

