



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 18 lipca 2017 r.¹

Sprawa C-42/17

**Postępowanie karne
przeciwko
M.A.S.,
M.B.**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Artykuł 325 TFUE – Postępowanie karne dotyczące przestępstw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (VAT) – Potencjalne naruszenie interesów finansowych Unii Europejskiej – Przepisy krajowe przewidujące bezwzględne terminy przedawnienia mogące skutkować bezkarnością przestępstw – Wyrok z dnia 8 września 2015 r., Taricco i in. (C-105/14, EU:C:2015:555) – Zasady równoważności i skuteczności – Niedopuszczalność rozpatrywanych przepisów – Obowiązek powstrzymania się przez sąd krajowy od stosowania tych przepisów, w sytuacji gdyby uniemożliwiały one nałożenie skutecznych i odstrasżających sankcji „w znacznej liczbie przypadków poważnych oszustw” naruszających interesy finansowe Unii lub gdyby przewidywały dłuższe terminy przedawnienia w przypadku oszustw stanowiących naruszenie interesów finansowych danego państwa członkowskiego niż w przypadku oszustw stanowiących naruszenie interesów finansowych Unii – Natychmiastowe stosowanie tego obowiązku w toczących się postępowaniach zgodnie z zasadą tempus regit actum – Zgodność z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar – Zakres i znaczenie tej zasady w porządku prawnym danego państwa członkowskiego – Włączenie przepisów dotyczących przedawnienia w zakres stosowania tej zasady – Materialnoprawny charakter tych przepisów – Artykuł 4 ust. 2 TUE – Poszanowanie tożsamości narodowej danego państwa członkowskiego – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 49 i 53

I. Wprowadzenie

1. W ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy) zwraca się do Trybunału z pytaniem, w jakim zakresie sądy krajowe powinny wypełniać obowiązek sformułowany przez Trybunał w wyroku z dnia 8 września 2015 r., Taricco i in.², dotyczący powstrzymania się od stosowania w ramach toczących się postępowań karnych przepisów zawartych w art. 160 ostatni akapit oraz w art. 161 akapit drugi codice penale (kodeksu karnego).

¹ Język oryginału: francuski.

² C-105/14, zwany dalej „wyrokiem Taricco i in.”, EU:C:2015:555.

2. W wyroku tym, zgodnie z linią orzecniczą zapoczątkowaną wyrokiem z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson³, Trybunał stwierdził, że oszustwa związane z podatkiem od wartości dodanej (VAT) mogą zostać uznane za oszustwa naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej.

3. Trybunał zwrócił uwagę, że przewidziane w kodeksie karnym przepisy wprowadzające w szczególności w przypadku przerwania biegu przedawnienia zasadę, zgodnie z którą termin przedawnienia nie może w żadnym przypadku zostać przedłużony o więcej niż jedną czwartą jego pierwotnego czasu trwania, skutkują, z uwagi na złożoność i przeciąganie się postępowań karnych w przypadku poważnych oszustw dotyczących VAT, ich faktyczną bezkarnością, gdyż przestępstwa te ulegają zazwyczaj przedawnieniu zanim przewidziana prawem sankcja karna zostanie nałożona prawomocnym orzeczeniem sądu. Trybunał orzekł, że taki stan może stanowić zagrożenie dla obowiązków nałożonych na państwa członkowskie przez art. 325 ust. 1 i 2 TFUE.

4. Dla zapewnienia skuteczności zwalczania oszustw naruszających interesy finansowe Unii Trybunał zwrócił się więc do sądów krajowych, aby w razie potrzeby powstrzymywały się od stosowania tych przepisów.

5. W ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi, że taki obowiązek może naruszać nadrzędną zasadę porządku konstytucyjnego, jaką jest zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (nullum crimen, nulla poena sine lege), ustanowiona w art. 25 ust. 2 Costituzione (konstytucji, zwanej dalej „włoską konstytucją”), a tym samym zagrażać tożsamości konstytucyjnej Republiki Włoskiej.

6. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podkreśla, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, tak jak jest interpretowana we włoskim porządku prawnym, zapewnia wyższy poziom ochrony niż ten, który wynika z wykładni art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴, ponieważ obejmuje ona terminy przedawnienia karalności i w związku z tym sprzeciwia się temu, aby sąd krajowy zastosował w toczącym się postępowaniu termin przedawnienia dłuższy niż termin, jaki obowiązywał w czasie, gdy został popełniony ten czyn zabroniony (zasada niedziałania wstecz bardziej surowych przepisów prawa karnego).

7. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podkreśla, że obowiązek sformułowany przez Trybunał w wyroku Taricco i in. sprawia, że włoskie sądy karne muszą stosować do czynów popełnionych przed ogłoszeniem tego wyroku w dniu 8 września 2015 r., które nie uległy jeszcze przedawnieniu, terminy przedawnienia dłuższe niż te, które obowiązywały pierwotnie, w dniu popełnienia tych czynów. Trybunał konstytucyjny podnosi nadto, że obowiązek ten nie wynika z żadnej precyzyjnej podstawy prawnej, a poza tym opiera się na niejasnych jego zdaniem kryteriach. W konsekwencji obowiązek ten prowadziłby do przyznania sądowi krajowemu zakresu uznania, który mógłby powodować ryzyko arbitralności i który poza tym wykraczałby poza granice jego funkcji sędziowskiej.

8. W zakresie, w jakim włoska konstytucja gwarantuje wyższy poziom ochrony praw podstawowych niż ten, jaki przyznaje prawo Unii, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi, że art. 4 ust. 2 TUE oraz art. 53 karty umożliwiają sądowi krajowemu sprzeciw wobec wykonania obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku Taricco i in.

9. W konsekwencji, poprzez swoje trzy pytania prejudycjalne Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 325 TFUE, którego wykładni dokonał Trybunał w wyroku Taricco i in., zobowiązuje sądy krajowe, aby powstrzymały się od stosowania rozpatrywanych przepisów dotyczących przedawnienia, nawet jeśli po pierwsze, przepisy te, w porządku prawnym danego państwa członkowskiego, wchodzą w zakres zasady ustawowej

3 C-617/10, EU:C:2013:105.

4 Zwanej dalej „kartą”.

określoności czynów zabronionych i kar, a tym samym w zakres materialnego prawa karnego, po drugie, jeśli obowiązek taki jest pozbawiony jakiegokolwiek dostatecznie precyzyjnej podstawy prawnej, wreszcie po trzecie, jeśli obowiązek ten pozostaje w sprzeczności z nadrzędnymi zasadami włoskiego porządku konstytucyjnego lub z niezbywalnymi prawami człowieka uznanymi przez włoską konstytucję.

10. W postanowieniu odsyłającym Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) nie tylko zadaje Trybunałowi te trzy pytania prejudycjalne, lecz radzi mu, jaką odpowiedź należałoby sformułować, aby uniknąć uruchomienia tak zwanej procedury „kontrograniczeń”⁵. Postanowienie odsyłające przypomina mi pod tym względem pytanie prejudycjalne sformułowane przez Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny, Niemcy) w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in.⁶. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) twierdzi bowiem w sposób zupełnie jednoznaczny, że w przypadku gdyby Trybunał miał podtrzymać swoją wykładnię art. 325 TFUE w identycznym brzmieniu, jak to sformułowane w wyroku Taricco i in., mógłby on wówczas uznać, krajową ustawę dotyczącą ratyfikacji i wykonania traktatu z Lizbony – w zakresie, w jakim ratyfikuje ona i wykonuje art. 325 TFUE – za niezgodną z nadrzędnymi zasadami porządku konstytucyjnego, zwalniając tym samym sądy krajowe z obowiązku zastosowania się do wyroku Taricco i in.

11. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których nie można kwestionować samej zasady sformułowanej przez Trybunał w tym wyroku, zgodnie z którą sąd krajowy obowiązany jest, w razie potrzeby, powstrzymać się od stosowania przepisów art. 160 ostatni akapit oraz art. 161 akapit drugi kodeksu karnego, aby zapewnić skuteczną i odstraszącą sankcję w przypadku oszustw naruszających interesy finansowe Unii.

12. Po pierwsze, wyjaśnię, że nazbyt zawężająca wykładnia pojęcia przerwania biegu przedawnienia oraz czynności przerywających ów bieg, która wynika łącznie z rozpatrywanych przepisów, pozbawiając organy ścigania i sądy rozsądnego terminu na doprowadzenie do końca wszczętych postępowań dotyczących oszustw w zakresie VAT, jest w oczywisty sposób niedostosowana do wymogu karania oszustw naruszających interesy finansowe Unii, jak również nie wywiera skutku odstrasającego, jaki jest konieczny dla zapobieżenia nowym przestępstwom, przez co narusza ona aspekt materialny, a także aspekt, który można określić jako „proceduralny”, art. 325 TFUE.

13. Wyjaśnię w tym względzie, że uwzględniając brzmienie art. 49 karty oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ustanowionej w art. 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.⁷, nic nie stoi na przeszkodzie, aby sąd krajowy, w ramach wykonywania obowiązków, które na nim ciążyą na mocy prawa Unii, powstrzymał się od stosowania przepisów zawartych w art. 160 ostatni akapit oraz art. 161 akapit drugi kodeksu karnego do postępowań będących w toku.

5 Procedura ta opiera się na koncepcji, zgodnie z którą chociaż włoski porządek prawny uznaje i respektuje ograniczenie suwerenności państwa przez prawo Unii, wyznacza on jednak ramy tego ograniczenia, aby chronić podstawowe wartości, na jakich opiera się porządek prawny tego państwa. Zobacz w tym względzie wyjaśnienia udzielone przez Republikę Włoską w ramach uwag przedstawionych w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400), jak również wyrok Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) nr 183/73, do którego odsyłają te uwagi w pkt 7: „na podstawie art. 11 [włoskiej] konstytucji wyrażona została zgoda na ograniczenia suwerenności wyłącznie dla osiągnięcia celów wymienionych w tym przepisie [...], należy zatem wykluczyć, aby takie ograniczenia [...] mogły w jakimkolwiek przypadku nadawać organom EWG niedopuszczalne uprawnienie do naruszania podstawowych zasad naszego porządku konstytucyjnego lub niezbywalnych praw człowieka. [...] Oczywiście jest, że gdyby kiedykolwiek miała zostać dokonana tak absurdalna wykładnia art. 189, nadal byłaby zapewniona gwarancja kontroli sądowej sprawowanej przez Corte costituzionale [(trybunał konstytucyjny)] nad trwałą zgodnością traktatu ze wspomnianymi podstawowymi zasadami”.

6 C-62/14, EU:C:2015:400.

7 Zwanej dalej „EKPC”.

14. Przedstawię w tym celu kryteria, które sprawiają, że sąd krajowy podlega takiemu obowiązkowi. Uważam bowiem, podobnie jak Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), z którym zgadzam się w tej kwestii, że aby zapewnić niezbędną przewidywalność, zarówno w postępowaniu karnym, jak i jeśli chodzi o materialne prawo karne, stwierdzenia zawarte w wyroku Taricco i in. wymagają doprecyzowania. Zaproponuję w tym względzie, w miejsce kryterium sformułowanego w tym wyroku, kryterium oparte na samym charakterze czynu zabronionego.

15. Przedstawię wreszcie przyczyny, dla których uważam, że tworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga, aby represji karnej odnoszącej się do czynów zabronionych naruszających interesy finansowe Unii towarzyszyła dziś harmonizacja przepisów dotyczących przedawnienia w Unii, w szczególności przepisów regulujących przerwanie jego biegu.

16. Po drugie, w myśl zasad sformułowanych przez Trybunał w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni⁸, wyjaśnię, że art. 53 karty nie umożliwia, moim zdaniem, organowi wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego odmowy wykonania obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku Taricco i in. na tej podstawie, że obowiązek ten naruszałby wyższy standard ochrony, jaki zapewnia konstytucja tego państwa.

17. Wreszcie, po trzecie, przedstawię przyczyny, dla których natychmiastowe stosowanie dłuższego terminu przedawnienia, które byłoby skutkiem wykonania rzeczonoego obowiązku, nie może według mnie negatywnie wpłynąć na tożsamość narodową Republiki Włoskiej i naruszyć w ten sposób postanowienia art. 4 ust. 2 TUE.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. *Traktat UE*

18. Artykuł 4 ust. 2 TUE stanowi, że Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. W myśl ust. 3 tego postanowienia, Unia i państwa członkowskie, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, powinny wzajemnie się szanować i udzielać sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują więc wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

19. Zgodnie z art. 325 TFUE, Unia i państwa członkowskie obowiązane są zwalczać „nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii” i zapewniać „skuteczną ochronę” tych interesów.

2. *Karta*

20. Artykuł 47 akapit drugi karty stanowi:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. [...]”.

⁸ C-399/11, EU:C:2013:107.

21. Artykuł 49 karty, zatytułowany „Zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary”, w ust. 1 stanowi:

„Nikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Nie wymierza się również kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie”.

22. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty:

„W zakresie, w jakim niniejsza [k]arta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

23. Artykuł 53 karty stanowi:

„Żadne z postanowień niniejszej [k]arty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez [EKPC] oraz przez konstytucje państw członkowskich”.

B. Prawo włoskie

1. Konstytucja włoska

24. Artykuł 25 ust. 2 włoskiej konstytucji stanowi, że „nikt nie może zostać ukarany inaczej aniżeli na podstawie ustawy, która weszła w życie przed popełnieniem czynu”.

2. Przepisy kodeksu karnego dotyczące przedawnienia karalności

25. Przedawnienie stanowi jedną z przyczyn ustania karalności przestępstw (rozdział I tytułu VI księgi I kodeksu karnego). Regulacja prawna dotycząca przedawnienia została istotnie zmodyfikowana przez legge n. 251, 5 dicembre 2005 (ustawę nr 251 z dnia 5 grudnia 2005 r.)⁹.

26. Zgodnie z art. 157 ust. 1 kodeksu karnego karalność ulega przedawnieniu w terminie odpowiadającym maksymalnej przewidzianej przepisami karze za popełnienie danego czynu zabronionego, przy czym w przypadku przestępstw termin ten nie może być krótszy niż sześć lat, a w przypadku wykroczeń – niż cztery lata.

27. Artykuł 158 tego kodeksu ustala początek biegu terminu przedawnienia w następujący sposób:

„W odniesieniu do popełnionego przestępstwa termin przedawnienia rozpoczyna bieg w dniu, w którym doszło do jego popełnienia, w odniesieniu do usiłowania przestępstwa – w dniu, w którym sprawca zaprzestał działania, a w odniesieniu do przestępstwa ciągłego – w dniu, w którym ustała ciągłość.

⁹ GURI nr 285 z dnia 7 grudnia 2005 r., s. 5, zwana dalej „ustawą ex-Cirielli”.

[...]”.

28. Zgodnie z art. 159 kodeksu karnego, który to przepis dotyczy zawieszenia biegu terminu przedawnienia:

„Bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony w każdym przypadku, w którym zawieszenie postępowania lub procesu karnego lub terminu przewidzianego na tymczasowe aresztowanie zostało przewidziane przez szczególny przepis ustawy, jak również w następujących przypadkach:

- 1) zezwolenia na ściganie;
- 2) przekazania sprawy innemu sądowi;
- 3) zawieszenia postępowania lub procesu karnego z powodu wystąpienia przeszkód po stronie stron lub ich obrońców, lub na wniosek oskarżonego lub jego obrońcy.

[...]

Przedawnienie biegnie ponownie od dnia, w którym ustała przyczyna zawieszenia.

[...]”.

29. Artykuł 160 tego kodeksu regulujący przerwanie biegu przedawnienia stanowi:

„Bieg przedawnienia zostaje przerywany na skutek wydania wyroku lub nakazu karnego.

Ponadto bieg przedawnienia przerywany zostaje również w wypadku postanowienia dotyczącego zastosowania środków nadzoru względem osób [i] postanowienia o wyznaczeniu wstępnej rozprawy.

W przypadku przerywania biegu przedawnienia, przedawnienie biegnie ponownie od dnia jego przerywania. W przypadku kilku zdarzeń powodujących przerwanie – bieg terminu przedawnienia zostaje wznowiony od ostatniego z tych zdarzeń; w żadnym wypadku jednak terminy określone w art. 157 nie mogą być przedłużone poza terminy, o których mowa w art. 161 akapit drugi [kodeksu karnego], z wyłączeniem przestępstw przewidzianych w art. 51 ust. 3a i 3c [codice di procedura penale (kodeksu postępowania karnego)]”.

30. Zgodnie z art. 161 kodeksu karnego dotyczącym skutków zawieszenia i przerywania biegu przedawnienia:

„Zawieszenie i przerywanie biegu przedawnienia odnoszą skutki względem sprawców przestępstwa.

Z wyjątkiem ścigania przestępstw, o których mowa w art. 51 ust. 3a i 3c kodeksu postępowania karnego, przerywanie biegu przedawnienia nie może prowadzić do przedłużenia terminu przedawnienia o więcej niż jedną czwartą czasu jego trwania [...]”.

III. Okoliczności faktyczne

A. Wyrok Taricco i in.

31. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedłożony przez Tribunale di Cuneo (sąd w Cuneo, Włochy) dotyczył wykładni art. 101, 107 i 119 TFUE oraz art. 158 dyrektywy 2006/112/WE¹⁰ w świetle uregulowania krajowego dotyczącego przedawnienia karalności przestępstw, ustanowionego w art. 160 ostatni akapit oraz w art. 161 akapit drugi kodeksu karnego.

32. Wniosek ten został złożony w związku z postępowaniem karnym wszczętym przeciwko kilku osobom, którym zarzucano utworzenie i zorganizowanie związku przestępczego w celu popełnienia różnego rodzaju przestępstw w dziedzinie podatku VAT.

33. W wyroku tym, wydanym w dniu 8 września 2015 r., Trybunał orzekł, że uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczyła sprawa, przewidujące w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, że zdarzenie przerywające bieg przedawnienia, zaistniałe w trakcie postępowania karnego dotyczącego poważnych oszustw w dziedzinie podatku VAT, skutkuje przedłużeniem terminu przedawnienia jedynie o jedną czwartą jego pierwotnego czasu trwania, może stanowić zagrożenie dla obowiązków nałożonych na państwa członkowskie w art. 325 ust. 1 i 2 TFUE, w sytuacji gdy owo uregulowanie krajowe uniemożliwia nałożenie skutecznych i odstraszających sankcji karnych w znacznej liczbie przypadków poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii lub przewiduje dłuższe terminy przedawnienia w przypadku oszustw naruszających interesy finansowe danego państwa członkowskiego, niż w przypadku oszustw naruszających interesy finansowe Unii.

34. Trybunał stwierdził bowiem, że sporne przepisy wprowadzając w przypadku przerwania biegu przedawnienia zasadę, na podstawie której termin przedawnienia nie może w żadnym przypadku zostać przedłużony o więcej niż jedną czwartą jego pierwotnego czasu trwania, skutkuje, z uwagi na złożoność i przeciąganie się postępowań karnych prowadzących do wydania prawomocnego wyroku, zneutralizowaniem czasowego skutku zdarzenia przerywającego bieg przedawnienia. W związku z tym Trybunał zwrócił uwagę, że w znacznej liczbie przypadków zdarzenia stanowiące poważne oszustwa nie są karane.

35. Aby zapewnić pełną skuteczność art. 325 ust. 1 i 2 TFUE, Trybunał uznał w konsekwencji, że sąd krajowy jest obowiązany w razie potrzeby powstrzymać się od stosowania tych przepisów prawa krajowego, których skutkiem byłoby uniemożliwienie danemu państwu członkowskiemu wywiązania się z zobowiązań nałożonych na nie w tym postanowieniu.

B. Pytania o zgodność z konstytucją przedłożone Corte costituzionale (trybunałowi konstytucyjnemu) przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) oraz przez Corte d'appello di Milano (sąd apelacyjny w Mediolanie, Włochy)

36. Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) i Corte d'appello di Milano (sąd apelacyjny w Mediolanie), przed którymi toczyły się postępowania dotyczące poważnych oszustw w dziedzinie podatku VAT uznały, że odstąpienie od stosowania art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego w przypadku zdarzeń wcześniejszych niż ogłoszenie wyroku Taricco i in., skutkowałoby zaostreniem, z mocą wsteczną, zasad odpowiedzialności karnej, wbrew zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ustanowionej w art. 25 ust. 2 włoskiej konstytucji.

¹⁰ Dyrektywa Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1).

37. W konsekwencji sądy te skierowały do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) pytanie o zgodność z konstytucją dotyczące w szczególności art. 2 legge n. 130 2 agosto 2008 (ustawy nr 130 z dnia 2 sierpnia 2008 r.)¹¹, w zakresie, w jakim upoważnia on do ratyfikacji traktatu z Lizbony oraz do wykonania między innymi art. 325 ust. 1 i 2 TFUE, z którego to postanowienia Trybunał wywiódł rozpatrywany obowiązek¹².

IV. Postanowienie odsyłające

A. W przedmiocie zakresu i znaczenia zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar we włoskim porządku prawnym

38. W postanowieniu odsyłającym Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podkreśla w pierwszej kolejności, że we włoskim porządku prawnym zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar sprzeciwia się temu, aby sąd krajowy powstrzymał się od stosowania przepisów przewidzianych w art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego w postępowaniach będących w toku.

39. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) wskazuje bowiem, że inaczej niż w innych systemach prawnych, w których przepisy dotyczące przedawnienia w prawie karnym kwalifikuje się jako przepisy proceduralne¹³, we włoskim porządku prawnym przepisy te mają charakter materialnoprawny stanowiąc integralną część zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, a zatem nie mogą być stosowane z mocą wsteczną na niekorzyść ściganego.

40. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zwraca uwagę, że art. 25 ust. 2 włoskiej konstytucji nadaje zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar szerszy zakres stosowania niż ten, jaki przyznają źródła prawa Unii, ponieważ przepis ów nie ogranicza tego zakresu wyłącznie do definicji czynu zabronionego i odpowiadających mu kar, lecz rozciąga na wszelkie aspekty materialne dotyczące sankcji, a w szczególności na określenie przepisów dotyczących przedawnienia karalności. Zgodnie z tą zasadą czyn zabroniony, grożąca za niego kara oraz termin przedawnienia winny więc być określone w sposób jasny, precyzyjny i wiążący w ustawie obowiązującej w czasie popełnienia czynu. Według sądu odsyłającego, przestrzeganie tej zasady ma umożliwić każdemu zrozumienie, jakie mogą być konsekwencje jego zachowania na płaszczyźnie karnej, a z drugiej strony zapobiec arbitralności w ramach stosowania prawa.

41. W postępowaniu głównym Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi, że osoby, których sprawa dotyczy, nie mogły, rozsądnie rzecz biorąc, przewidzieć w świetle przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynu, że prawo Unii, a mianowicie art. 325 TFUE, nakaże sądom krajowym powstrzymanie się od stosowania art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego, wydłużając tym samym obowiązujące terminy przedawnienia. W konsekwencji obowiązek sformułowany przez Trybunał w wyroku Taricco i in. stoi w sprzeczności z wymogami, o których mowa w art. 7 EKPC.

11 Dodatek zwyczajny do GURI nr 185 z dnia 8 sierpnia 2008 r.,.

12 Jednakże niektóre sądy krajowe zajęły odmienne stanowisko, zob. wyroki Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego), trzecia izba karna, z dnia 20 stycznia 2016 r. nr 2210/16, [w którym Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) stosuje zasady sformułowane w wyroku Taricco i in., uznając, że przepisy dotyczące przedawnienia są nieodłączną częścią zasad o charakterze proceduralnym, oraz stwierdza, że nie ma potrzeby kierowania do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) pytania o zgodność z konstytucją]; Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego), czwarta izba karna, z dnia 26 lutego 2016 r. nr 7914/16, [w którym Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) potwierdza, że ów obowiązek odstąpienia od stosowania przepisów dotyczących przedawnienia odnosi się wyłącznie do przypadków, gdy postępowanie nie dotyczy sprawy rzeczywiście przedawnionej]; Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny), trzecia izba karna, z dnia 24 października 2016 r. nr 44584/16, [w którym Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) formułuje kryteria, które należy stosować, gdy chodzi o powstrzymanie się od stosowania rozpatrywanych przepisów krajowych].

13 Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec i Republika Francuska przywiązują wagę do proceduralnej koncepcji przepisów dotyczących przedawnienia. W innych państwach członkowskich takich jak Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Łotewska, czy też Rumunia lub Królestwo Szwecji przepisy te, podobnie jak we włoskim porządku prawnym, należą do prawa karnego materialnego. W Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Portugalskiej przepisy dotyczące przedawnienia mają zarówno charakter materialny, jak i proceduralny.

42. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podkreśla ponadto, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar zajmuje szczególne miejsce wśród niezbywalnych praw człowieka i powinna być traktowana we wszystkich jej aspektach jako nadrzędna zasada włoskiego porządku konstytucyjnego, która w konsekwencji ma pierwszeństwo przed sprzecznymi z nią normami prawa Unii.

43. Jeśli chodzi o kwalifikację przepisów dotyczących przedawnienia w prawie karnym, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) wyjaśnia, że kwestia ta nie należy do prawa Unii, lecz do tradycji konstytucyjnej każdego z państw członkowskich.

44. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) dodaje, że skoro włoski porządek prawny gwarantuje wyższy standard ochrony praw podstawowych niż ten, który wynika z wykładni art. 49 karty i art. 7 EKPC, art. 53 karty upoważnia sąd krajowy do uchylenia się od spełnienia obowiązku określonego przez Trybunał w wyroku Taricco i in.

45. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) odróżnia zatem niniejszą sprawę od sprawy zakończonej wydaniem w dniu 23 lutego 2013 r., wyroku Melloni¹⁴, w której stosowanie konstytucyjnych przepisów Królestwa Hiszpanii miało bezpośredni wpływ na pierwszeństwo prawa Unii, w szczególności na zakres decyzji ramowej 2009/299/WSiSW¹⁵ i doprowadziło do podważenia jednolitości prawa Unii w dziedzinie opartej na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi.

46. W drugiej kolejności Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi, że obowiązek sformułowany przez Trybunał w wyroku Taricco i in. oparty jest na niejasnych, sprzecznych z zasadą pewności prawa kryteriach, ponieważ sąd krajowy nie ma możliwości jednoznacznego określenia sytuacji, w których oszustwo naruszające interesy finansowe Unii może być zakwalifikowane jako „poważne” oraz sytuacji, w których zastosowanie rozpatrywanych przepisów dotyczących przedawnienia skutkuje bezkarnością w „znacznej liczbie przypadków”. Tego rodzaju kryteria powodowałyby zatem poważne ryzyko arbitralności.

47. W trzeciej kolejności sąd odsyłający twierdzi, że zasady sformułowane przez Trybunał w wyroku Taricco i in. są niezgodne z zasadami regulującymi podział władzy.

48. Sąd ten wyjaśnia w tym względzie, że terminy przedawnienia i sposób ich obliczania powinny być określone przez ustawodawcę krajowego przy użyciu precyzyjnych przepisów, a zatem to nie do organów sądowych należy rozstrzygnięcie, w kontekście każdego przypadku, o treści tych przepisów. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) stoi na stanowisku, że zasady wyrażone w wyroku w wyroku Taricco i in. nie pozwalają na ograniczenie zakresu uznania organów sądowych, które tym samym mają swobodę co do powstrzymania się od stosowania rozpatrywanych przepisów, jeżeli uznają, iż przepisy te stanowią przeszkodę w represji karnej czynu zabronionego.

B. W przedmiocie tożsamości konstytucyjnej Republiki Włoskiej

49. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi wreszcie w postanowieniu odsyłającym, że art. 4 ust. 2 TUE umożliwia sądowi krajowemu uchylenie się od spełnienia obowiązku określonego przez Trybunał w wyroku Taricco i in., ponieważ obowiązek ten narusza nadrzędną zasadę porządku konstytucyjnego Republiki Włoskiej, a w konsekwencji może zagrażać tożsamości narodowej, a w szczególności konstytucyjnej tego państwa.

¹⁴ C-399/11, EU:C:2013:107.

¹⁵ Decyzja ramowa Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. zmieniająca decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniająca prawa procesowe osób oraz ułatwiająca stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie (Dz.U. 2009, L 81, s. 24).

50. Podkreśla on, że ani prawo Unii, ani wykładnia tego prawa dokonywana przez Trybunał nie mogą być postrzegane jako nakazujące państwu członkowskiemu rezygnację z nadrzędnych zasad jego porządku konstytucyjnego, które definiują tożsamość narodową tego państwa. Wykonanie wyroku Trybunału jest zatem zawsze uwarunkowane zgodnością tego wyroku z porządkiem konstytucyjnym danego państwa członkowskiego, która powinna podlegać ocenie sprawowanej przez organy krajowe, a we Włoszech przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny).

V. Pytania prejudycjalne

51. W świetle tych rozważań Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) postanowił zawiesić postępowanie w sprawie pytania o zgodność z konstytucją art. 2 ustawy nr 130 z dnia 2 sierpnia 2008 r. w sprawie ratyfikacji i wykonania traktatu z Lizbony oraz przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 325 ust. 1 i 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na sąd karny obowiązek niestosowania uregulowania krajowego w przedmiocie przedawnienia, które stoi na przeszkodzie ukaraniu w znacznej liczbie wypadków poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii, bądź przewiduje krótsze terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe Unii, aniżeli terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe państwa, nawet jeżeli takie niestosowanie jest pozbawione wystarczająco precyzyjnej podstawy prawnej?
- 2) Czy art. 325 ust. 1 i 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na sąd karny obowiązek niestosowania uregulowania krajowego w przedmiocie przedawnienia, które stoi na przeszkodzie ukaraniu w znacznej liczbie wypadków poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii, bądź przewiduje krótsze terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe Unii, aniżeli terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe państwa, nawet jeżeli w porządku prawnym państwa członkowskiego przedawnienie należy do materialnego prawa karnego i podlega zasadzie legalności?
- 3) Czy wyrok w sprawie [Taricco i in.] należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na sąd karny obowiązek niestosowania uregulowania krajowego w przedmiocie przedawnienia, które stoi na przeszkodzie ukaraniu w znacznej liczbie wypadków poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii, bądź przewiduje krótsze terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe Unii, aniżeli terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe państwa, nawet jeżeli takie niestosowanie jest sprzeczne z nadrzędnymi zasadami porządku konstytucyjnego państwa członkowskiego lub z niezbywalnymi prawami człowieka uznanymi w konstytucji państwa członkowskiego?”.

VI. Uwagi wstępne

52. Przed przystąpieniem do analizy pytań przedstawionych przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), należy moim zdaniem poczynić kilka wstępnych uwag odnoszących się w pierwszej kolejności do kontekstu, w jakim został wydany wyrok Taricco i in., a następnie do stanowiska zajętego przez strony oraz przez Komisję Europejską podczas rozprawy.

53. Po pierwsze, pragnę zwrócić uwagę, że wpływ przepisów dotyczących przedawnienia zawartych we kodeksie karnym na skuteczność ścigania, czy to wszczynanego w przypadku popełnienia zbrodni lub występku na szkodę osoby, czy też dotyczącego przestępczości gospodarczej i finansowej, nie jest kwestią nową. Był on już przedmiotem licznych kierowanych do republiki Włoskiej raportów

i zaleceń, w których poddawano krytyce między innymi przepisy i sposoby obliczania mające zastosowanie do przedawnienia, a w szczególności ścisłą wykładnię przyczyn przerwania biegu przedawnienia oraz istnienie bezwzględnie terminu przedawnienia, który nie może zostać przerwany ani ulec zawieszeniu.

54. Wskazane przez Trybunał w wyroku *Taricco i in.* utrudnienia, jeśli chodzi o wpływ przepisów dotyczących przedawnienia zawartych w art. 160 akapit ostatni i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego na skuteczność represji karnej w przypadku oszustw w dziedzinie podatku VAT, nie są zatem nowe.

55. W pierwszej kolejności, na szczeblu krajowym, organy wymiaru sprawiedliwości bardzo wcześnie przestrzegły krajowego ustawodawcę, że obowiązujące terminy przedawnienia uniemożliwiają uzyskanie prawomocnego orzeczenia sądowego w większości poważnych i złożonych spraw dotyczących korupcji¹⁶, co doprowadziło do utworzenia grupy roboczej (komisji ad hoc) odpowiedzialnej za zbadanie istniejących możliwości reformy przepisów dotyczących przedawnienia, której prace zostały przedstawione w dniu 23 kwietnia 2013 r.¹⁷.

56. Następnie, na szczeblu Unii, Komisja sporządziła w 2014 r. odrębne opracowanie dotyczące konsekwencji włoskich przepisów dotyczących przedawnienia dla skuteczności zwalczania korupcji¹⁸. Komisja zauważyła, że „[k]westia terminu przedawnienia niezmiennie stanowi poważne źródło obaw [w tym państwie członkowskim]”, podkreślając, iż „[t]erminy przedawnienia wynikające z przepisów prawa włoskiego w połączeniu z przedłużającymi się postępowaniami sądowymi, zasadami i metodami obliczania terminu przedawnienia, brakiem elastyczności w odniesieniu do podstaw do zawieszenia i przerwania biegu przedawnienia oraz istnieniem bezwzględnie przedawnienia, którego biegu nie można zawiesić ani przerwać, doprowadziły i nadal prowadzą do umarzania znacznej liczby spraw”¹⁹.

57. Podążając za zaleceniami skierowanymi przez Radę do Republiki Włoskiej w dniu 9 lipca 2013 r.²⁰, Komisja wezwała to państwo członkowskie do zrewidowania istniejących przepisów dotyczących terminów przedawnienia, tak aby wzmocnić ramy prawne służące represji karnej korupcji.

58. Dalej, na szczeblu Rady Europy, Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyrokach w sprawie *Alikaj i in. przeciwko Włochom*²¹ oraz *Cestaro przeciwko Włochom*²² także orzekł, że mechanizm przedawnienia, taki jak ten przewidziany w art. 157–161 kodeksu karnego może wywołać skutki sprzeczne z tymi, których wymaga ochrona praw podstawowych wskazanych w EKPC, w ich aspekcie

16 Zobacz w szczególności *primo* *rendiconto della attività* 1° luglio 2010/ 30 giugno 2011, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, sprawozdanie z działalności 2010–2011, s. 12 pkt 3.4 (Il problema prescrizione) oraz s. 16 pkt 5.1 (La criminalità economica), dostępne pod następującym adresem internetowym: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/relazione-25-luglio-2011.pdf>, jak również *Bilancio di responsabilità sociale, 2011–2012*, s. 28, dostępny pod następującym adresem internetowym: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/bilancio-sociale-procura-12-dic-2012.pdf>.

17 Commissione Fiorella – Per lo studio di possibile riforma della prescrizione, dostępne pod następującym adresem internetowym: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode_1=0_10&facetNode_2=3_1&facetNode_3=4_57&contentId=SPS914317&previousPage=mg_1_12.

18 Załącznik 12 do sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lutego 2014 r. o zwalczaniu korupcji w UE – Włochy, 2014 [COM(2014) 38 final].

19 Zobacz s. 8 i 9 tego sprawozdania. Komisja powołuje się w szczególności na opracowanie *Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries* z listopada 2010 r., w którym organizacja pozarządowa Transparency International zbadała wpływ terminów przedawnienia na ściganie przypadków korupcji w Unii: w latach 2005–2010 jedno na dziesięć postępowań w sprawach o korupcję było umarzane z powodu upływu terminów przedawnienia, podczas gdy średnia dla innych państw członkowskich wynosi między 0,1% a 2% (s. 11).

20 Zalecenie w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na lata 2012–2017 (Dz.U. 2013, C 217, s. 42), zob. motyw 12 oraz zalecenie 2.

21 Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2011 r., CE:ECHR:2011:0329JUD004735708. Zobacz w szczególności § 95 i 97, jak również § 108, w którym Europejski Trybunał Praw Człowieka zwraca uwagę, że „mając na względzie wymóg szybkości i należytej staranności, wpisany w kontekst rozpatrywanych zobowiązań pozytywnych [art. 2 EKPC], wystarczy zauważyć, iż stosowanie przedawnienia należy niewątpliwie do kategorii tych »środków«, które w myśl orzecznictwa [Europejskiego Trybunału Praw Człowieka] są niedopuszczalne, ponieważ jego skutkiem było uniemożliwienie skazania”.

22 Wyrok ETPC z dnia 7 kwietnia 2015 r., CE:ECHR:2015:0407JUD000688411.

karnym, gdyż mechanizm ten prowadzi to tego, że poważne przestępstwa pozostają nieukarane. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł więc, że te ramy prawne są nieadekwatne²³ dla zapobiegania przestępstwom przeciwko życiu oraz czynom takim jak stosowanie tortur i złe traktowanie oraz dla wymierzania za nie kar.

59. I tak, w wyroku *Cestaro przeciwko Włochom*²⁴, wydanym na zaledwie kilka miesięcy przed wyrokiem *Taricco i in.*, Republika Włoch została skazana za naruszenie art. 3 EKPC, nie tylko jeśli chodzi o aspekt materialny tego postanowienia, lecz także proceduralny, gdyż Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę na istnienie „strukturalnego problemu”, jakim jest „nieadekwatność” przepisów dotyczących przedawnienia zawartych w kodeksie karnym dla karania przypadków stosowania tortur oraz dla zapewnienia odpowiednio odstrasżającego skutku²⁵. Zauważywszy, że wspomniane przepisy dotyczące przedawnienia mogą w praktyce uniemożliwić osądzenie i ukaranie winnych, mimo dołożenia wszelkich wysiłków przez organy ścigania i sądy, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, iż włoskie przepisy karne mające zastosowanie do tego rodzaju czynów zabronionych są „nieadekwatne” do wymogów związanych z karaniem oraz pozbawione efektu odstrasżającego koniecznego dla zapobieżenia popełnianiu tego rodzaju czynów zabronionych. Europejski Trybunał Praw Człowieka wezwał więc Republikę Włoską, aby zaopatrzyła się w narzędzia prawne użyteczne dla adekwatnego karania winnych tych przestępstw oraz uniemożliwiający im korzystanie ze środków prawnych wbrew orzecznictwu, gdyż stosowanie przepisów dotyczących przedawnienia powinno być zgodne z wymogami EKPC²⁶.

60. Dalej, na szczeblu politycznym, Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) zwróciła nadto uwagę w swoich sprawozdaniach z oceny dotyczących pierwszego (czerwiec 2008 r.), drugiego (październik 2008 r.) i trzeciego (październik 2011 r.) cyklu wspólnych ocen dotyczących Republiki Włoskiej²⁷, że mimo iż teoretycznie termin przedawnienia nie różni się znacznie od tego, jaki obowiązuje w innych państwach będących stronami EKPC, to sposób obliczania terminu przedawnienia oraz rola, jaką odgrywają inne czynniki (takie jak skomplikowany charakter dochodzeń związanych z korupcją, czas, jaki może upłynąć od popełnienia czynu zabronionego do chwili, gdy zostanie on zgłoszony organom ścigania, dostępne środki zaskarżenia, opóźnienia i nadmiernie obciążenie sądów karnych pracą), znacznie ograniczają skuteczność systemu kar obowiązującego we Włoszech.

61. Wreszcie, na szczeblu międzynarodowym, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) również zaleciła Republice Włoskiej, w ramach oceny wdrożenia Konwencji o zwalczaniu przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych²⁸, wydłużenie bezwzględnie terminu przedawnienia przewidzianego w kodeksie karnym, tak aby zapewnić skuteczność ścigania w sprawach dotyczących ponadnarodowej korupcji i zastosować się w ten sposób do wymogów ustanowionych w art. 6 rzeszonej konwencji²⁹. Jak się wydaje, Republika Włoch zobowiązała się do tego w projekcie ustawy zatwierdzonym przez Senato (włoski senat) w dniu 15 marca 2017 r.³⁰

23 Zobacz wyrok ETPC z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie *Cestaro przeciwko Włochom*, CE:ECHR:2015:0407JUD000688411, § 225.

24 Wyrok ETPC z dnia 7 kwietnia 2015 r., CE:ECHR:2015:0407JUD000688411.

25 Zobacz §§ 225, 242 i 245 tego wyroku.

26 Zobacz §§ 208 i 246 rzeszonego wyroku.

27 Sprawozdania te są dostępne na stronie internetowej GRECO (<http://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations>) – ocena poszczególnych państw.

28 Zobacz w szczególności, Włochy: faza 2, sprawozdanie z dnia 29 listopada 2004 r. na temat stosowania konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz rekomendacji z 1997 r. w sprawie zwalczania przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych, pkt 146 i nast., jak również Włochy: faza 2, sprawozdanie monitorujące z dnia 23 marca 2007 r. z wdrożenia rekomendacji w ramach fazy 2, Stosowanie konwencji i zmienionej rekomendacji z 1997 r. w sprawie zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, rekomendacja 7 (b), s. 17, oraz sprawozdanie dotyczące fazy 3 z dnia 16 grudnia 2011 r. na temat wdrożenia przez Włochy konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa, pkt 94 i nast. (sprawozdania dostępne pod następującym adresem internetowym: <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/italie-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorrption.htm>).

29 Postanowienie to wymaga, aby został zapewniony „niezbędny czas dla przeprowadzenia dochodzenia i ścigania”.

30 Projekt ustawy nr 1844 zatytułowany „Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato”, dostępny na stronie internetowej włoskiego Senatu: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45439.htm>.

62. Wydaje mi się, że okoliczności te są istotne, aby należycie zrozumieć krajowy, a także europejski kontekst, w jaki wpisuje się wyrok Taricco i in.

63. Po drugie, w świetle dyskusji, jaka odbyła się w trakcie rozprawy, uważam, że ważne jest, aby skorygować jednostronne podejście zaprezentowane przez strony i Komisję, przypominając szczególnie cechy stanowiące o samej istocie prawa karnego.

64. Prawo karne jest bowiem prawem sankcji, powiązaniem z istotą pojęcia porządku publicznego, a w tym wypadku, porządku publicznego Unii. Prawo to ma więc zapewniać równowagę pomiędzy poszanowaniem porządku publicznego, równością obywateli wobec prawa, w przypadku gdy prawo to zostaje przez nich naruszone, oraz gwarancjami procesowymi osób ściganych. W żadnym wypadku powołanie się na te gwarancje przez stronę ścigającą lub ściganą nie może prowadzić do powstania subiektywnego prawa, które umożliwi bądź wymierzenie kary w sposób arbitralny, bądź uniknięcie zwykłych i wyważonych konsekwencji popełnienia czynów zabronionych.

VII. Analiza

65. W ramach dwóch pierwszych pytań prejudycjalnych Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podaje w wątpliwość zgodność zasad i kryteriów sformułowanych przez Trybunał w wyroku Taricco i in. z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. We włoskim porządku prawnym zasada ta wymaga, aby termin przedawnienia był ściśle określony w przepisach, które obowiązują w czasie, gdy czyny zostały popełnione, przy czym w żadnym razie termin ten nie może być stosowany z mocą wsteczną, gdy jest on niekorzystny dla osoby ściganej.

66. Włoska konstytucja gwarantuje więc, że każdy przed popełnieniem czynu zabronionego ma prawo wiedzieć, czy czyn ów stanowi przestępstwo, jaką karą jest zagrożony i jaki termin przedawnienia ma do niego zastosowanie, przy czym żaden z tych elementów nie może być później zmieniony na niekorzyść zainteresowanego.

67. Ponieważ obowiązek sformułowany przez Trybunał w wyroku Taricco i in. wymaga, aby sąd krajowy powstrzymał się od stosowania przepisów przewidzianych w art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego w ramach toczących się postępowań, wydłużając tym samym mający zastosowanie termin przedawnienia, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi, że obowiązek ten jest sprzeczny z tą zasadą.

68. Uzasadniając swoje stanowisko, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podkreśla, że rozpatrywane przepisy zostały przyjęte w trosce o zapewnienie, z jednej strony poszanowania rozsądnego czasu trwania postępowania, a z drugiej strony praw osoby ściganej. W tym względzie należy przyznać, że wyrok Taricco i in. nie umożliwia sam w sobie odparcia zarzutów sformułowanych przez sąd odsyłający.

69. Jednakże niesłuszne byłoby nadmierne krytykowanie Trybunału, że tego nie uczynił, ponieważ ani Tribunale di Cuneo (sąd w Cuneo), który jest autorem pierwszego odesłania prejudycjalnego, ani włoski rząd w ramach swoich uwag na piśmie i ustnych przedstawionych w sprawie, w której zapadł wyrok Taricco i in., nie wspomnieli o specyficie związanej z charakterem przedawnienia i regulujących je przepisów we włoskim porządku prawnym, która była przecież istotą odesłania prejudycjalnego, specyficie, na którą zwraca dziś uwagę Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny).

70. Dlatego też w wyniku tego dodatkowego wniosku skierowanego przez włoski sąd proponuję Trybunałowi uzupełnienie jego pierwszej odpowiedzi.

71. Nie chodzi bowiem o podważenie samej zasady sformułowanej przez Trybunał w wyroku *Taricco i in.*, zgodnie z którą sąd krajowy obowiązany jest powstrzymać się od stosowania zasad zawartych w art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego, aby zapewnić skuteczną i odstraszącą sankcję w przypadku oszustw naruszających interesy finansowe Unii, lecz raczej o sprecyzowanie kryteriów, zgodnie z którymi obowiązek ten powinien być wykonywany.

A. W przedmiocie zasady sformułowanej przez Trybunał w wyroku *Taricco i in.*

72. Stanowisko wyrażone przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) składa się z pojęć, których części składowe, tak jak je definiuje, podważają zasadę skuteczności prawa Unii i jako takie są z nią sprzeczne.

73. W związku z tym, przed przystąpieniem do analizy przedstawionych pytań, należy bardzo precyzyjnie wskazać elementy, które prowadzą do takiego rezultatu.

74. Po pierwsze, jeśli chodzi o zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, nazywanej również zasadą legalizmu karnego lub legalizmu w prawie karnym, stanowi ona jedną z podstawowych zasad współczesnego prawa karnego. Zasada ta została sformułowana między innymi przez włoskiego karnistę Cesarego Beccarię, który w swoim słynnym traktacie *O przestępstwach i karach*³¹ odwoływał się do dzieł Monteskiusza³².

75. W myśl tej zasady tradycyjnie uznaje się, że nie można zarzucać popełnienia przestępstwa ani wymierzyć kary, jeżeli nie były one przewidziane i określone przez ustawę zanim czyny zostały popełnione.

76. W niniejszej sprawie zasada ta rodzi problemy wyłącznie z tego względu, że włoskie prawo w uzupełnieniu powyższej definicji Beccarii stanowi, iż zasada ta obejmuje przepisy dotyczące przedawnienia, a więc że przestępca dysponuje prawem nabytym, zgodnie z którym wszystkie postępowania toczą się według przepisów dotyczących przedawnienia istniejących w dniu, w którym popełnił on przestępstwo.

77. Po drugie, jeżeli chodzi o przedawnienie, niezgodna z prawem Unii nie jest sama jego istota, lecz jego system – również ze względu na wprowadzoną przez włoskie przepisy specyfikę odnoszącą się do funkcjonowania dwóch instytucji, jakimi są zawieszenie i przerwanie biegu przedawnienia.

78. W odniesieniu do przerwy w biegu przedawnienia, rozpatrywane przepisy ograniczają bowiem sytuacje, w których bieg przedawnienia może zostać przerwany, zastrzegając taką możliwość dla nielicznych czynności procesowych, do których – jeżeli wystąpią – dochodzi późno, wywołujących zresztą ograniczone skutki. I tak, gdy nastąpi zdarzenie przerywające bieg przedawnienia, nie skutkuje ono rozpoczęciem biegu nowego terminu przedawnienia, identycznego jak pierwotny, lecz wyłącznie przedłużeniem tego terminu jedynie o jedną czwartą jego pierwotnego czasu trwania, przy czym ten przedłużony termin przedawnienia nie może ulec ponownemu zawieszeniu ani przerwaniu, które mogą zatem wystąpić tylko raz w toku postępowania.

³¹ 1764 r.

³² Monteskiusz, *O duchu praw* (1748, księga XI, rozdział VI, O ustroju angielskim), tłum. Tadeusz Boy-Żeleński.

79. Połączenie przepisów zawartych w art. 160 akapit ostatni i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego prowadzi zatem do ustanowienia bezwzględnej granicy obowiązującego terminu przedawnienia. Termin ten staje się więc nienaruszalny i nabiera w tym względzie charakteru terminu zawitego, definiowanego tradycyjnie jako określony w przepisach termin na dokonanie czynności, którego bieg, w odróżnieniu od terminu przedawnienia, nie podlega zawieszeniu ani przerwaniu³³. Pojęcie to jest zatem sprzeczne z samym pojęciem przedawnienia, zresztą w literaturze przeciwstawia się je sobie.

80. Jak wspomniałem, wyrok Taricco i in. nie zawiera wszystkich argumentów pozwalających zwalczyć stanowisko przyjęte przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), który dla poparcia tego stanowiska powołuje się z jednej strony na dbałość o zapewnienie rozsądnego terminu postępowania, a z drugiej strony na gwarancje praw osób ściganych.

81. Należy w istocie zastanowić się nad przyczyną istnienia niezgodności pomiędzy systemem przedawnienia przewidzianym w art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego a wymogiem poszanowania skuteczności prawa Unii.

82. Prawo jest skuteczne wyłącznie wówczas, gdy jego naruszenie spotyka się z sankcją.

83. Skoro prawo Unii, aby zapewnić swą ochronę wymaga, aby każde jego naruszenie spotykało się z sankcją, to wszelkie przepisy, których zadaniem jest wdrożenie tego prawa, lecz które w rzeczywistości prowadzą do braku sankcji lub powodują oczywiste i znaczne ryzyko bezkarności, z definicji są w sprzeczności z zasadą pierwszeństwa prawa Unii i zasadą skuteczności, na której opiera się w szczególności art. 325 TFUE.

84. Czy z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie?

85. Moja odpowiedź jest twierdząca i opiera się na ustaleniach związanych w szczególności z samą naturą czynów zabronionych popełnionych na szkodę interesów finansowych Unii, a szczególnie z ich charakterem co do istoty ponadnarodowym.

86. Dochodzenia prowadzone w sprawach dotyczących tego rodzaju przestępczości gospodarczej i finansowej powinny umożliwić ustalenie wagi oszustwa pod względem jego czasu trwania, rozmiarów oraz zysku, jaki przyniosło. Wyobraźmy sobie terminy, jakie narzuca dochodzenie w sprawie oszustwa typu karuzeli w podatku VAT³⁴, angażujące spółki fasadowe rozproszone na terytoriach kilku państw członkowskich, współsprawców i pomocników różnych narodowości, dochodzenie wymagające ustaleń technicznych, wielu przesłuchań i konfrontacji, jak również rozległej wiedzy z zakresu rachunkowości i finansów oraz korzystania z międzynarodowej współpracy sądowej i policyjnej. Na etapie sądowym organy wymiaru sprawiedliwości obowiązane są zapewnić przeprowadzenie skomplikowanego postępowania karnego w celu ustalenia, z poszanowaniem gwarancji rzetelnego procesu sądowego, indywidualnej odpowiedzialności każdej ze ściganych osób, oraz muszą przeciwstawić się strategii obrony przyjętej przez adwokatów i innych wyspecjalizowanych ekspertów, której celem jest przewlekanie postępowania aż do upływu terminu przedawnienia.

87. W tego rodzaju sprawach narzucenie terminu granicznego dla dochodzenia i postępowania sądowego wydaje się zatem w oczywisty sposób nieadekwatne i liczne sprawozdania powstałe na szczeblu krajowym i międzynarodowym istotnie wykazują systemowy charakter stwierdzonej niewydolności. Ryzyko bezkarności nie wynika tu z przewlekłości, pobłażania lub nienależytej staranności po stronie organów wymiaru sprawiedliwości, lecz z niedostosowania ram prawnych do

³³ Zobacz G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.

³⁴ W rezolucji z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego za rok 2015 dotyczącego ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych [2016/2097(INI)], Parlament Europejski zwrócił uwagę, że same oszustwa karuzelowe odpowiadają za ubytek przychodów z VAT wynoszący w przybliżeniu 50 mld EUR w 2014 r.

karania oszustw w dziedzinie podatku VAT, gdyż krajowy ustawodawca wprowadził nierozsądny, albowiem zbyt krótki i nienaruszalny termin na osądzenie, uniemożliwiający sądowi krajowemu, mimo dołożenia przezeń wszelkich wysiłków, orzeczenie przewidzianej kary za popełnione czyny tak, jak one tego wymagają.

88. Rozumiem, że jednym z zamierzeń krajowego ustawodawcy, gdy w drodze ustawy *ex-Cirielli* wprowadzał zmiany w przepisach dotyczących przedawnienia, było zwalczanie przewlekłości postępowań często wytykanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i zapewnienie w ten sposób, w interesie osób ściganych, rozsądnego czasu trwania postępowania.

89. Tymczasem paradoksalnie, ta zmiana motywowana chęcią zapewnienia szybkości postępowań sądowych, stanowi naruszenie samej istoty pojęcia rozsądnego terminu, a w rezultacie jest przeszkodą dla sprawowania prawidłowego wymiaru sprawiedliwości³⁵.

90. W ramach art. 6 ust. 1 EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka definiuje bowiem rozsądny termin, jako taki, który wymaga wydania wyroku w terminie proporcjonalnym do obiektywnego stopnia złożoności sprawy, rangi sprawy, jak również postawy stron i właściwych organów³⁶.

91. Należy stwierdzić, że termin zawity z natury rzeczy stoi w całkowitej sprzeczności z tą zasadą.

92. Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie nie jest prawem do bezkarności i nie może uniemożliwiać ukarania sprawcy czynu zabronionego.

93. Otóż termin zawity może wywołać ten odwrotny skutek.

94. Sądzę, że warto w tym względzie zwrócić uwagę na tekst projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego³⁷, która obejmuje swoim zakresem stosowania czyny zabronione, jakimi są poważne nadużycia finansowe związane z VAT. Podczas gdy konwencja PIF nie poruszała kwestii terminów przedawnienia, art. 12 projektu dyrektywy PIF wprowadza nową grupę wiążących i szczegółowych zasad co do przepisów dotyczących przedawnienia w przypadku przestępstw na szkodę budżetu Unii. Tym samym Państwa członkowskie obowiązane są ustanowić termin przedawnienia.

35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka cytowanym w wyroku z dnia 12 października 1992 r., *Boddaert przeciwko Belgii* (CE:ECHR:1992:1012JUD001291987, § 39), mimo że art. 6 EKPC istotnie wymaga szybkości postępowań sądowych, postanowienie to ustanawia również bardziej ogólną zasadę prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy w konsekwencji zapewnić należytą równowagę pomiędzy różnymi aspektami tego podstawowego wymogu.

36 Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sprawa przedstawia bardzo wysoki poziom złożoności, gdy podejrzenia odnoszą się do przestępczości „białych kołnierzyków” i dotyczą w szczególności oszustwa wielkich rozmiarów z udziałem wielu spółek lub złożonych transakcji mających na celu uniknięcie kontroli prowadzonej przez organy dochodzeniowe i wymagających rozległej wiedzy z zakresu rachunkowości i finansów. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie *C.P. i in. przeciwko Francji* (CE:ECHR:2000:0801JUD003600997, §26 i przytoczone tam orzecznictwo), w sprawie o charakterze gospodarczym i finansowym dotyczącej sprzeniewierzenia mienia spółki, nadużycia zaufania, fałszerstwa dokumentów i posługiwania się fałszywymi dokumentami, oszustwa z udziałem grupy kilku spółek, w które zaangażowanych było wiele osób. W sprawie tej Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że jej główną cechą był bardzo wysoki stopień złożoności, gdyż chodziło o oszustwo na dużą skalę, z udziałem wielu spółek oraz że tego rodzaju czyny zabronione popełniane są przy użyciu złożonych transakcji mających na celu uniknięcie kontroli organów dochodzeniowych, że pierwszym zadaniem organów wymiaru sprawiedliwości było rozwikłanie sieci powiązanych między sobą spółek, określenie właściwego charakteru związków pomiędzy każdą z nich pod względem organizacyjnym, administracyjnym i finansowym oraz że konieczne było odwołanie się do międzynarodowej pomocy prawnej, jak również do rozległej wiedzy z zakresu rachunkowości i finansów.

37 Projekt dyrektywy z dnia 11 lipca 2012 r., COM(2012) 363 final, zwany dalej „projektem dyrektywy PIF”. Celem tej dyrektywy jest ustanowienie norm minimalnych dotyczących definicji przestępstw, kar i terminów przedawnienia w dziedzinie zwalczania oszustw i innych czynów zabronionych na szkodę interesów finansowych Unii, aby bardziej skutecznie przyczynić się do lepszej ochrony przed przestępczością, która narusza te interesy. Dyrektywa ta zmierza również do podwyższenia poziomu ochrony, który obecnie jest zapewniany przez konwencję sporządzoną na podstawie art. K.3 TUE, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, podpisaną w Luksemburgu w dniu 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 1995, C 316, s. 49 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 1, s. 9, zwaną dalej „konwencją PIF”), która zostanie zastąpiona przez rzezoną dyrektywę w państwach członkowskich, które ratyfikowały tę konwencję.

95. Mimo że projekt dyrektywy PIF przewiduje wydłużone terminy przedawnienia, tak aby organy ścigania miały możliwość działania w okresie dostatecznie długim dla skutecznego zwalczania tych przestępstw, to ustanawia on również maksymalny i bezwzględny termin na wydanie wyroku.

96. Mogę tylko wyrazić swój brak zrozumienia dla zalecanych w tym projekcie zasad przedawnienia będących kopią zasad postępowania rozpatrywanych w niniejszej sprawie, których skutki są identyczne jak te wynikające z art. 160 ostatni akapit w związku z art. 161 akapit drugi kodeksu karnego i które jak sądzę podlegają takiej samej krytyki, ponieważ w istocie niosą ze sobą te same niebezpieczeństwa.

97. Ten rodzaj przepisów zmierza bowiem w istocie do przeniesienia odpowiedzialności za nieosądzenie spraw na organy wymiaru sprawiedliwości. To tak jakby zapomnieć, że skuteczność postępowań uzależniona jest od środków oddanych do dyspozycji wymiarowi sprawiedliwości oraz że niedostarczenie tych środków będzie zawsze stanowiło możliwy pretekst do niewykonania obowiązków wynikających z prawa Unii. Istnieje wówczas ryzyko, że sprawy uważane za najpoważniejsze i najbardziej złożone, będą kierowane do „postępowań przyśpieszonych”, które nie zapewnią skutecznej i odstraszałej sankcji za popełnienie czynów zabronionych, a w szczególności nie umożliwią wyeliminowania ich sprawców w odpowiednim terminie. W ten sposób, mając najlepsze z możliwych intencje, ryzykujemy ułatwienie prania brudnych pieniędzy lub finansowania nielegalnej działalności, które są szczególnie szkodliwe dla Unii i jej obywateli, ponieważ to ich interesy w ostatecznym rozrachunku doznają szkody.

98. O ile zupełnie uprawnione wydaje mi się ustanowienie terminu, który rozpoczyna bieg w dniu popełnienia czynu zabronionego i po upływie którego nie można rozpocząć ścigania, jeżeli do tego dnia nie zostało wszczęte jakiegokolwiek dochodzenie, to uważam za bezwzględnie konieczne, aby rozpoczęte postępowanie karne, jeżeli zostanie wszczęte, mogło zostać doprowadzone do końca, w ten sposób że każda czynność w ramach ścigania powoduje przerwanie biegu przedawnienia i sprawia, że nowy termin rozpoczyna bieg w całości, a jedynym ograniczeniem i możliwym punktem odniesienia jest poszanowanie zasady rozsądnego terminu zdefiniowanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

99. To odniesienie do zasady rozsądnego terminu jest według mnie wymogiem obowiązującym wszystkie państwa członkowskie.

100. W ramach ochrony interesów finansowych Unii państwa członkowskie wdrażają bowiem prawo Unii, a w konsekwencji są związane postanowieniami karty. Ponieważ art. 47 karty i art. 6 ust. 1 EKPC zawierają postanowienia o identycznym brzmieniu odnoszące się do zasady rozsądnego terminu postępowania, przytoczona powyżej definicja sformułowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jest wiążąca dla państw członkowskich.

101. W konsekwencji uważam, że Trybunał powinien uznać pojęcie przerwania biegu przedawnienia za autonomiczne pojęcie prawa Unii i zdefiniować je w ten sposób, że każda czynność w ramach ścigania, jak również każda czynność, która jest jej konieczną konsekwencją, przerywa bieg przedawnienia oraz sprawia, że rozpoczyna bieg nowy termin, identyczny jak termin pierwotny, a okres przedawnienia, który upłynął do tego czasu nie liczy się.

102. Wyłącznie ten rodzaj definicji pozwoli zapewnić ściganie czynów zabronionych o takim charakterze.

103. Mimo że negocjacje dotyczące przyjęcia projektu dyrektywy PIF i utworzenia Prokuratury Europejskiej zmierzają do wypracowania wspólnej definicji oszustwa i poziomu stosowanych kar, taka harmonizacja nie może przynieść zadowalających rezultatów, jeśli nie towarzyszą jej i nie wspierają skuteczne środki w dziedzinie prowadzenia śledztw i ścigania, a w szczególności jednolite w całej Unii przepisy dotyczące przedawnienia.

104. Gdyby się tak nie stało, projekt Prokuratury Europejskiej³⁸ poniósłby porażkę, a wraz z nim należyte funkcjonowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

105. Jak bowiem zaakceptować, aby w ramach jednej przestrzeni, która ma być przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, to samo przestępstwo naruszające interesy finansowe Unii w jednym państwie członkowskim uległo przedawnieniu, podczas gdy w państwie sąsiednim może ono być prawomocnie osądzone?

106. Ponieważ taka sytuacja miała już miejsce, istotne jest osiągnięcie harmonizacji przepisów dotyczących przedawnienia, aby zapewnić ochronę interesów finansowych Unii, która będzie równoważna i jednolita we wszystkich państwach członkowskich, a także aby uniknąć tego, by przestępcy pozostawali niemal bezkarni korzystając z tych przepisów prawa karnego, które najbardziej odpowiadają ich interesom, co rodziłoby ryzyko forum shopping³⁹.

107. Poza tym Komisja od wielu lat nieustannie zwraca uwagę na słabości aktualnego systemu, który charakteryzuje się niezmiernym rozczłonkowaniem jeśli chodzi o ramy prawne, wynikającym z różnorodności tradycji i systemów prawnych, z faktu ratyfikacji konwencji PIF bądź braku tej ratyfikacji⁴⁰ oraz z przyjętych przez państwa członkowskie priorytetów politycznych w zakresie prawa karnego⁴¹. Mając na względzie mobilność przestępców i korzyści płynące z nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii oraz związaną z tym złożoność transgranicznych dochodzeń, Komisja uważa, że krajowe terminy przedawnienia mające zastosowanie w tej dziedzinie, są dziś nieadekwatne⁴².

38 Zobacz projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej z dnia 17 lipca 2013 r. [COM(2013) 534 final] oraz projekt rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (dokument 5766/17). Jeżeli projekt rozporządzenia zostanie przyjęty, Prokuratura Europejska będzie właściwa w przypadku wszelkich przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, wśród których figurują transgraniczne oszustwa w dziedzinie podatku VAT. W dniu 3 kwietnia 2017 r. szesnastce państw członkowskich zgłosiło zamiar ustanowienia wzmocnionej współpracy w celu utworzenia Prokuratury Europejskiej: Królestwo Belgii, Republika Bułgarii, Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Chorwacji, Republika Cypryjska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Republika Portugalska, Rumunia, Republika Słowenii, Republika Słowacka, Republika Finlandii.

39 Zobacz również pkt 93 sprawozdania specjalnego nr 24/2015 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”, w którym zwrócono uwagę, że „[o]szustwa związane z VAT są często powiązane z przestępczością zorganizowaną. Dochody z wewnątrzspółnotowych oszustw typu »znikający podmiot gospodarczy« są zwykle ponownie inwestowane w inną działalność przestępczą. Wymaga to przyjęcia wspólnego i wielodyscyplinarnego podejścia do zwalczania [...] oszustw związanych z VAT [w Unii]” (s. 36).

40 Konwencja PIF ustanowiła de facto system kilku prędkości, którego konsekwencją jest mozaika różnych sytuacji prawnych, w zależności od tego, czy konwencja ta ma moc prawną w danym państwie członkowskim.

41 Zobacz zieloną księgę Komisji z dnia 11 grudnia 2001 r., w sprawie ochrony prawnokarnej interesów finansowych Wspólnoty oraz ustanowienia urzędu prokuratury europejskiego [COM(2001) 715 final]; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 26 maja 2011 r., w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych, Zintegrowana polityka służąca ochronie pieniędzy podatników [COM(2011) 293 final]; projekt dyrektywy PIF; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 17 lipca 2013 r., Lepsza ochrona interesów finansowych Unii: ustanowienie Prokuratury Europejskiej i reforma Eurojustu [COM(2013) 532 final]; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2 [COM(2013) 851 final], (pkt 2.3); projekt rozporządzenia Rady z dnia 17 lipca 2013 r., w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej [COM(2013) 534 final] (zob. w szczególności ocenę skutków finansowych regulacji, pkt 1.5, s. 55), jak również projekt rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2017 r., dotyczącego ustanowienia Prokuratury Europejskiej (dokument 5766/17); i wreszcie Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 294 ust. 6 TFUE z dnia 16 maja 2017 r., dotyczący stanowiska Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego [COM(2017) 246 final] (pkt 3).

42 Zobacz motyw 15 projektu dyrektywy PIF oraz dokument roboczy Komisji z dnia 26 maja 2011 r. dostępny wyłącznie w języku angielskim, Commission staff working paper to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Accompanying the document communication from the Commission on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations: An integrated policy to safeguard taxpayers' money [SEC(2011) 621], (s. 3 i 4). Zobacz również sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2012 r., Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych Sprawozdanie roczne – 2011 r. [COM(2012) 408 final], w którym Komisja podniosła, że poziom skuteczności ścigania przestępstw wymierzonych w budżet Unii znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich (od 14% do 80%). W swoim jedenastym sprawozdaniu z działalności Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) również analizował skutki prawne, jakie wyciągnęły państwa członkowskie ze zgłaszanych przez ten Urząd spraw w okresie dwunastu lat i stwierdził istnienie „bardzo wyraźnych różnic pomiędzy państwami, jeżeli chodzi o ich zdolność do zamknięcia dochodzeń i postępowani sądowych związanych z budżetem Unii, poprzez doprowadzenie w rozsądnym terminie do skazania” (s. 42–44 a w szczególności tabela na s. 43), sprawozdanie jest dostępne pod następującym adresem internetowym: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body_olaf_2010_en.pdf.

108. Mając na względzie wszystkie te okoliczności oraz w myśl zasady sformułowanej przez Trybunał w wyroku Taricco i in. uważam, że art. 325 ust. 1 i 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż wymaga on, aby sąd krajowy działając jako sąd powszechny Unii, powstrzymał się od stosowania bezwzględnie terminu przedawnienia wynikającego z przepisów ustanowionych w art. 160 ostatni akapit w związku z art. 161 akapit drugi kodeksu karnego, w sytuacji gdy przepisy takie uniemożliwiają nałożenie skutecznych i odstrasżających sankcji w przypadkach poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii, bądź przewidują dłuższe terminy przedawnienia dla poważnych oszustw naruszających interesy finansowe danego państwa członkowskiego, aniżeli dla tych, które naruszają interesy finansowe Unii.

109. Uważam również, że pojęcie przerwania biegu przedawnienia należy uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii i zdefiniować je w ten sposób, że każda czynność w ramach ścigania, jak również każda czynność, która jest jej konieczną konsekwencją, przerywa bieg przedawnienia oraz sprawia, że rozpoczyna bieg nowy termin, identyczny jak termin pierwotny, a okres przedawnienia, który upłynął do tego czasu nie liczy się.

B. W przedmiocie przesłanek, na podstawie których sądy krajowe obowiązane są powstrzymać się od stosowania przepisów art. 160 ostatni akapit w związku z art. 161 akapit drugi kodeksu karnego

1. Kryteria, jakie należy stosować

110. W myśl zasad sformułowanych przez Trybunał w wyroku Taricco i in. sądy krajowe obowiązane są powstrzymać się od stosowania przepisów przewidzianych w art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego, jeśli przepisy te uniemożliwiają „nałożeni[e] skutecznych i odstrasżających sankcji karnych *w znacznej liczbie przypadków poważnych oszustw* stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii”⁴³.

111. Kryteria, na podstawie których sądy krajowe powinny powstrzymać się od stosowania odpowiednich przepisów kodeksu karnego są, jak podnosi Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), niejasne i ogólnikowe. Wobec braku wytycznych lub jakiegokolwiek innego uściślenia w wyroku Taricco i in., sam sąd krajowy nie jest bowiem w stanie stwierdzić w sposób jednoznaczny, w jakich przypadkach naruszenie interesów finansowych Unii należy zakwalifikować jako „poważne” oraz w jakich przypadkach zastosowanie rozpatrywanych przepisów dotyczących przedawnienia mogłoby skutkować uniemożliwieniem „nałożeni[a] skutecznych i odstrasżających sankcji karnych *w znacznej liczbie przypadków*”⁴⁴.

112. W ramach toczącego się postępowania karnego, rzeczywiście trudno jest w konkretnej sytuacji wymagać od sądu krajowego, aby podjął się realizacji zadania takiego jak zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku VAT, żądając od tego sądu, aby powstrzymał się od stosowania przepisu materialnego prawa karnego dotyczącego przedawnienia karalności przestępstw i przedawnienia wykonania kary, w oparciu o kryterium, które istotnie może jawić się jako wprowadzające do wymaganej oceny element subiektywizmu.

113. Kryterium sformułowane w wyroku Taricco i in. opiera się na istnieniu systemowego ryzyka bezkarności.

⁴³ Punkt 58 owego wyroku. Wyróżnienie moje.

⁴⁴ Punkt 58 owego wyroku. Wyróżnienie moje.

114. Ocena systemowego charakteru istotnie może stanowić skomplikowaną operację dla sądu krajowego rozpoznającego sprawę, ponieważ patrząc z zewnątrz, czynność ta może jawić się jako zakładająca pewną dozę subiektywizmu po stronie tego sądu.

115. Co prawda, ocena systemowego charakteru mogłaby wynikać z zastosowania obiektywnych kryteriów lub z ogólnej oceny dokonanej przez włoski sąd najwyższy, która to ocena byłaby wiążąca dla wszystkich sądów krajowych. Jednakże z dyskusji toczonych podczas rozprawy nie wynika, że takie rozwiązanie jest możliwe w świetle przepisów krajowych. Zresztą Republika Włoska, której postawa, co należy podkreślić, jest niewątpliwie nacechowana wolą znalezienia odpowiedniego i zgodnego z prawem Unii rozwiązania, nie mogła dostarczyć w tym względzie dostatecznych gwarancji.

116. Proponuję w konsekwencji, aby obowiązek ten wiązał się wyłącznie z charakterem czynu zabronionego, przy czym zdefiniowanie tego charakteru należy do prawodawcy Unii.

117. Pragnę zauważyć, że w ramach negocjacji mających na celu przyjęcie projektu dyrektywy PIF, prawodawca Unii zdefiniował pojęcie poważnego przestępstwa naruszającego interesy finansowe Unii (którym jest także oszustwo w dziedzinie podatku VAT), jako obejmujące wszystkie czyny zabronione powiązane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich i skutkujące szkodą, której całkowita wysokość przekracza próg dziesięciu milionów euro, który to próg podlega klauzuli rewizyjnej⁴⁵.

2. W przedmiocie skutków w czasie obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku Taricco i in.

118. W myśl zasad sformułowanych przez Trybunał w wyroku Taricco i in., sąd krajowy obowiązany jest, gdy zajdzie potrzeba, powstrzymać się od stosowania przepisów art. 160 ostatni akapit w związku z art. 161 akapit drugi kodeksu karnego w toczących się postępowaniach, aby zapewnić, zgodnie z art. 325 TFUE, że stwierdzone oszustwo spotka się ze skuteczną sankcją.

119. Jak już wskazałem, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) uważa, że sąd krajowy nie może wypełnić tego obowiązku ze względu na znaczenie i zakres, jaki ma zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar we włoskim porządku prawnym.

120. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi w tym względzie, że art. 53 karty upoważnia Republikę Włoską do stosowania ich własnego standardu ochrony praw podstawowych, ponieważ jest on wyższy niż ten, który wynika z wykładni art. 49 karty, a tym samym pozwala sądowi krajowemu sprzeciwić się wykonaniu obowiązku sformułowanego przez Trybunał.

121. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) powołuje się nadto na art. 4 ust. 2 TUE, aby twierdzić, że prawo Unii nie może nakazać takiego wykonania bez zakwestionowania tożsamości narodowej, a w szczególności konstytucyjnej Republiki Włoskiej.

122. Nie zgadzam się z wykładnią zaproponowaną przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny).

⁴⁵ W motywie 14 projektu dyrektywy PIF Komisja uznała, że przypadki poważnych oszustw powinny zostać zdefiniowane „poprzez odniesienie do wyrażonego kwotowo oszacowania łącznych szkód, spowodowanych przez czyny zabronione na szkodę budżetu Unii [...]”.

a) W przedmiocie zakresu zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w prawie Unii

123. Po pierwsze, wiadomo, że sankcja za naruszenia interesów finansowych Unii jest objęta zakresem stosowania prawa Unii i że sąd krajowy obowiązany jest zapewnić skuteczność tego prawa, a szczególnie prawa pierwotnego.

124. Zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar jest ustanowiona w prawie Unii w art. 49 karty. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty postanowienie to ma zastosowanie do państw członkowskich, gdy, tak jak w niniejszej sprawie, stosują one prawo Unii.

125. Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty⁴⁶, art. 49, ust. 1 (z wyjątkiem ostatniego zdania) i 2 odpowiada art. 7 EKPC. Na podstawie art. 52 ust. 3 karty, w zakresie w jakim zawiera ona prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję, przy czym postanowienie to nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

126. W pkt 54–56 wyroku Taricco i in. Trybunał orzekł, że ustanowiona w art. 49 karty zasada obejmuje wyłącznie definicję czynów zabronionych oraz poziom kar, które mają do nich zastosowanie. Ponieważ zasada ta nie obejmuje określenia terminów przedawnienia, Trybunał orzekł w konsekwencji, że nie sprzeciwia się ona temu, aby sąd krajowy zastosował w toczącym się postępowaniu dłuższy termin przedawnienia niż ten przewidziany w czasie popełnienia czynu.

127. Ta ocena jest zgodna z orzecznictwem ETPC dotyczącym zakresu zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar.

128. Ogólne zasady stosowania przepisów dotyczących przedawnienia zostały zebrane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Coëme i in. przeciwko Belgii⁴⁷ oraz ostatnio potwierdzone w jego postanowieniach Previti przeciwko Włochom⁴⁸ i Borcea przeciwko Rumunii⁴⁹.

129. Artykuł 7 EKPC ustanawia zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, która: „nie tylko zakazuje rozszerzania zakresu stosowania istniejących przepisów określających czyny zabronione na czyny, które wcześniej nie stanowiły czynów zabronionych, lecz nadto nakazuje, aby nie stosować przepisów prawa karnego w sposób rozszerzający na niekorzyść oskarżonego, przykładowo w drodze analogii. Wynika z tego, że norma prawna musi jasno określać czyny zabronione i kary, którymi są one zagrożone. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany, na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy, jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej”⁵⁰.

130. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „zasady odnoszące się do retroaktywności zawarte w art. 7 [EKPC] mają zastosowanie wyłącznie do przepisów definiujących czyny zabronione i kary, którymi są one zagrożone”⁵¹. Europejski Trybunał Praw Człowieka uważa więc, że jego zadaniem jest ustalenie, czy „w czasie, gdy oskarżony popełnił czyn objęty ściganiem i ewentualnie skazaniem, istniał przepis prawa, który przewidywał, że czyn ten jest zagrożony karą oraz czy wymierzona kara nie wykracza poza granice określone w tym przepisie”⁵².

46 Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

47 Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r., CE:ECHR:2000:0622JUD003249296.

48 Postanowienie ETPC z dnia 12 lutego 2013 r., CE:ECHR:2013:0212DEC000184508.

49 Postanowienie ETPC z dnia 22 września 2015 r., CE:ECHR:2015:0922DEC005595914.

50 Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i in. przeciwko Belgii, CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 145.

51 Postanowienie ETPC z dnia 22 września 2015 r. w sprawie Borcea przeciwko Rumunii, CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 60.

52 Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i in. przeciwko Belgii, CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 145.

131. Natomiast w wyroku w sprawie Coëme i in. przeciwko Belgii⁵³ Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że racjonalne jest stosowanie przez sądy krajowe zasady tempus regit actum w stosunku do norm proceduralnych, w tym wypadku natychmiastowe stosowanie do postępowań w toku ustawy zmieniającej przepisy dotyczące przedawnienia.

132. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka natychmiastowe stosowanie przepisów wydłużających terminy przedawnienia nie stanowi naruszenia art. 7 EKPC „ponieważ nie można interpretować tego przepisu w taki sposób, że uniemożliwia on wydłużenie terminów przedawnienia poprzez natychmiastowe zastosowanie normy proceduralnej, gdy karalność zarzucanych czynów nie uległa jeszcze przedawnieniu”⁵⁴. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwalifikował więc przepisy dotyczące przedawnienia jako „normy proceduralne”. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwraca uwagę, że przepisy dotyczące przedawnienia nie definiują czynów zabronionych ani grożących za nie kar i mogą być rozumiane jako ustanawiające wstępną przesłankę rozpoznania sprawy⁵⁵.

133. W postanowieniu w sprawie Previti przeciwko Włochom⁵⁶, Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwalifikował więc nowe przepisy dotyczące przedawnienia wprowadzone ustawą ex-Cirielli, jako przepisy proceduralne. Przypominam, że istotne zmiany wprowadzone przez tę samą ustawę były rozpatrywane w sprawie, w której zapadł wyrok Taricco i in., a zatem i obecnie są przedmiotem naszego zainteresowania.

134. W sprawie, w której zostało wydane postanowienie Previti przeciwko Włochom⁵⁷, Europejski Trybunał Praw Człowieka miał za zadanie w szczególności dokonać oceny, czy przesłanki, zgodnie z którymi zastosowano nowe terminy przedawnienia, były zgodne z wymogami art. 7 EKPC. W sprawie zawisłej na etapie kasacji skarżący podniósł mianowicie, że nie może skorzystać ze skrócenia terminu przedawnienia przewidzianego w dla przestępstwa korupcji, który skrócono z piętnastu do ośmiu lat. Zgodnie z przepisami przejściowymi przewidzianymi przez ustawodawcę, nowe przepisy dotyczące przedawnienia korzystniejsze dla oskarżonego, miały bowiem zastosowanie do postępowań będących w toku w dacie wejścia w życie ustawy, jednakże z wyłączeniem spraw zawisłych przed Corte suprema di cassazione (sądem kasacyjnym), co de facto pozbawiało skarżącego możliwości skorzystania z nich.

135. Należało więc ustalić, czy przepisy określające terminy przedawnienia podlegają, tak samo jak przepisy określające czyny zabronione i grożące za nie kary, szczególnym zasadom odnoszącym się do retroaktywności, do których należy zasada retroaktywności łagodniejszej ustawy karnej.

136. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie i tym samym dokonać oceny zasadności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 7 EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka rozważał, czy ustawa ex-Cirielli zawiera przepisy prawa karnego materialnego.

137. Europejski Trybunał Praw Człowieka udzielił odpowiedzi przeczącej, kwalifikując zmiany przepisów wprowadzone ustawą ex-Cirielli jako „przepisy proceduralne”.

53 Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r., CE:ECHR:2000:0622JUD003249296.

54 Postanowienie ETPC z dnia 22 września 2015 r., CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 64.

55 Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2013 r., w sprawie Previti przeciwko Włochom, CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80. Aby zakwalifikować dany przepis jako należący do prawa karnego materialnego bądź prawa karnego procesowego, Europejski Trybunał Praw Człowieka bada, w jakim stopniu przepis ten wpływa na kwalifikację czynu jako czynu zabronionego lub na surowość kary. W wyroku z dnia 17 września 2009 r. w sprawie Scoppola przeciwko Włochom (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 110–113) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdziwszy, że przepis kwalifikowany w prawie wewnętrznym jako proceduralny, ma wpływ na surowość wymierzonej kary orzekł, iż przepis ten należy w istocie do prawa karnego materialnego i że ma do niego zastosowanie rzeczony art. 7 ust. 1.

56 Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2013 r., CE:ECHR:2013:0212DEC000184508.

57 Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2013 r., CE:ECHR:2013:0212DEC000184508.

138. Zgodnie z własną, utrwaloną linią orzecniczą, Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał bowiem, że ponieważ przepisy dotyczące przedawnienia nie definiują czynów zabronionych i groźących za nie kar, mogą one być rozumiane jako ustanawiające przesłankę wstępną rozpoznania sprawy, a zatem można zakwalifikować je jako „normy proceduralne”⁵⁸.

139. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł zatem, że inaczej niż w przypadku przepisów definiujących czyny zabronione i groźące za nie kary⁵⁹, art. 7 EKPC nie sprzeciwia się więc natychmiastowemu stosowaniu w toczących się postępowaniach (tempus regit actum) ustawy wydłużającej terminy przedawnienia, gdy karalność zarzucanych czynów nie uległa jeszcze przedawnieniu⁶⁰ oraz przy braku arbitralności⁶¹.

140. Ponieważ przepisy dotyczące przedawnienia wprowadzone ustawą ex-Cirielli należy zakwalifikować jako „normy proceduralne”, a przepisy przejściowe nie jawią się jako nieracjonalne lub arbitralne, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że EKPC nie sprzeciwia się temu, aby włoski ustawodawca nakazał stosować te przepisy do postępowania będących w toku w chwili wejścia w życie ustawy.

141. W świetle tych okoliczności uważam, że uwzględniając brzmienie art. 49 karty i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące zakresu zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ustanowionej w art. 7 EKPC, nic nie stoi na przeszkodzie, aby sąd krajowy w ramach wykonywania obowiązków nałożonych na niego przez prawo Unii, powstrzymał się od stosowania w toczących się postępowaniach przepisów zawartych w art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego.

142. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi również, że zasady sformułowane w wyroku Taricco i in. są niezgodne z wymogami zawartymi w art. 7 EKPC, a szczególnie z wymogiem przewidywalności, ponieważ osoby, których sprawa dotyczy, nie mogły, rozsądnie rzecz biorąc, przewidzieć, w świetle przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynu, że prawo Unii, a mianowicie art. 325 TFUE, nakaze sądom krajowym powstrzymanie się od stosowania art. 160 ostatni akapit i art. 161 akapit drugi kodeksu karnego⁶².

143. Moim zdaniem osoby, których sprawa dotyczy, nie mogły nie wiedzieć, że zarzucane im obecnie czyny mogą skutkować ich odpowiedzialnością karną i doprowadzić, w przypadku prawomocnego skazania, do wymierzenia przewidzianej prawem kary. Były to czyny zabronione w czasie ich popełnienia, a kary nie będą bardziej surowe niż te, które miały zastosowanie w czasie popełnienia czynu. Nie uważam, że z powodu wykonania tego obowiązku przez sąd krajowy, osoby, których sprawa dotyczy, doznają większej dolegliwości niż ta, na którą byłyby narażone w czasie, gdy został popełniony czyn zabroniony.

b) W przedmiocie zakresu art. 53 karty

144. Aby uzasadnić sprzeciw wobec wykonania obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku Taricco i in., Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) powołuje się następnie na przepisy art. 53 karty.

58 Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2013 r., CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80.

59 Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zasady dotyczące retroaktywności zawarte w art. 7 EKPC odnoszą się wyłącznie do przepisów, które definiują czyny zabronione i groźące za nie kary. Co do zasady nie odnoszą się one do norm proceduralnych, których natychmiastowe stosowanie, zgodnie z zasadą tempus regit actum zostało uznane przez ten Trybunał za racjonalne.

60 Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r., w sprawie Cöeme przeciwko Belgii, CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 149.

61 Postanowienie ETPC z dnia 12 lutego 2013 r., w sprawie Previti przeciwko Włochom, CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80 -85.

62 Postanowienie ETPC z dnia 22 września 2015 r. w sprawie Borcea przeciwko Rumunii, CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 59.

145. Rozważa on bowiem wykładnię, zgodnie z którą art. 53 karty upoważnia Republikę Włoską do stosowania standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego przez włoską konstytucję, w zakresie w jakim jest on wyższy niż ten, który wynika z wykładni art. 49 karty oraz do przeciwstawienia tego standardu obowiązkiemu sformułowanemu przez Trybunał w wyroku Taricco i in.

146. Taka wykładnia umożliwiłaby sądowi krajowemu uchylenie się od tego obowiązku, skoro jego wykonanie wymaga, aby sąd ten powstrzymał się od stosowania rozpatrywanych przepisów dotyczących przedawnienia w postępowaniach będących w toku.

147. Pytania prejudycjalne, które zadaje Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), skłaniają więc do zbadania, jakim zakresem swobody dysponują państwa członkowskie w ramach określania poziomu ochrony praw podstawowych, jaki chcą zagwarantować w ramach wprowadzania w życie prawa Unii.

1) Uwagi wstępne⁶³

148. O ile prawdą jest, że wykładnia praw chronionych przez kartę winna zmierzać ku wyższemu poziomowi ochrony, co można wywieść z art. 52 ust. 3 karty, jak również z wyjaśnień dotyczących jej art. 52 ust. 4, to jednak należy uściślić, że powinno tu chodzić o poziom ochrony „dostosowany do prawa Unii”, co wynika zresztą z rzeczonych wyjaśnień.

149. Chodzi tu o przypomnienie zasady, która od dawna przyświecała wykładni praw podstawowych w Unii, to znaczy, że ochrona praw podstawowych w Unii powinna być zapewniana w ramach jej struktury i celów⁶⁴. W tej kwestii nie jest bez znaczenia, że w preambule karty wspomniano o zasadniczych celach Unii, do których należy utworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

150. Nie jest więc możliwe przeprowadzenie rozumowania opierając się jedynie na pojęciu wyższego lub niższego poziomu ochrony praw podstawowych, bez uwzględnienia imperatywów związanych z działaniami Unii i specyfiki prawa Unii.

151. Prawa podstawowe, które należy chronić, oraz poziom ochrony, jaki należy im przyznać, odzwierciedlają wybory danego społeczeństwa dotyczące sprawiedliwej równowagi, jaką chce ono osiągnąć między interesami jednostek i interesami zbiorowości, do której należą. To ustalenie jest ściśle związane z ocenami właściwymi danemu porządkowi prawnemu, w szczególności jako pochodna jego kontekstu społecznego, kulturalnego i historycznego, i nie podlega zatem automatycznemu przełożeniu na inne konteksty.

152. Dokonywanie wykładni art. 53 karty w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu, w zakresie zastosowania prawa Unii, na stosowanie ich normy konstytucyjnej gwarantującej wyższy poziom ochrony danego prawa podstawowego, sprowadzałoby się więc do pominięcia okoliczności, że określenie zamierzonego poziomu ochrony praw podstawowych jest ściśle zależne od kontekstu, w którym to określenie jest dokonywane.

153. I tak, nawet jeżeli celem jest zmierzanie ku wyższemu poziomowi ochrony praw podstawowych, specyfika prawa Unii powoduje, że poziom ochrony wynikający z wykładni konstytucji krajowej nie przekłada się automatycznie na poziom Unii ani nie można się na niego powołać w ramach stosowania prawa Unii.

⁶³ Uwagi te figurują w pkt 106–112 mojej opinii wydanej w sprawie Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600).

⁶⁴ Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, pkt 4).

154. Jeżeli chodzi o ocenę poziomu ochrony praw podstawowych, jaki należy zapewnić w porządku prawnym Unii, należy wziąć pod uwagę szczególne interesy, które stymulują działanie Unii. Dotyczy to w szczególności koniecznej jednolitości stosowania prawa Unii i imperatywów związanych z budowaniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Te szczególne interesy powodują stopniowanie poziomu ochrony zależnie od tego, o jakie różne interesy chodzi.

2) Ocena

155. Z tych samych powodów co te, które przedstawił Trybunał w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni⁶⁵, wykładnia art. 53 karty, którą proponuje Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), nie może według mnie zostać przyjęta.

156. Wykładnia taka godzi w podstawową cechę porządku prawnego Unii, jaką jest zasada pierwszeństwa prawa Unii. Wykładnia ta umożliwia bowiem państwu członkowskiemu sprzeciw wobec wykonania sformułowanego przez Trybunał obowiązku, który jest w pełni zgodny z kartą, jeżeli obowiązek ten nie spełniałby wyższego standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego przez konstytucję tego państwa.

157. Trybunał przypomniał w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni⁶⁶, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa⁶⁷.

158. Gdy akt prawa Unii wymaga przyjęcia krajowych środków wdrażających, art. 53 karty potwierdza, że organy i sądy krajowe istotnie są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych. Jednakże Trybunał uściślił, że ich stosowanie nie może podważać poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału, ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii⁶⁸.

159. W mojej opinii wydanej w sprawie Melloni⁶⁹, rozróżniłem sytuacje, w których istnieje na poziomie Unii definicja stopnia ochrony, jaki należy zapewnić danemu prawu podstawowemu w ramach realizowania działania Unii od tych, w których ten poziom ochrony nie podlega wspólnej definicji.

160. Stwierdziłem, że w pierwszym przypadku powołanie się a posteriori przez państwo członkowskie na przyjęty przez nie wyższy poziom ochrony skutkuje naruszeniem równowagi osiągniętej przez prawodawcę Unii, a zatem szkodzi stosowaniu prawa Unii. Poziom ochrony został bowiem określony w sposób odpowiadający celom danego działania Unii. Jest on więc odzwierciedleniem równowagi między potrzebą zapewnienia skuteczności działania Unii oraz potrzebą wystarczającej ochrony praw podstawowych.

161. Natomiast w drugim przypadku państwa członkowskie korzystają z większego zakresu swobody przy stosowaniu – w zakresie zastosowania prawa Unii – takiego poziomu ochrony praw podstawowych, który pragną zapewnić w krajowym porządku prawnym. Podkreśliłem jednakże, iż taki poziom ochrony musi być możliwy do pogodzenia z prawidłowym wykonywaniem prawa Unii i nie może naruszać innych praw podstawowych, chronionych prawem Unii.

65 C-399/11, EU:C:2013:107.

66 C-399/11, EU:C:2013:107.

67 Punkt 59 tego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

68 Punkt 60 wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni, (C-399/11, EU:C:2013:107).

69 C-399/11, EU:C:2012:600.

162. Zgodnie z art. 325 TFUE ochrona interesów finansowych Unii wymaga przyjęcia krajowych środków wdrażających. Środki te powinny zapewnić, zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, represję karną czynów zabronionych naruszających te interesy, poprzez nałożenie skutecznych i odstraszających sankcji. W niniejszej sprawie Trybunał, wymagając, aby sądy krajowe powstrzymały się od stosowania rozpatrywanych przepisów dotyczących przedawnienia w postępowaniach będących w toku, zmierza do zapewnienia tego celu w poszanowaniu art. 49 karty i w zgodzie z zakresem przyznanym zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w art. 7 EKPC.

163. Co prawda nie istnieje obecnie na szczeblu Unii wspólna definicja zakresu, jaki należy nadać zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar oraz poziomu ochrony, jaki należy w tym kontekście udzielić osobie ściganej, jeżeli chodzi o stosowanie przepisów dotyczących przedawnienia⁷⁰. W konsekwencji państwa członkowskie, co do zasady, korzystają z większego zakresu swobody, jeśli chodzi o stosowanie wyższego standardu ochrony, jednak pod warunkiem, że standard ten zapewnia pierwszeństwo i skuteczność prawa Unii.

164. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na trzy kwestie.

165. Po pierwsze, o ile jest prawdą, że przepisy dotyczące przedawnienia nie są jeszcze przedmiotem harmonizacji, to jednak zasada rozsądnego terminu sformułowana w art. 47 ust. 2 karty, podobnie jak instrument prawny, który ją ustanawia, jest pierwowzorem normy zharmonizowanej, na którą można bezpośrednio się powoływać.

166. Po drugie, stosowanie standardu ochrony określonego w art. 25 ust. 2 włoskiej konstytucji, na który powołuje się Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), zagraża pierwszeństwu prawa Unii przez to, że umożliwia odmowę wykonania sformułowanego przez Trybunał obowiązku, który jest nie tylko zgodny z kartą, lecz również zbieżny z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

167. Wreszcie po trzecie, stosowanie tego standardu zagraża skuteczności prawa Unii w zakresie, w jakim rozpatrywane czyny zabronione naruszające interesy finansowe Unii nie będą mogły być przedmiotem prawomocnego skazania z uwagi na bezwzględny termin przedawnienia i pozostaną bezkarne.

168. Uważam w związku z tym, że art. 53 karty nie upoważnia organu wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego do odmowy wykonania obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku Taricco i in. na tej podstawie, że obowiązek ten nie jest zgodny z wyższym standardem ochrony praw podstawowych gwarantowanym przez konstytucję tego państwa.

c) W przedmiocie poszanowania tożsamości konstytucyjnej Republiki Włoskiej

169. Trzecie pytanie prejudycjalne, sformułowane przez sąd odsyłający dotyczy zakresu art. 4 ust. 2 TUE.

⁷⁰ Zmierzamy ku takiej harmonizacji omawianego poziomu ochrony poprzez projekt dyrektywy PIF i ustanowienie Prokuratury Europejskiej, poprzez wspólną definicję oszustw naruszających interesy finansowe Unii, jak również poprzez harmonizację kar i przepisów dotyczących przedawnienia. Jeżeli te akty prawne nie poruszają kwestii procesowego lub materialnego charakteru przepisów dotyczących przedawnienia, a więc nie rozstrzygają problemu ich retroaktywności, z pewnością zagadnienie to będzie musiało zostać poruszone przez prawodawcę Unii lub przez Trybunał, aby zapewnić niezbędną jednolitość w zakresie stosowania prawa Unii i spełnić wymogi związane z budową przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W takim wypadku trzeba będzie rozstrzygnąć, czy podążamy za wykładnią przyjętą przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w taki sposób, że wykładnia art. 49 karty jest zgodna z uznanym zakresem zasady ustanowionej w art. 7 EKPC, przy czym przypomnijmy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, iż przepisy dotyczące przedawnienia są przepisami proceduralnymi, które mogą być stosowane natychmiastowo do postępowań w toku, zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, o ile takie stosowanie jest racjonalnie i niearbitralne.

170. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) podnosi bowiem, że obowiązek sformułowany przez Trybunał w wyroku Taricco i in., naruszając nadrzędną zasadę porządku konstytucyjnego państwa włoskiego, jaką jest zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, może negatywnie wpływać na tożsamość narodową, a w szczególności konstytucyjną Republiki Włoskiej.

171. Podkreśla on, że nie można postrzegać prawa Unii, podobnie jak wykładni tego prawa dokonywanej przez Trybunał, w ten sposób, że nakazują one państwu członkowskiemu, aby zrzekło się nadrzędnych zasad porządku konstytucyjnego, które definiują jego tożsamość narodową. Dlatego wykonanie wyroku Trybunału jest zawsze uwarunkowane zgodnością tego wyroku z porządkiem konstytucyjnym państwa członkowskiego, która jest oceniana przez władze krajowe, w tym wypadku, we Włoszech, przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny).

172. Stanowisko, którego przyjęcie zaproponuję Trybunałowi w niniejszej sprawie, nie powoduje zanegowania potrzeby uwzględnienia tożsamości narodowej państw członkowskich, której elementem jest bez wątpienia tożsamość konstytucyjna⁷¹.

173. Nie zapominam bowiem o tym, że zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia jest obowiązana szanować tożsamość narodową państw członkowskich, „nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”.

174. Nie zapominam także, iż w preambule do karty przypomniano, że w swoim działaniu Unia powinna szanować tożsamość narodową państw członkowskich.

175. W konsekwencji państwo członkowskie, które uważa, że przepis prawa pierwotnego lub prawa wtórnego zagraża jego tożsamości narodowej, może ów przepis kwestionować na podstawie art. 4 ust. 2 TUE.

176. Nie uważam jednak, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją.

177. Po pierwsze, Trybunał zawsze stał na stanowisku, że ze względu na ochronę jedności i skuteczności prawa Unii powołanie się na zagrożenia dla praw podstawowych ujętych w konstytucji danego państwa członkowskiego lub dla zasad krajowej struktury konstytucyjnej nie może mieć wpływu na ważność aktu przyjętego przez instytucje Unii lub jego skuteczność na terytorium tego państwa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ważność tych aktów może podlegać ocenie wyłącznie z punktu widzenia prawa Unii⁷².

178. Następnie, nie jestem przekonany, że natychmiastowe stosowanie dłuższego terminu przedawnienia w myśl obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku Taricco i in. może mieć negatywny wpływ na tożsamość narodową Republiki Włoskiej.

179. Nie należy bowiem mylić tego, co mieści się w wymagającej koncepcji ochrony prawa podstawowego z zagrożeniem dla tożsamości narodowej lub, ściślej rzecz ujmując, tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego. Wprawdzie w niniejszej sprawie chodzi o prawo podstawowe chronione włoską konstytucją, której wagi nie sposób nie doceniać, nie oznacza to jednak, że należy tu rozważać stosowanie art. 4 ust. 2 TUE.

⁷¹ Zobacz na ten temat w szczególności D. Simon, *L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne*, w: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Éditions A. Pedone, 2011, s. 27; V. Constantinesco, *La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?*, w: *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits – Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, Éditions A. Pedone, 2010, s. 79 oraz w tym samym opracowaniu, J.D. Mouton, *Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne*, s. 145.

⁷² Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, pkt 3).

180. Ponadto Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) nie przedstawia powodów, dla których wszystkim aspektom zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar należy przyznać status „nadrzędnej” zasady konstytucyjnej⁷³, ani powodów, dla których natychmiastowe zastosowanie dłuższego terminu przedawnienia mogłoby zagrozić tożsamości konstytucyjnej Republiki Włoskiej.

181. Zwracam uwagę, że zasady zakwalifikowane jako „podstawowe” we włoskiej konstytucji zostały wymienione w jej art. 1–12, zatem zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar jest z nich a priori wyłączona.

182. Jak wiadomo, zakres i znaczenie, jakie nadaje się danej zasadzie we włoskim porządku prawnym, może być również dziełem orzecznictwa trybunału konstytucyjnego.

183. Tymczasem Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) potwierdził już, że uruchomienie tak zwanej procedury „kontrograniczeń” może być uzasadnione wyłącznie, gdy chodzi o „twardy rdzeń” zasady podstawowej, a nie gdy chodzi o różne instytucje, w ramach których prawo to może znajdować konkretny wyraz i być kształtowane wraz z biegiem historii i jej wymogami⁷⁴.

184. W niedawno wydanym wyroku Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) ugruntował to stanowisko potwierdzając, że „nadrzędne” lub „podstawowe” zasady porządku konstytucyjnego to zasady, które identyfikują ów porządek i stanowią „twardy rdzeń” włoskiej konstytucji⁷⁵.

185. Poza tym w pkt 10 i 11 swoich uwag złożonych w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in.⁷⁶, a w szczególności w swoich wyjaśnieniach dotyczących uruchomienia tak zwanej procedury „kontrograniczeń”, Republika Włoch uściśliła, że nadrzędne lub podstawowe zasady jej porządku konstytucyjnego, których naruszenie przez akt prawa Unii uzasadniałoby uruchomienie rzeczony procedury⁷⁷, odpowiadają podstawowym gwarancjom konstytucyjnym, takim jak demokratyczny charakter Republiki Włoskiej, o którym mowa w art. 1 włoskiej konstytucji, lub zasada równości ustanowiona w jej art. 3, i nie obejmują gwarancji procesowych, bez względu na ich znaczenie.

186. Mając na względzie powyższe nie jestem więc przekonany, że obowiązek sformułowany przez Trybunał w wyroku Taricco i in., z tego względu, iż skutkuje on tym, iż sąd krajowy stosuje natychmiastowo w toczącym się postępowaniu termin przedawnienia dłuższy niż ten przewidziany w przepisach obowiązujących w czasie popełnienia czynu zabronionego, może zagrozić tożsamości narodowej Republiki Włoskiej.

⁷³ Status, jaki posiada podstawowa zasada w porządku konstytucyjnym, jest wypracowany w szczególności przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) (zobacz wyroki nr 183/73 z dnia 17 grudnia 1973 r. i nr 170/84 z dnia 8 czerwca 1984 r.), który czasem odwołuje się do „zasad podstawowych” a czasem do „nadrzędnych zasad” porządku konstytucyjnego lub też do „niezbywalnych praw człowieka”, nie czyniąc jasnego rozróżnienia między tymi pojęciami. Wydaje się jednak, że istnieje znacząca różnica, ponieważ, zdaniem Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), ratyfikacja traktatu jest uwarunkowana zgodnością ze wszystkimi postanowieniami włoskiej konstytucji, podczas gdy pierwszeństwo prawa Unii jest uwarunkowane wyłącznie zgodnością z jej nadrzędnymi zasadami.

⁷⁴ Zobacz wyrok Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) nr 18/82 z dnia 2 lutego 1982 r., pkt 4 uzasadnienia prawnego: „il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale” e „tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze [in cui] storicamente si atteggia” (wolne tłumaczenie: „prawo do ochrony sądowej ma znaczenie nadrzędnej zasady wyłącznie jeśli chodzi o jej najściślejszy i najistotniejszy rdzeń” i „taka kwalifikacja z pewnością nie może obejmować różnych instytucji, w ramach których prawo to może znajdować konkretny wyraz i być kształtowane odpowiednio do różnych wymogów historycznych”).

⁷⁵ Zobacz w tym względzie wyrok Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), nr 238/2014, z dnia 22 października 2014 r., pkt 3.2.

⁷⁶ C-62/14, EU:C:2015:400.

⁷⁷ Jak się wydaje, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), uzasadniał uruchomienie tak zwanej procedury „kontrograniczeń” w dwóch sytuacjach, z których pierwsza dotyczy konfliktu pomiędzy normą prawa wewnętrznego a Concordato (konkordatem) [sentenza n. 18/82, 2 febbraio 1982 (wyrok nr 18/82 z dnia 2 lutego 1982 r.)], a druga konfliktu pomiędzy normą prawa wewnętrznego a normą prawa międzynarodowego [sentenza n. 238/2014, 22 ottobre 2014 (wyrok nr 238/2014 z dnia 22 października 2014 r.)].

187. W świetle wszystkich powyższych rozważań uważam w konsekwencji, że art. 4 ust. 2 TUE nie upoważnia do tego, aby organ wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego sprzeciwił się wykonaniu obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku *Taricco i in.* na tej podstawie, że natychmiastowe stosowanie w toczącym się postępowaniu terminu przedawnienia dłuższego niż ten przewidziany w przepisach obowiązujących w czasie popełnienia czynu zabronionego mogłoby zagrozić tożsamości narodowej tego państwa.

VIII. Wnioski

188. Mając na względzie powyższe rozważania proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy):

- 1) Artykuł 325 ust. 1 i 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby sąd krajowy działający jako sąd powszechny Unii powstrzymał się od stosowania bezwzględnego terminu przedawnienia wynikającego przepisów ustanowionych w art. 160 ostatni akapit w związku z art. 161 akapit drugi kodeksu karnego, w sytuacji gdy przepisy takie uniemożliwiają nałożenie skutecznych i odstrasżających sankcji w przypadkach poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej, bądź przewidują dłuższe terminy przedawnienia dla poważnych oszustw naruszających interesy finansowe danego państwa członkowskiego, aniżeli dla tych, które naruszają interesy finansowe Unii.
- 2) Pojęcie przerwania biegu przedawnienia należy uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii i zdefiniować je w ten sposób, że każda czynność w ramach ścigania, jak również każda czynność, która jest jej konieczną konsekwencją, przerywa bieg przedawnienia oraz sprawia, że rozpoczyna bieg nowy termin, identyczny jak termin pierwotny, a okres przedawnienia, który upłynął do tego czasu nie liczy się.
- 3) Artykuł 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on temu, aby włoskie organy wymiaru sprawiedliwości, w postępowaniach będących w toku, powstrzymały się od stosowania przepisów art. 160 ostatni akapit w związku z art. 161 akapit drugi kodeksu karnego, zgodnie z obowiązkiem sformułowanym przez Trybunał w wyroku z dnia 8 września 2015 r., *Taricco i in.* (C-105/14, EU:C:2015:555).
- 4) Artykuł 53 Karty praw podstawowych nie upoważnia organu wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego do odmowy wykonania obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku z dnia 8 września 2015 r. *Taricco i in.* (C-105/14, EU:C:2015:555), na tej podstawie, że obowiązek ten nie jest zgodny z wyższym standardem ochrony praw podstawowych gwarantowanym przez konstytucję tego państwa.
- 5) Artykuł 4 ust. 2 TUE nie upoważnia do tego, aby organ wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego sprzeciwił się wykonaniu obowiązku sformułowanego przez Trybunał w wyroku z dnia 8 września 2015 r. *Taricco i in.* (C-105/14, EU:C:2015:555), na tej podstawie, że natychmiastowe stosowanie w toczącym się postępowaniu terminu przedawnienia dłuższego niż ten przewidziany w przepisach obowiązujących w czasie popełnienia czynu zabronionego, mogłoby zagrozić tożsamości narodowej tego państwa.