



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 30 listopada 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej – Członek organu Europejskiego Banku Centralnego – Prezes krajowego banku centralnego państwa członkowskiego – Immunitet jurysdykcyjny w sprawach karnych – Oskarżenie odnoszące się do działań podjętych w ramach pełnienia funkcji w państwie członkowskim

W sprawie C-3/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rīgas rajona tiesa (sąd rejonowy w Rydze, Łotwa) postanowieniem z dnia 20 grudnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 stycznia 2020 r., w ramach postępowania karnego toczącego się przeciwko:

AB,

CE,

„MM investīcijas” SIA,

przy udziale:

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen i I. Ziemele, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), P.G. Xuereb i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: M. Longar, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 stycznia 2021 r.,

* Język postępowania: łotewski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu AB – M. Kvēps i A. Repšs, advokāti,
- w imieniu CE – D. Vilemsons, advokāts,
- w imieniu LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa – V. Jirgena,
- w imieniu rządu łotewskiego – K. Pommere, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał P. Gentili, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – początkowo L. Flynn, I. Naglis i S. Delaude, a następnie L. Flynn i S. Delaude, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Europejskiego Banku Centralnego – C. Zilioli, K. Kaiser i F. Malfrère, w charakterze pełnomocników, których wspierała V. Čukste-Jurjeva, advokāte,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 11 lit. a), art. 17 i art. 22 akapit pierwszy Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Dz.U. 2016, C 202, s. 266, zwanego dalej „protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowań karnych w przedmiocie korupcji i prania pieniędzy wszczętych przeciwko AB, byłemu prezesowi banku centralnego Łotwy, CE i „MM investīcijas” SIA.

Ramy prawne

Prawo Unii

Protokół nr 4 w sprawie statutu ESBC i EBC

- 3 Protokół nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. 2016, C 202, s. 230, zwany dalej „protokołem w sprawie statutu ESBC i EBC”) w art. 2, zatytułowanym „Cele”, przewiduje:

„Zgodnie z artykułem 127 ustęp 1 i artykułem 282 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, głównym celem [Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)] jest utrzymywanie stabilności cen. Bez uszczerbku dla celu stabilności cen ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii przedstawionych

w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej. ESBC działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów oraz zgodnie z zasadami określonymi w artykule 119 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

4 Artykuł 3 tego protokołu, zatytułowany „Zadania”, stanowi:

„3.1. Zgodnie z artykułem 127 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podstawowe zadania ESBC polegają na:

- definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Unii,
- przeprowadzaniu operacji walutowych zgodnie z artykułem 219 wspomnianego traktatu,
- utrzymywaniu i zarządzaniu oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich,
- popieraniu sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych.

3.2. Zgodnie z artykułem 127 ustęp 3 wspomnianego traktatu trzecie tiret artykułu 3.1 stosuje się bez uszczerbku dla utrzymywania i zarządzania przez rządy państw członkowskich walutowymi kapitałami obrotowymi.

3.3. Zgodnie z artykułem 127 ustęp 5 wspomnianego traktatu ESBC przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego”.

5 Zgodnie z art. 7 wspomnianego protokołu, zatytułowanym „Niezależność”:

„Zgodnie z artykułem 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przy wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone traktatami i statutem ESBC i EBC, ani [Europejski Bank Centralny (EBC)], ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, rządów państw członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz rządy państw członkowskich zobowiązują się respektować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”.

6 Artykuł 9.3 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC ma następujące brzmienie:

„Zgodnie z artykułem 129 ustęp 1 wspomnianego traktatu organami decyzyjnymi EBC są Rada Prezesów i Zarząd”.

7 Artykuł 10 tego protokołu, zatytułowany „Rada Prezesów”, stanowi w ust. 10.1:

„Zgodnie z artykułem 283 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada Prezesów EBC składa się z członków Zarządu EBC i prezesów krajowych banków centralnych państw członkowskich, których walutą jest euro”.

- 8 Artykuł 39 wspomnianego protokołu, zatytułowany „Przywileje i immunitety”, stanowi:
„EBC korzysta na terenie państw członkowskich z wszelkich przywilejów i immunitetów, jakie są niezbędne do wykonywania swoich zadań, na warunkach ustanowionych w [protokole w sprawie przywilejów i immunitetów]”.
- 9 Zgodnie z art. 44 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC, zatytułowanym „Rada Ogólna EBC”:
„44.1. Z zastrzeżeniem postanowień artykułu 129 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada Ogólna jest ustanowiona jako trzeci organ decyzyjny EBC.
44.2. Rada Ogólna składa się z prezesa i wiceprezesa EBC oraz prezesów krajowych banków centralnych. Pozostali członkowie Zarządu mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ogólnej, ale bez prawa do głosowania.
[...]”.

Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów

- 10 Zgodnie z art. 8 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów:
„Wobec członków Parlamentu Europejskiego nie można prowadzić dochodzenia, postępowania sądowego ani też ich zatrzymywać z powodu ich opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych”.
- 11 Artykuł 9 tego protokołu przewiduje:
„Podczas sesji Parlamentu Europejskiego jego członkowie korzystają:
a) na terytorium swojego państwa – z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa;
b) na terytorium innego państwa członkowskiego – z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego.
Immunitet chroni także członków podczas ich podróży do i z miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu Europejskiego.
Nie można powoływać się na immunitet, w przypadku gdy członek został schwytany na gorącym uczynku, i nie może on stanowić przeszkody w wykonywaniu przez Parlament Europejski prawa uchylecia immunitetu w odniesieniu do któregośkolwiek ze swoich członków”.
- 12 Artykuł 10 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów stanowi:
„Przedstawiciele państw członkowskich biorący udział w pracach instytucji Unii, ich doradcy i eksperci techniczni, korzystają w czasie wykonywania swoich funkcji i w czasie podróży do i z miejsca obrad, ze zwyczajowych przywilejów, immunitetów i udogodnień.
Niniejszy artykuł stosuje się również do członków organów doradczych Unii”.

13 Artykuł 11 tego protokołu ma następujące brzmienie:

„Na terytorium każdego państwa członkowskiego i bez względu na ich przynależność państwową urzędnicy i inni pracownicy Unii:

a) z zastrzeżeniem postanowień traktatów dotyczących z jednej strony reguł odpowiedzialności urzędników i innych pracowników w stosunku do Unii oraz, z drugiej strony, właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sporach między Unią a jej urzędnikami i innymi pracownikami, korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego co do dokonanych przez nich czynności służbowych, a obejmującego również słowa wypowiedziane lub napisane; korzystają oni z tego immunitetu również po zakończeniu pełnienia funkcji;

[...]”.

14 Zgodnie z art. 17 wspomnianego protokołu:

„Przywileje, immunitety i inne udogodnienia przyznaje się urzędnikom i innym pracownikom Unii wyłącznie w interesie Unii.

Każda instytucja Unii powinna uchylić immunitet udzielony urzędnikowi lub innemu pracownikowi, kiedy uzna, że uchylenie takiego immunitetu nie jest sprzeczne z interesami Unii”.

15 Artykuł 18 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów stanowi:

„W celu stosowania niniejszego protokołu instytucje Unii współpracują z właściwymi władzami danych państw członkowskich”.

16 Artykuł 22 tego protokołu przewiduje:

„Niniejszy protokół stosuje się także do Europejskiego Banku Centralnego, do członków jego organów i do jego personelu, bez uszczerbku dla postanowień Protokołu w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

[...]”.

Prawo łotewskie

Ustawa o banku centralnym Łotwy

17 Artykuł 2 likums „Par Latvijas Banku” (ustawy o banku centralnym Łotwy) przewiduje, że bank centralny Łotwy jest członkiem ESBC.

18 Zgodnie z art. 7 tej ustawy bank centralny Łotwy współpracuje z EBC, z bankami centralnymi państw członkowskich Unii i z bankami centralnymi państw trzecich, jak również z innymi podmiotami finansowymi. Pod warunkiem zgody wyrażonej przez EBC bank centralny Łotwy jest upoważniony do członkostwa w międzynarodowych instytucjach walutowych w rozumieniu art. 6.2. protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC. Bank centralny Łotwy może uczestniczyć w międzynarodowych instytucjach walutowych, które odpowiadają jego celom i zadaniom, z poszanowaniem postanowień traktatu i tego protokołu.

- 19 Z art. 13 wspomnianej ustawy wynika, że prezes, wiceprezes i członkowie zarządu banku centralnego Łotwy nie zwracają się o instrukcje, ani ich nie przyjmują od rządów Łotwy i innych państw członkowskich Unii, od instytucji Unii oraz innych instytucji krajowych, zagranicznych lub międzynarodowych oraz ich jednostek organizacyjnych. Artykuł ten przewiduje również, zgodnie z art. 130 TFUE, że owe rządy, instytucje i ich jednostki organizacyjne nie mogą wydawać instrukcji prezesowi, wiceprezesowi i członkom zarządu Banku Centralnego Łotwy, ani usiłować wpływać w innej formie na wykonywanie ich funkcji. Bank centralny Łotwy jest niezależny w podejmowaniu i w wykonywaniu swoich decyzji.

Kodeks postępowania karnego

- 20 Artykuł 10 Kriminālprocesa likums (kodeksu postępowania karnego) przewiduje, że immunitet w postępowaniu karnym zwalnia osobę nim chronioną, w całości lub w części, z udziału w postępowaniu karnym, z obowiązku składania zeznań oraz okazywania dowodów rzeczowych i dowodów na piśmie, wyklucza lub ogranicza możliwość prowadzenia przeciwko tej osobie postępowania karnego i stosowania wobec niej środków ograniczających, a także prawo wstępu do pomieszczeń należących do tej osoby oraz do prowadzenia w tych pomieszczeniach czynności dochodzeniowo-śledczych.

- 21 Zgodnie z art. 116 ust. 1–3 tego kodeksu:

„1. Podstawą do objęcia immunitetem w postępowaniu karnym może być szczególny status prawny osoby, informacji lub miejsca wyszczególnionego w konstytucji, w kodeksie postępowania karnego lub w innych ustawach lub umowach międzynarodowych, gwarantujący osobie chronionej prawo do całkowitego lub częściowego niewykonania obowiązków wynikających z postępowania karnego lub ogranicza prawo do dokonywania określonych czynności dochodzeniowo-śledczych.

2. Immunitet przyznany osobie w postępowaniu karnym wynika:

- 1) z immunitetu w sprawach karnych udzielonego jej postanowieniami konstytucji lub traktatów międzynarodowych;
- 2) z jej funkcji lub zawodu;
- 3) ze statusu przysługującego jej w określonym postępowaniu karnym;
- 4) z więzów pokrewieństwa.

3. Immunitet w postępowaniu karnym przysługuje osobie, od której żąda się informacji dotyczącej:

- 1) tajemnic państwowych chronionych ustawą;
- 2) tajemnicy zawodowej chronionej ustawą;
- 3) tajemnicy handlowej chronionej ustawą;
- 4) poufności życia prywatnego chronionej ustawą”.

- 22 Artykuł 404 kodeksu postępowania karnego przewiduje, że w braku odmiennych przepisów kodeksu oskarżyciel publiczny przekazuje właściwemu organowi wnioski o zezwolenie na ściganie osoby, która korzysta na mocy ustawy z immunitetu w postępowaniu karnym, jeżeli uzna, że istnieją podstawy pozwalające ustalić odpowiedzialność karną tej osoby. Informacje dotyczące dowodów na winę osoby, której dotyczy wnioski o uchylenie immunitetu, dołącza się do wniosku.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 23 AB zajmował stanowisko prezesa banku centralnego Łotwy od dnia 21 grudnia 2001 r. do dnia 21 grudnia 2019 r.
- 24 Został on członkiem Rady Ogólnej EBC w następstwie przystąpienia Republiki Łotewskiej do Unii w dniu 1 maja 2004 r., a następnie członkiem Rady Prezesów EBC w następstwie przystąpienia tego państwa członkowskiego do strefy euro w dniu 1 stycznia 2014 r.
- 25 W dniu 17 lutego 2018 r., w wyniku wszczęcia względem niego przez Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (biuro ds. zapobiegania i zwalczania korupcji, Łotwa, zwane dalej „KNAB”) postępowania przygotowawczego w sprawie karnej, AB został zatrzymany, a następnie zwolniony w dniu 19 lutego 2018 r. Decyzją wydaną tego samego dnia KNAB zarządził względem AB szereg środków zapobiegawczych, w tym zakaz pełnienia funkcji prezesa banku centralnego Łotwy. W dniu 28 czerwca 2018 r. AB został oskarżony przez prokurator prowadzącą sprawę o przestępstwa korupcji.
- 26 Wyrokiem z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Łotwa (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139), Trybunał, orzekając w przedmiocie skarg wniesionych przez AB i EBC, stwierdził nieważność decyzji KNAB z dnia 19 lutego 2018 r. w zakresie, w jakim zakazywała ona AB wykonywania funkcji prezesa banku centralnego Łotwy. Trybunał orzekł, że Republika Łotewska nie wykazała, iż odwołanie AB ze stanowiska zostało oparte na istnieniu wystarczających przesłanek świadczących o tym, iż dopuścił się on poważnego uchybienia w rozumieniu art. 14.2 akapit drugi protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC.
- 27 Akt oskarżenia wobec AB został uzupełniony w dniu 24 maja 2019 r. i zawierał trzy zarzuty.
- 28 Zarzut pierwszy przedstawiony AB dotyczy przyjęcia przed dniem 30 czerwca 2010 r. oferty łapówki złożonej przez KM, prezesa rady nadzorczej łotewskiego banku, oraz samej łapówki, w formie grupowej podróży rekreacyjnej na Kamczatkę (Rosja) o wartości 7490 EUR, która miała miejsce w dniach 20–30 sierpnia 2010 r. W zamian AB miał udzielić KM porad mających na celu umożliwienie jego bankowi uniknięcia nadzoru Finanšu un kapitāla tirgus komisija (komisji ds. rynków finansowych i kapitałowych, Łotwa, zwanej dalej „FKTK”) oraz powstrzymać się od udziału w spotkaniach FKTK, w trakcie których poruszano kwestie związane z nadzorem nad tym bankiem.
- 29 Zarzut drugi przedstawiony AB dotyczy, po pierwsze, przyjęcia po dniu 23 sierpnia 2012 r. oferty łapówki wynoszącej 500 000 EUR ze strony OP, wiceprezesa zarządu tego banku łotewskiego, w zamian za porady AB mające na celu uzyskanie zniesienia ograniczeń działalności tego banku zarządzonych przez FKTK i zapobieżenie innym ograniczeniom, a po drugie, zaakceptowania przez AB wpłaty połowy tej kwoty, to jest 250 000 EUR. Druga połowa łapówki, która miała zostać wypłacona po wydaniu przez FKTK korzystnej dla tego banku decyzji, nie została przekazana AB.

- 30 Trzeci z przedstawionych AB zarzutów dotyczy prania pieniędzy w celu ukrycia pochodzenia, transferów i własności środków wypłaconych na rzecz AB odpowiadających łapówce, o której mowa w zarzucie drugim. Łapówka ta miała zostać zainwestowana w nabycie nieruchomości przez spółkę fasadową z wykorzystaniem środków wniesionych przez pośrednika.
- 31 W toku postępowania karnego adwokaci AB zwrócili się do sądu odsyłającego o wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów. Powołując się na art. 11 i 22 tego protokołu, podnieśli oni, że immunitet jurysdykcyjny przewidziany w tym protokole ma zastosowanie do AB w odniesieniu do działań podejmowanych przez niego w charakterze członka Rady Prezesów EBC.
- 32 Prokurator nie kwestionuje możliwości skorzystania przez AB z takiego immunitetu, w sytuacji gdy działa on w charakterze członka Rady Prezesów EBC, lecz uważa, że czyny zarzucane mu w ramach sprawy karnej w postępowaniu głównym nie są związane z wykonywaniem przez niego funkcji członka tej rady, tak że protokół w sprawie przywilejów i immunitetów nie ma zastosowania do AB.
- 33 Sąd odsyłający uznał, że powinien – przed rozpoczęciem ustnego etapu postępowania karnego – rozstrzygnąć w przedmiocie istnienia i zakresu ewentualnego immunitetu AB. Sąd ten zastanawia się, czy status prezesa banku centralnego Łotwy, z którego wynika również status członka Rady Prezesów EBC, przyznaje AB automatycznie immunitet w zakresie ścigania karnego i immunitet jurysdykcyjny. Jeżeli tak jest, sąd odsyłający wskazuje, że należałoby ustalić, czy konieczne jest wniesienie o bezwzględne uchylenie tego immunitetu, czy też organ odpowiedzialny za dany etap postępowania, czyli prokurator w odniesieniu do postępowania przygotowawczego i sąd rozpoznający sprawę co do istoty – w odniesieniu do postępowania sądowego, jest właściwy do dokonania oceny, czy w specyficznym kontekście przedmiotowego postępowania karnego – istnieje interes Unii w tym, by zainteresowany korzystał z takiego immunitetu, a przy założeniu, że taki interes istnieje – do wniesienia o uchylenie wspomnianego immunitetu wyłącznie wtedy, gdy dane czyny są związane z wykonywaniem funkcji w ramach instytucji Unii, w analizowanym przypadku – EBC. Jeżeli członkowi Rady Prezesów EBC przysługuje immunitet w zakresie postępowania karnego, sąd odsyłający zastanawia się również nad tym, na jakim etapie postępowania należy wystąpić o uchylenie tego immunitetu. Wreszcie sąd odsyłający zauważa, że wobec tego, że zachowanie i czyny danej osoby są określane przez wszystkie informacje, którymi ten sąd dysponuje, w praktyce nie zawsze łatwo jest oddzielić przyznany w interesie Unii immunitet od czynów popełnionych poza zakresem stosowania tego immunitetu.
- 34 W tych właśnie okolicznościach Rīgas rajona tiesa (sąd rejonowy w Rydze, Łotwa) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy artykuł 11 lit. a) i art. 22 akapit pierwszy [protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów] znajdują zastosowanie do funkcji członka Rady Prezesów [EBC], wykonywanej przez prezesa banku centralnego jednego z państw członkowskich, a mianowicie prezesa banku [centralnego] Łotwy, AB?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy immunitet w postępowaniu karnym przyznany na mocy tych przepisów przysługuje tej osobie również po zwolnieniu przez nią stanowiska [po zakończeniu kadencji] prezesa banku centralnego państwa członkowskiego, a jednocześnie stanowiska członka Rady Prezesów [EBC]?

- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy immunitet ten obejmuje swoim zakresem jedynie »immunitet jurysdykcyjny«, o którym mowa w art. 11 lit. a) [protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów], czy też obejmuje on również całość postępowania karnego, w tym doręczenie aktu oskarżenia oraz czynności dochodzeniowo-śledcze zmierzające do zebrania dowodów? W wypadku gdyby immunitet ten obejmował całość postępowania karnego, czy okoliczność ta ma wpływ na wykorzystanie zebranych dowodów?
- 4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 11 lit. a) [protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów] w związku z art. 17 tego protokołu pozwala organowi prowadzącemu postępowanie przygotowawcze, a na etapie postępowania jurysdykcyjnego składowi orzekającemu, ocenić, czy postępowanie dotyczy interesów Unii Europejskiej, a jedynie w wypadku stwierdzenia, że takie interesy występują w sprawie – to znaczy jeżeli czyny zarzucane AB są związane z funkcjami sprawowanymi przez niego w instytucji Unii Europejskiej – na zwrócenie się do tej instytucji, to jest do [EBC], z wnioskiem o uchylenie przysługującego tej osobie immunitetu?
- 5) Czy występowanie interesu Unii Europejskiej, na potrzeby stosowania [protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów], musi być zawsze bezpośrednio związane z decyzjami lub czynnościami podjętymi w ramach funkcji sprawowanych przez urzędnika w instytucji Unii Europejskiej? Czy wobec tego można wobec takiego urzędnika wszcząć postępowanie karne, jeżeli zarzucane mu czyny nie są związane z funkcjami sprawowanymi przez niego w instytucji Unii Europejskiej, ale z działaniami podejmowanymi w ramach jego funkcji krajowych?''.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 35 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży co do istoty do ustalenia, czy art. 22 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów należy interpretować w ten sposób, że prezes banku centralnego państwa członkowskiego może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) tego protokołu.
- 36 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że prezes banku centralnego państwa członkowskiego należy do osób, o których mowa w art. 22 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów.
- 37 Artykuł 22 ust. 1 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów przewiduje bowiem, że protokół ma zastosowanie do EBC, członków jego organów i personelu, bez uszczerbku dla postanowień protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC.
- 38 Tymczasem, po pierwsze, prezesi banków centralnych państw członkowskich, których walutą jest euro, są na podstawie art. 283 ust. 1 TFUE i art. 10.1 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC z mocy prawa członkami Rady Prezesów EBC, która zgodnie z art. 129 ust. 1 TFUE i art. 9.3 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC stanowi organ decyzyjny EBC. Po drugie, art. 44.2 tego statutu przewiduje, że prezesi krajowych banków centralnych państw członkowskich są członkami Rady Ogólnej, trzeciego organu decyzyjnego EBC zgodnie z art. 44.1 wspomnianego protokołu.

- 39 W konsekwencji, jako członek co najmniej jednego organu EBC, prezes banku centralnego państwa członkowskiego należy do osób, o których mowa w art. 22 ust. 1 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów. W związku z tym protokół ten ma do niego zastosowanie.
- 40 W drugiej kolejności powstaje pytanie, czy prezes krajowego banku centralnego może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów.
- 41 Z jednej bowiem strony art. 22 ust. 1 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów nie precyzuje postanowień tego protokołu mających zastosowanie do osób, których dotyczy. Z drugiej strony wspomniany protokół przyznaje immunitety, zróżnicowane ze względu na ich charakter i zakres, trzem kategoriom osób, do których przynależność prezesa krajowego banku centralnego nie jest oczywista.
- 42 Po pierwsze, immunitety członków Parlamentu Europejskiego przewidziane w art. 8 i 9 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów są zdefiniowane w sposób, który dotyczy konkretnie ich funkcji, a zatem nie mają zastosowania do prezesa krajowego banku centralnego.
- 43 Po drugie, immunitety przedstawicieli państw członkowskich uczestniczących w pracach instytucji Unii, będące przedmiotem art. 10 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, również nie mogą przysługiwać prezesowi krajowego banku centralnego. Z jednej strony nie można go uznać za przedstawiciela państwa członkowskiego, gdy wykonuje swoje obowiązki członka Rady Prezesów lub Rady Ogólnej EBC. Artykuł 130 TFUE i art. 7 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC przewidują bowiem, że w wykonywaniu zadań powierzonych im przez traktaty prezesi krajowych banków centralnych nie mogą zwracać się o instrukcje między innymi do organów krajowych ani ich przyjmować od takich organów (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., *Rimšēvičs i EBC/Łotwa*, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 72). Z drugiej strony i w każdym razie immunitety przedstawicieli państw członkowskich uczestniczących w pracach instytucji Unii mają charakter „zwyczajowych [...] immunitetów [...]”, co, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 56 opinii, należy rozumieć jako odniesienie do immunitetów przewidzianych w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. Tymczasem takie immunitety, przyznane dyplomatom w celu zapewnienia skutecznego wykonywania funkcji placówek dyplomatycznych i konsularnych w państwie miejsca zamieszkania, są ze swej natury nieskuteczne wobec państw, których osoby objęte takimi immunitetami są przedstawicielami. W konsekwencji prezes banku centralnego państwa członkowskiego nie może w żadnym wypadku powoływać się na te immunitety wobec organów tego państwa członkowskiego.
- 44 Po trzecie, o ile urzędnicy i inni pracownicy Unii korzystają, na podstawie art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, z immunitetu jurysdykcyjnego w odniesieniu do czynów popełnionych przez nich w ramach czynności służbowych, obejmującego również słowa wypowiedziane lub napisane, należy zauważyć, że prezesi krajowych banków centralnych znajdują się w sytuacji odmiennej niż owi urzędnicy i inni pracownicy. Przede wszystkim, jako organy krajowe są oni powoływani i w razie potrzeby odwoływani przez państwa członkowskie (wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., *Rimšēvičs i EBC/Łotwa*, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 72). Poza tym nie są oni podporządkowani instytucji Unii, ponieważ na mocy art. 130 TFUE i art. 7 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC nie mogą zwracać się o instrukcje ani przyjmować instrukcji od instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, ani też państw członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu.

- 45 Jednakże stanowisko prezesa krajowego banku centralnego, wprawdzie organu krajowego, lecz działającego w ramach ESBC i zasiadającego, jeśli jest prezesem krajowego banku centralnego państwa członkowskiego, którego walutą jest euro, w głównym organie zarządzającym EBC, wiąże się z pełnieniem podwójnej roli determinującej mieszany status takiego stanowiska (wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Łotwa, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 70). Tym samym prezes ten działa na rzecz instytucji Unii, w niniejszym przypadku EBC, w ramach wykonywania funkcji członka Rady Prezesów. Podobnie rzecz się ma, jak wynika z pkt 38 niniejszego wyroku, z prezesem krajowego banku centralnego państwa członkowskiego, którego walutą nie jest euro, w odniesieniu do wykonywania funkcji członka Rady Ogólnej EBC.
- 46 Immunitet, z którego korzysta prezes banku centralnego przy wykonywaniu funkcji członka Rady Prezesów EBC lub członka Rady Ogólnej EBC wynika więc z wymogu zapewnienia EBC immunitetów niezbędnych do wykonywania jego funkcji, jak wynika z art. 39 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC. W konsekwencji prezes banku centralnego powinien korzystać przy wykonywaniu tych funkcji z przywilejów i immunitetów koniecznych do wypełniania zadań EBC.
- 47 Ponadto przyznanie prezesom krajowych banków centralnych możliwości skorzystania z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, który ma na celu zagwarantowanie niezależności jego beneficjentów od władz krajowych w interesie Unii, może wzmacniać niezależność, jakiej art. 130 TFUE i art. 7 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC wymagają w szczególności od tych prezesów w wykonywaniu uprawnień i zadań powierzonych im w traktatach i w protokole w sprawie statutu ESBC i EBC.
- 48 Co więcej, ponieważ prezesi krajowych banków centralnych nie mogą w sposób oczywisty korzystać z żadnego z pozostałych dwóch immunitetów przewidzianych w protokole w sprawie przywilejów i immunitetów, odmówienie im również możliwości skorzystania z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów prowadziłoby do paradoksalnego skutku w postaci pozbawienia wszelkiego immunitetu osób, którym traktaty powierzają odpowiedzialność za prowadzenie polityki pieniężnej Unii, i zatem osób, które wspomniane traktaty zamierzały wyraźnie wyłączyć spod jakiegokolwiek wpływu przy wykonywaniu tego zadania.
- 49 Wreszcie art. 22 ust. 1 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on personelowi EBC, do którego wyraźnie się odnosi, ten sam immunitet jurysdykcyjny co immunitet przysługujący personelowi innych instytucji Unii. Tymczasem ani z traktatów, ani z protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC nie wynika, że prawodawca Unii zamierzał przyznać członkom organów EBC, a w szczególności członkom Rady Prezesów, jego głównego organu decyzyjnego, ochronę słabszą niż ogółowi personelu EBC.
- 50 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 22 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów należy interpretować w świetle art. 130 TFUE i art. 7 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC w ten sposób, że prezes banku centralnego państwa członkowskiego może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów w odniesieniu do czynów popełnionych przez niego w ramach czynności służbowych w charakterze członka organu EBC.

W przedmiocie pytania drugiego

- 51 W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży co do istoty do ustalenia, czy art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów w związku z art. 22 tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że prezes banku centralnego państwa członkowskiego nadal korzysta z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) wspomnianego protokołu po zaprzestaniu pełnienia funkcji.
- 52 Zgodnie z tym ostatnim przepisem urzędnicy i inni pracownicy Unii nadal korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego po zakończeniu pełnienia przez nich funkcji. Tymczasem, jak zostało stwierdzone w pkt 50 niniejszego wyroku, prezesowi krajowego banku centralnego przysługuje ten immunitet jurysdykcyjny ze względu na jego status członka organu EBC, zgodnie z art. 22 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów. Co za tym idzie, zachowuje on ten immunitet po tym, jak zaprzestał pełnienia funkcji członka takiego organu.
- 53 Dlatego też zakończenie pełnienia funkcji prezesa krajowego banku centralnego, które zgodnie z art. 10.1 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC kładzie kres pełnieniu przez tego prezesa z mocy prawa funkcji członka organu EBC, nie pozbawia go możliwości korzystania z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów.
- 54 W konsekwencji na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów w związku z art. 22 tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że prezes banku centralnego państwa członkowskiego nadal korzysta, w odniesieniu do czynów popełnionych przez niego w ramach czynności służbowych, z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) wspomnianego protokołu po zaprzestaniu pełnienia funkcji.

W przedmiocie pytania czwartego

- 55 W pytaniu czwartym, które należy zbadać przed pytaniem trzecim, sąd odsyłający dąży co do istoty do ustalenia, czy art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów w związku z art. 17 tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że zezwala on krajowemu organowi odpowiedzialnemu za postępowanie karne, czyli, stosownie do etapu postępowania, organowi ścigania lub właściwemu sądowi karnemu, na samodzielne stwierdzenie, przed wystąpieniem o uchylenie tego immunitetu do zainteresowanej instytucji Unii, że przesłanki korzystania z immunitetu jurysdykcyjnego zostały spełnione.
- 56 Na wstępie należy zauważyć, że art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów przewiduje, że urzędnicy i inni pracownicy Unii korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego jedynie w odniesieniu do czynów popełnionych przez nich w ramach czynności „służbowych”, czyli w ramach powierzonego Unii zadania (wyrok z dnia 11 lipca 1968 r., Sayag i Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, s. 585).
- 57 Ponadto przywileje i immunitety przyznane Unii na podstawie tego protokołu mają charakter funkcjonalny, gdyż ich celem jest zapobieżenie zakłóceniom funkcjonowania i niezależności Unii, co oznacza w szczególności, że przywileje, immunitety i inne udogodnienia przyznaje się urzędnikom i innym pracownikom Unii wyłącznie w interesie Unii (postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 19, 20; wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, pkt 47).

- 58 W celu zagwarantowania tego funkcjonalnego charakteru art. 17 akapit pierwszy wspomnianego protokołu stanowi, że immunitet przyznaje się urzędnikom i innym pracownikom Unii wyłącznie w interesie Unii. Artykuł 17 akapit drugi tego samego protokołu wdraża tę zasadę, przewidując, że każda instytucja Unii powinna uchylić immunitet udzielony urzędnikowi lub innemu pracownikowi, kiedy uzna, że uchylenie takiego immunitetu nie jest sprzeczne z interesami Unii.
- 59 Z powyższego wynika, że ocena, czy uchylenie immunitetu jest sprzeczne z interesami Unii, należy do zainteresowanej instytucji Unii, a nie do organu krajowego odpowiedzialnego za prowadzenie postępowania karnego.
- 60 Natomiast ani art. 11 lit. a), ani art. 17 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów nie wskazują, jaki organ jest właściwy do dokonania oceny przesłanki zastosowania immunitetu jurysdykcyjnego, o której mowa w pkt 56 niniejszego wyroku, a mianowicie, że czyn zarzucany urzędnikowi lub pracownikowi Unii powinien zostać popełniony przez niego w ramach czynności służbowych.
- 61 W konsekwencji organ właściwy do dokonania oceny, czy przesłanka ta została spełniona, należy ustalić w oparciu o kontekst i cel tych postanowień protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów.
- 62 W pierwszej kolejności instytucja Unii, na rzecz której świadczy pracę zainteresowany urzędnik lub pracownik, jest w najlepszej sytuacji, by określić, w jakim charakterze on działał. Jest nawet możliwe, że znajduje się ona w posiadaniu dokumentów niezbędnych dla stwierdzenia naruszenia (postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315). Co więcej, przyznana zainteresowanej instytucji przez art. 17 akapit drugi protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów wyraźna kompetencja do sprawdzenia, czy skierowany do niej wniosek o uchylenie immunitetu nie jest sprzeczny z interesami Unii, przyznaje jej tym samym kompetencję do upewnienia się, że czyn zarzucany urzędnikowi lub innemu pracownikowi został popełniony w ramach czynności służbowych wykonywanych na rzecz Unii. Jeżeli bowiem działania urzędnika i innego pracownika nie zostały podjęte w ramach czynności służbowych, prowadzone przeciwko tym ostatnim postępowanie karne nie może tym bardziej naruszać interesów Unii. Z powyższego wynika, że instytucja Unii, na rzecz której zainteresowany świadczy pracę, jest właściwa do dokonania oceny przesłanki, o której mowa w pkt 56 niniejszego wyroku.
- 63 W drugiej kolejności taki wniosek nie oznacza jednak, że zainteresowana instytucja Unii jest w każdych okolicznościach właściwa do dokonania oceny, czy czyn zarzucany urzędnikowi lub innemu pracownikowi Unii został popełniony przez niego w ramach czynności służbowych.
- 64 Jak bowiem wskazała co do istoty rzecznik generalna w pkt 93 opinii, to przede wszystkim na właściwych organach lub sądach państw członkowskich w praktyce ciąży obowiązek ustalenia, czy istnieje przeszkoda w prowadzeniu postępowania karnego przeciwko członkowi personelu Unii ze względu na immunitet, na który może się on powołać, ponieważ tylko one posiadają informacje pozwalające na stwierdzenie, czy zarzucany czyn wykazuje cechy czynu popełnionego przez takiego członka personelu w ramach czynności służbowych wykonywanych na rzecz instytucji Unii, do której należy.

- 65 Jeżeli w tych okolicznościach owe organy lub sądy nie dysponowałyby jakąkolwiek kompetencją do dokonania oceny, czy czyn został popełniony w ramach czynności służbowych, byłyby zobowiązane zwrócić się do zainteresowanej instytucji Unii o uchylenie immunitetu we wszystkich przypadkach, w których zarzucany czyn został popełniony przez urzędnika lub pracownika Unii.
- 66 Jednakże taka wykładnia byłaby sprzeczna z celami wyznaczonymi przez autorów traktatów, którzy przyznali urzędnikom i innym pracownikom Unii immunitet jurysdykcyjny.
- 67 Po pierwsze bowiem, immunitet jurysdykcyjny jest na podstawie art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów ograniczony do czynności służbowych wykonywanych przez urzędników i innych pracowników Unii i obejmuje w konsekwencji jedynie ograniczony zakres czynów karalnych, które urzędnicy i inni pracownicy mogą popełnić. W tym względzie z orzecznictwa wynika, że pojęcie to obejmuje wyłącznie czyny, które ze względu na swój charakter oznaczają udział osoby powołującej się na immunitet w wykonywaniu zadań instytucji, do której należy (wyrok z dnia 11 lipca 1968 r., Sayag i Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, s. 585). W świetle tej definicji okoliczności wypełniające znamiona oszustwa, lub – jak w ramach postępowania głównego – korupcji i prania pieniędzy, w sposób oczywisty nie mieszczą się w zakresie funkcji urzędnika lub innego pracownika Unii, podobnie jak w zakresie funkcji prezesa banku centralnego państwa członkowskiego zasiadającego w organie EBC, a co za tym idzie nie mogą stanowić czynów popełnionych w ramach czynności służbowych.
- 68 Po drugie, z art. 17 akapit pierwszy protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów wynika, że immunitet jurysdykcyjny ma na celu wyłącznie zapewnienie ochrony interesów Unii, zapobiegając utrudnianiu jej funkcjonowania i niezależności (postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 19), a zatem nie może stanowić przeszkody w wykonywaniu przez państwa członkowskie ich kompetencji w zakresie karania przestępstw, jeżeli interesy te nie wchodzą w grę.
- 69 Tymczasem wykonywanie tej kompetencji byłoby utrudnione lub co najmniej systematycznie opóźniane, gdyby organ krajowy odpowiedzialny za postępowanie karne był w każdym wypadku zobowiązany do zwrócenia się do zainteresowanej instytucji Unii o uchylenie immunitetu w sytuacji wszczęcia postępowania karnego przeciwko jednemu z urzędników lub innych pracowników tej instytucji.
- 70 W konsekwencji ten organ krajowy powinien móc stwierdzić, że popełnione przez urzędnika lub innego pracownika Unii przestępstwo w sposób oczywisty nie zostało popełnione przez tego urzędnika lub innego pracownika w ramach wykonywania obowiązków służbowych.
- 71 Podział kompetencji między krajowym organem odpowiedzialnym za postępowanie karne a zainteresowaną instytucją Unii w zakresie oceny, czy czyn mogący podlegać kwalifikacji karnej został popełniony przez urzędnika lub innego pracownika Unii w ramach wykonywania przez nich obowiązków służbowych, jest zresztą zgodny z intencją wyrażoną przez autorów traktatów w art. 18 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów. Artykuł ten przewiduje bowiem, że przy stosowaniu tego protokołu instytucje Unii powinny współpracować z właściwymi władzami zainteresowanych państw członkowskich.
- 72 W tym względzie Trybunał orzekł, że aktywne wspieranie postępowania sądowego poprzez przekazywanie sądowi krajowemu dokumentów i zezwalanie unijnym urzędnikom lub pracownikom na składanie zeznań w charakterze świadków w postępowaniu krajowym stanowi

obowiązek każdej instytucji Unii i że instytucje te, stosując protokół, są zobowiązane do przestrzegania ciążącego na nich obowiązku lojalnej współpracy z władzami krajowymi, w szczególności z władzami sądowymi (zob. podobnie postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 21, 22).

- 73 Co się tyczy sposobów realizowania tej współpracy, należy zauważyć, że w praktyce kwestia, czy zarzucany czyn został popełniony przez urzędnika lub innego pracownika Unii w ramach czynności służbowych, powstaje w ramach postępowania karnego prowadzonego przez odpowiedzialny za nie krajowy organ i że organ ten jest w stanie dokonać jedynie pobieżnej oceny rzeczywistego charakteru tego kryterium. Jeżeli zatem organ ten stwierdzi, że czyn będący przedmiotem postępowania karnego w oczywisty sposób nie został popełniony przez urzędnika lub innego pracownika Unii, któremu został postawiony zarzut, w ramach czynności służbowych, postępowanie prowadzone przeciwko niemu może być kontynuowane, jako że immunitet jurysdykcyjny nie znajduje zastosowania. Natomiast w sytuacji gdy na jakimkolwiek etapie postępowania karnego wspomniany organ krajowy podejmie wątpliwości co do tej kwestii, na podstawie zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE i zgodnie z art. 18 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, powinien zwrócić się do zainteresowanej instytucji Unii, a w przypadku gdy uzna ona, że czyn został popełniony w ramach czynności służbowych – powinien zwrócić się o uchylenie przez nią immunitetu urzędnikowi lub innemu pracownikowi, któremu został postawiony zarzut.
- 74 W przypadku gdy organ krajowy odpowiedzialny za postępowanie karne stwierdzi z góry, że dany czyn został popełniony przez urzędnika lub innego pracownika w ramach czynności służbowych, powinien on bezpośrednio zwrócić się do zainteresowanej instytucji Unii z wnioskiem o uchylenie ich immunitetu, jeżeli zamierza kontynuować to postępowanie. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 17 akapit drugi protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, która stanowi szczególnie wyraz obowiązku lojalnej współpracy ciążącego na instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii wobec państw członkowskich, taki wniosek o uchylenie immunitetu powinien zostać uwzględniony, chyba że zostanie ustalone, że sprzeciwiają się temu interesy Unii. Ów funkcjonalny, a co za tym idzie, względny charakter przywilejów i immunitetów Unii, który Trybunał miał już okazję podkreślić (postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 20), jest istotny, tym bardziej że skuteczność ścigania, w szczególności ścigania karnego, w państwach członkowskich może być bezpośrednio związana z interesami Unii, w szczególności w zakresie ochrony jej interesów finansowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 maja 2018 r., Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, pkt 27–29; z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 53–55; z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 212–214).
- 75 Poszanowanie podziału i właściwego wykonywania opisanych powyżej kompetencji zapewnia, w stosownym przypadku, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie ze środkami prawnymi przewidzianymi w traktatach. Tak więc uchybienie przez odpowiedzialne za postępowanie karne organy krajowe, w tym sądowe, ciążącemu na nich i wynikającemu z zasady lojalnej współpracy obowiązkowi zwrócenia się do zainteresowanej instytucji Unii, w sytuacji gdy nie można racjonalnie wykluczyć, że czyn stanowiący zarzucane naruszenie został popełniony w ramach czynności służbowych, może zostać zgłoszone Trybunałowi w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianego w art. 258 TFUE. Natomiast, jeżeli do zainteresowanej instytucji Unii zwrócono się o uchylenie immunitetu, a instytucja ta odmówiła tego uchylenia, ważność tej odmowy może być przedmiotem pytania prejudycjalnego za strony właściwego sądu krajowego lub nawet skargi bezpośredniej danego

państwa członkowskiego na podstawie art. 263 TFUE. Wreszcie urzędnik lub inny pracownik Unii, któremu został postawiony zarzut, może wnieść do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 90 ust. 2 i art. 91 regulaminu pracowniczego urzędników skargę na decyzję instytucji Unii, na rzecz której pracuje, o uchyleniu jego immunitetu jurysdykcyjnego, ponieważ decyzja ta stanowi akt dla niego niekorzystny (wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, pkt 48).

- 76 Mając na uwadze wniosek przedstawiony w pkt 50 niniejszego wyroku, zgodnie z którym prezesowi krajowego banku centralnego przysługuje immunitet jurysdykcyjny na podstawie art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów jako członkowi organu EBC na podstawie art. 22 tego protokołu, wykładnia przedstawiona w pkt 56–75 niniejszego wyroku ma zastosowanie w ten sam sposób do takiego prezesa.
- 77 W świetle powyższych rozważań na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, w związku z art. 17 i 22 tego protokołu, należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ odpowiedzialny za postępowanie karne, czyli, stosownie do etapu postępowania, organ ścigania lub właściwy sąd karny, jest właściwy w pierwszej kolejności do dokonania oceny, czy ewentualne naruszenie popełnione przez prezesa krajowego banku centralnego, jako członka organu EBC, stanowi czyn tego prezesa popełniony w ramach czynności służbowych wykonywanych na rzecz tego organu, a w razie wątpliwości wspomniany organ krajowy ma obowiązek zwrócić się, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, do EBC o zajęcie stanowiska i zastosować się do niego. Wyłącznie do EBC należy natomiast ocena, w sytuacji gdy zostanie do niego złożony wniosek o uchylenie immunitetu tego prezesa, czy takie uchylenie immunitetu jest sprzeczne z interesami Unii, z zastrzeżeniem ewentualnej kontroli tej oceny dokonywanej przez Trybunał.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 78 W pytaniu trzecim sąd odsyłający dąży co do istoty do ustalenia, czy art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w nim immunitet jurysdykcyjny stoi na przeszkodzie wszystkim etapom postępowania karnego, w szczególności dochodzeniu, gromadzeniu dowodów i doręczeniu aktu oskarżenia, czy też stoi on na przeszkodzie jedynie temu, aby osoby nim objęte mogły być sądzone i skazane przez sąd, a także czy tenże immunitet jurysdykcyjny stoi na przeszkodzie późniejszemu wykorzystaniu dowodów uzyskanych w trakcie dochodzenia.
- 79 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zarówno z wymogu jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równego traktowania wynika, że treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich do celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinna zwykle w całej Unii Europejskiej być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni, niezależnie od kwalifikacji stosowanych w państwach członkowskich, z uwzględnieniem brzmienia rozpatrywanego przepisu oraz jego kontekstu i celu uregulowania, którego jest on częścią [wyrok z dnia 9 września 2021 r., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-18/20, EU:C:2021:710, pkt 32].

- 80 Wynika z tego, że w braku odesłania w art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów do prawa krajowego pojęcie „immunitetu jurysdykcyjnego” zawarte w tym postanowieniu należy uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii, którego znaczenie i zakres powinny być identyczne we wszystkich państwach członkowskich. Do Trybunału należy zatem nadanie temu pojęciu jednolitej wykładni w porządku prawnym Unii.
- 81 Co się tyczy brzmienia art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, należy zauważyć, że we wszystkich wersjach językowych immunitet przewidziany w tym postanowieniu sprzeciwia się co najmniej temu, aby osoby nim objęte mogły być sądzone i skazane przez sąd. Natomiast z samego brzmienia wspomnianego postanowienia nie można wywieść, czy immunitet ten nie obejmuje również niektórych czynności z zakresu postępowania karnego, o których mowa w pkt 78 niniejszego wyroku, jak zauważyła co do istoty rzecznik generalna w pkt 71 opinii.
- 82 W konsekwencji pojęcie „immunitetu jurysdykcyjnego” w rozumieniu tego postanowienia należy interpretować w świetle kontekstu i celów tego postanowienia.
- 83 Co się tyczy kontekstu art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, należy zauważyć, że art. 8 i 9 tego protokołu definiują zakres immunitetu członków Parlamentu Europejskiego w sposób bardziej precyzyjny niż zakres immunitetu urzędników i innych pracowników Unii. Z artykułów tych wynika, że immunitet członków Parlamentu jest określony w ten sposób, że obejmuje dochodzenie, a zatem nie jest ograniczony do samego etapu sądenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 października 2008 r., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, pkt 27; z dnia 17 września 2020 r., Troszczynski/Parlament, C-12/19 P, EU:C:2020:725, pkt 39). Natomiast art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów nie zawiera takiego uściślenia w odniesieniu do immunitetu jurysdykcyjnego.
- 84 Co się tyczy celów realizowanych przez art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, ma on na celu uniemożliwienie prowadzenia przez organy państwa członkowskiego postępowania karnego przeciwko urzędnikowi lub innemu pracownikowi Unii jedynie w wyjątkowych wypadkach – gdy zarzucany im czyn został popełniony przez tego urzędnika lub innego pracownika w ramach czynności służbowych – i w zakresie ściśle niezbędnym dla ochrony interesów Unii. Tymczasem ocena tych przesłanek stosowania immunitetu jurysdykcyjnego wymaga w pierwszej kolejności ustalenia stanu faktycznego i możliwości przypisania sprawstwa danemu urzędnikowi lub innemu pracownikowi, a tym samym wymaga najczęściej przeprowadzenia dochodzenia policyjnego lub sądowego oraz zgromadzenia dowodów. Zablokowanie przez immunitet jurysdykcyjny możliwości przeprowadzenia dochodzeń policyjnych lub sądowych byłoby zatem sprzeczne ze względnym zakresem, jaki autorzy protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów mu przyznali.
- 85 Ponadto zbyt szeroka wykładnia immunitetu jurysdykcyjnego, obejmująca dochodzenia policyjne i sądowe oraz postępowania karne przygotowawcze, mogłaby prowadzić do przyznania urzędnikom i innym pracownikom Unii prawie całkowitego zwolnienia z odpowiedzialności karnej i wprowadzać stanowiącą nadużycie przeszkodę w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w danym państwie członkowskim, gdy sprawa dotyczy jednego z nich, co byłoby sprzeczne z wyrażonymi w art. 2 TUE wartościami, do których urzeczywistnienia dążyli autorzy traktatów, w szczególności z zasadą państwa prawa. W tym względzie nie jest w szczególności uzasadnione, aby organ odpowiedzialny za postępowanie karne nie mógł doręczyć takiemu urzędnikowi lub innemu pracownikowi aktu oskarżenia.

- 86 Z powyższego wynika, że immunitet jurysdykcyjny przewidziany w art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów nie stoi na przeszkodzie wszystkim etapom postępowania karnego, w szczególności dochodzeniu, gromadzeniu dowodów i doręczeniu aktu oskarżenia.
- 87 Niemniej, jeżeli już na etapie dochodzenia prowadzonego przez organy krajowe i przed wszczęciem postępowania sądowego zostanie stwierdzone, że urzędnik lub inny pracownik Unii może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego w odniesieniu do czynów będących przedmiotem postępowania karnego, do organów tych należy, zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE i art. 18 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, zwrócić się o uchylenie immunitetu do zainteresowanej instytucji Unii, która wówczas jest zobowiązana do działania w szczególności zgodnie z zasadami przedstawionymi w pkt 58, 62 i 74 niniejszego wyroku.
- 88 Co się tyczy kwestii, czy immunitet jurysdykcyjny stoi na przeszkodzie późniejszemu wykorzystaniu dowodów zgromadzonych w trakcie dochodzenia, z powyższego wynika, że immunitet ten nie ma takiego zakresu. Stoi on na przeszkodzie jedynie wszelkiemu wykorzystaniu dowodów zgromadzonych w celu osądzenia i skazania danego urzędnika lub innego pracownika Unii za czyn objęty tym immunitetem. Natomiast ze względu na to, że wspomniany immunitet przysługuje wyłącznie danemu urzędnikowi lub innemu pracownikowi Unii w odniesieniu do określonego czynu, nie stoi on na przeszkodzie temu, by dowody te mogły być wykorzystane w innych postępowaniach dotyczących innych czynów nieobjętych immunitetem lub skierowanych przeciwko osobom trzecim.
- 89 Z tych samych powodów co te, o których mowa w pkt 76 niniejszego wyroku, wykładnia przedstawiona w pkt 81–88 powyżej ma również zastosowanie do oceny immunitetu jurysdykcyjnego prezesa banku centralnego państwa członkowskiego, będącego członkiem organu EBC.
- 90 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w nim immunitet jurysdykcyjny nie stoi na przeszkodzie wszystkim etapom postępowania karnego, w szczególności dochodzeniu, gromadzeniu dowodów i doręczeniu aktu oskarżenia. Niemniej, jeżeli już na etapie dochodzenia prowadzonego przez organy krajowe i przed wszczęciem postępowania sądowego zostanie stwierdzone, że osoba objęta dochodzeniem może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego w odniesieniu do czynów będących przedmiotem postępowania karnego, do organów tych należy zwrócić się o uchylenie immunitetu do zainteresowanej instytucji Unii. Immunitet ten nie stoi na przeszkodzie temu, by dowody zgromadzone w trakcie dochodzenia zostały wykorzystane w innych postępowaniach sądowych.

W przedmiocie pytania piątego

- 91 W pytaniu piątym sąd odsyłający dąży co do istoty do ustalenia, czy art. 11 lit. a) i art. 17 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów należy interpretować w ten sposób, że można powołać się na immunitet jurysdykcyjny w interesie Unii, jeżeli osobie nim objętej zostały postawione zarzuty w ramach postępowania karnego w przedmiocie czynów niezwiązanych z zadaniami, które wykonuje ona na rzecz instytucji Unii.

- 92 Na wstępie należy przypomnieć, że z art. 11 lit. a) protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów wynika, po pierwsze, że urzędnicy i inni pracownicy Unii korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego jedynie w odniesieniu do dokonanych przez nich czynności służbowych, a po drugie, że zgodnie z art. 17 akapit pierwszy tego protokołu immunitet ten jest przyznawany wyłącznie w interesie Unii.
- 93 Jak zostało wskazane w pkt 73 niniejszego wyroku, jeżeli organ odpowiedzialny za postępowanie karne stwierdzi, że naruszenie popełnione przez urzędnika lub innego pracownika Unii w oczywisty sposób nie stanowi czynu popełnionego w ramach czynności służbowych, może on uchylić immunitet jurysdykcyjny, a istnienie interesu Unii nie musi być oceniane przez zainteresowaną instytucję Unii w ramach wniosku o uchylenie immunitetu.
- 94 W konsekwencji immunitet jurysdykcyjny nie ma zastosowania w ramach postępowania karnego prowadzonego przeciwko urzędnikowi lub innemu pracownikowi Unii w przedmiocie czynów całkowicie niezwiązanych z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych. Jak zostało przypomniane w pkt 76 niniejszego wyroku, wniosek ten odnosi się również do prezesa banku centralnego państwa członkowskiego jako członka organu EBC.
- 95 Ochrona przyznana w ten sposób przez protokół w sprawie przywilejów i immunitetów osobom objętym immunitetem jurysdykcyjnym ma, jak zostało przypomniane w pkt 74 niniejszego wyroku, charakter funkcjonalny, a co za tym idzie względny, i nie pozwala w szczególności chronić ich, w stosownym przypadku, przed ewentualnymi naciskami, które mogłyby być na nie wywierane umyślnie w drodze stanowiącego nadużycie ścigania za czyny, które nie zostały popełnione przez urzędników lub innych pracowników Unii w ramach czynności służbowych. Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy państwa członkowskie mają obowiązek, na mocy art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE, ułatwiać wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Tymczasem takie naciski mogą, jak zauważyła co do istoty rzecznik generalna w pkt 138 opinii, podważyć funkcjonowanie instytucji Unii, a tym samym zagrozić realizacji jej celów.
- 96 W każdym razie poszanowanie obowiązku lojalnej współpracy w świetle art. 18 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów i art. 4 ust. 3 TUE może zostać narzucone w ramach postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Słowenia (archiwa EBC), C-316/19, EU:C:2020:1030]. Ponadto, co się tyczy prezesa krajowego banku centralnego zasiadającego w Radzie Prezesów EBC, art. 130 TFUE, powtórzony w art. 7 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC, który gwarantuje niezależność członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych w wykonywaniu zadań i obowiązków, które zostały im powierzone w traktatach i statucie ESBC i EBC, stanowi również właściwą podstawę prawną dla Komisji, aby doprowadzić do stwierdzenia przez Trybunał, w stosownym przypadku, działań mających na celu podważenie tej niezależności.
- 97 W świetle powyższych rozważań na pytanie piąte należy odpowiedzieć, że art. 11 lit. a) i art. 17 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów należy interpretować w ten sposób, że immunitet jurysdykcyjny nie ma zastosowania, jeżeli osobie nim objętej zostały postawione zarzuty w ramach postępowania karnego w przedmiocie czynów niezwiązanych z zadaniami, które wykonuje ona na rzecz instytucji Unii.

W przedmiocie kosztów

- 98 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 22 Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej należy interpretować w świetle art. 130 TFUE i art. 7 Protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego w ten sposób, że prezes banku centralnego państwa członkowskiego może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej w odniesieniu do czynów popełnionych przez niego w ramach czynności służbowych w charakterze członka organu Europejskiego Banku Centralnego.
- 2) Artykuł 11 lit. a) Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej w związku z art. 22 tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że prezes banku centralnego państwa członkowskiego nadal korzysta, w odniesieniu do czynów popełnionych przez niego w ramach czynności służbowych, z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) wspomnianego protokołu po zaprzestaniu pełnienia funkcji.
- 3) Artykuł 11 lit. a) Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej w związku z art. 17 i 22 tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ odpowiedzialny za postępowanie karne, czyli, stosownie do etapu postępowania, organ ścigania lub właściwy sąd karny, jest właściwy w pierwszej kolejności do dokonania oceny, czy ewentualne naruszenie popełnione przez prezesa krajowego banku centralnego, jako członka organu Europejskiego Banku Centralnego, stanowi czyn tego prezesa popełniony w ramach czynności służbowych wykonywanych na rzecz tego organu, a w razie wątpliwości wspomniany organ krajowy ma obowiązek zwrócić się, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, do Europejskiego Banku Centralnego o zajęcie stanowiska i zastosować się do niego. Natomiast wyłącznie do Europejskiego Banku Centralnego należy ocena, w przypadku gdy wpłynie do niego wniosek o uchylenie immunitetu tego prezesa, czy takie uchylenie immunitetu jest sprzeczne z interesami Unii, z zastrzeżeniem ewentualnej kontroli tej oceny przez Trybunał.
- 4) Artykuł 11 lit. a) Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w nim immunitet jurysdykcyjny nie stoi na przeszkodzie wszystkim etapom postępowania karnego, w szczególności dochodzeniu, gromadzeniu dowodów i doręczeniu aktu oskarżenia. Niemniej, jeżeli już na etapie dochodzenia prowadzonego przez organy krajowe i przed wszczęciem postępowania sądowego zostanie stwierdzone, że osoba objęta dochodzeniem może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego w odniesieniu do czynów będących przedmiotem postępowania karnego, do organów tych należy zwrócić się o uchylenie immunitetu do zainteresowanej instytucji Unii Europejskiej. Immunitet ten nie stoi na przeszkodzie temu, by dowody zgromadzone w trakcie dochodzenia zostały wykorzystane w innych postępowaniach sądowych.

- 5) Artykuł 11 lit. a) i art. 17 Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że immunitet jurysdykcyjny nie ma zastosowania, jeżeli osobie nim objętej zostały postawione zarzuty w ramach postępowania karnego w przedmiocie czynów niezwiązanych z zadaniami, które wykonuje ona na rzecz instytucji Unii Europejskiej.**

Podpisy