



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 29 czerwca 2023 r.¹

Sprawa C-107/23 PPU [Lin]ⁱ

**C.I.,
C.O.,
K.A.,
L.N.,
S.P.**

**przeciwko
Statul român**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Braşov (sąd apelacyjny w Braşowie, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona interesów finansowych Unii – Oszustwo w zakresie VAT – Artykuł 325 ust. 1 TFUE – Konwencja OIF – Dyrektywa (UE) 2017/1371 – Obowiązek zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pomocą odstrasżających i skutecznych środków – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Termin przedawnienia w sprawach karnych – Wyrok stwierdzający niezgodność z konstytucją krajowych przepisów dotyczących przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej – Systemowe ryzyko bezkarności – Ochrona praw podstawowych – Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty – Zasada stosowania z mocą wsteczną względniejszej ustawy karnej (lex mitior) – Krajowy standard ochrony praw podstawowych – Obowiązek rygorystycznego stosowania przez sędziów krajowych wyroków Curtea Constituţională (trybunału konstytucyjnego) – Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w razie niezastosowania się do tych orzeczeń – Prawo odstąpienia od stosowania orzeczeń Curtea Constituţională (trybunału konstytucyjnego) niezgodnych z prawem Unii – Zasada pierwszeństwa prawa Unii

1. W ramach rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni szeregu przepisów prawa Unii w celu rozstrzygnięcia, czy ma on uwzględnić, czy też oddalić nadzwyczajne skargi o uchylenie wyroków wniesione przez osoby skazane na kary pozbawienia wolności za czyny uznane za uchylanie się od opodatkowania i utworzenie zorganizowanej grupy przestępczej.

¹ Język oryginału: hiszpański.

ⁱ — Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

2. Spór dotyczy zgodności z prawem Unii krajowego reżimu przedawnienia odpowiedzialności karnej, który w następstwie interwencji Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) nie przewiduje w odniesieniu do pewnego okresu możliwości przerwania biegu terminów przedawnienia. Zdaniem sądu odsyłającego reżim ten może prowadzić do bezkarności dużej liczby przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii.

3. Odpowiedź na pytania prejudycjalne będzie wymagała od Trybunału rozwinięcia jego dopiero kształtującego się orzecznictwa dotyczącego zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*), która jest chroniona na mocy art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Konwencja OIF²

4. Artykuł 1 ust. 1 konwencji OIF stanowi:

„Do celów niniejszej konwencji nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich polegają na:

[...]

b) w odniesieniu do przychodów – jakimkolwiek umyślnym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:

- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,

[...]”.

5. Artykuł 2 tej konwencji stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia, że działanie określone w artykule 1 oraz udział w, nakłanianie do, lub próba zachowania określonego w artykule 1 ustęp 1, są zagrożone przez skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje karne, włącznie z, przynajmniej w przypadkach poważnego nadużycia finansowego, karami polegającymi na pozbawieniu wolności, które może prowadzić do ekstradycji, przy czym za poważne nadużycie finansowe uważa się takie nadużycie finansowe, które wiąże się przynajmniej z minimalną kwotą określoną w każdym państwie członkowskim. Taka minimalna kwota nie może być ustalona na poziomie wyższym niż 50 000 [EUR].

² Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, podpisana w Brukseli w dniu 26 lipca 1995 r. i stanowiąca załącznik do aktu Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 1995, C 316, s. 49; zwana dalej „konwencją OIF”).

[...]”.

2. *Decyzja 2006/928/WE*³

6. Artykuł 1 decyzji 2006/928 stanowi:

„Do dnia 31 marca każdego roku Rumunia przedkłada Komisji sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w załączniku. Pierwsze sprawozdanie zostanie przedłożone Komisji do dnia 31 marca 2007 r.

[...]”.

7. Załącznik do wspomnianej konwencji ma następujące brzmienie:

„Założone cele do osiągnięcia przez Rumunię, o których mowa w art. 1:

- 1) Zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych, zwłaszcza poprzez poprawę możliwości i odpowiedzialności Naczelnej Rady Sądownictwa. Przekazywanie informacji o wpływie nowych kodeksów postępowania cywilnego i postępowania karnego oraz jego kontrola.
- 2) Ustanowienie zgodnie z planem Agencji ds. Etyki, do której zadań należałoby: weryfikacja stanu majątkowego, niezgodności i potencjalnych konfliktów interesów oraz wydawanie wiążących decyzji, na podstawie których można nałożyć sankcje odstrasżające.
- 3) W oparciu o poczynione już postępy, kontynuowanie profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.
- 4) Podjęcie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym”.

3. *Dyrektywa (UE) 2017/1371*⁴

8. Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 2017/1371 stanowi:

„W odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT niniejsza dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie w przypadku poważnych przestępstw przeciwko wspólnemu systemowi [podatku od wartości dodanej (zwanemu dalej »VAT«)]. Do celów niniejszej dyrektywy przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi VAT uważa się za poważne wtedy, gdy umyślne działanie lub zaniechanie zdefiniowane w art. 3 ust. 2 lit. d) jest związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich Unii i wiąże się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 000 000 EUR”.

³ Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. 2017, L 198, s. 29; zwana dalej „dyrektywą PIF”).

9. Zgodnie z art. 16 tej dyrektywy:

„Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., w tym protokoły do tej konwencji z dnia 27 września 1996 r., 29 listopada 1996 r. i 19 czerwca 1997 r., zastępuje się niniejszą dyrektywą ze skutkiem od dnia 6 lipca 2019 r. w stosunku do państw członkowskich związanych niniejszą dyrektywą.

W stosunku do państw członkowskich związanych niniejszą dyrektywą odesłania do konwencji należy odczytywać jako odesłania do niniejszej dyrektywy”.

10. Artykuł 17 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 6 lipca 2019 r. Niezwłocznie przekazują one Komisji tekst tych przepisów. Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 6 lipca 2019 r.

[...]”.

B. Prawo rumuńskie

1. Konstytucja Rumunii

11. Artykuł 15 ust. 2 konstytucji Rumunii stanowi, że „ustawa działa tylko na przyszłość, z wyjątkiem względniejszych ustaw karnych lub ustaw z dziedziny wykroczeń”.

12. Artykuł 147 wspomnianej konstytucji stanowi:

„1. Przepisy obowiązujących ustaw i dekretów, a także rozporządzeń, które zostały uznane za niezgodne z konstytucją, przestają wywoływać skutki prawne po upływie 45 dni od opublikowania wyroku trybunału konstytucyjnego, chyba że w tym okresie parlament lub rząd, w zależności od przypadku, zharmonizuje niezgodne z konstytucją przepisy z postanowieniami konstytucji. W tym okresie przepisy uznane za niezgodne z konstytucją zostają zawieszony z mocy prawa.

[...]

4. Orzeczenia trybunału konstytucyjnego są publikowane w *Monitorul Oficial al României* [(dzienniku urzędowym Rumunii)]. Od daty ich publikacji orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i wywierają skutki prawne jedynie na przyszłość”.

2. Prawo karne

a) Kodeks karny z 1969 r., zmieniony w 1996 r.⁵

13. Zgodnie z art. 123 akapit pierwszy tego kodeksu „[b]ieg przedawnienia [...] przerywa się przez dokonanie jakiegokolwiek czynności, o której, zgodnie z prawem, należy poinformować podejrzanego lub oskarżonego w toku postępowania karnego”.

b) Kodeks karny z 2009 r.⁶

14. Artykuł 5 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. stanowi, że „[j]eżeli między popełnieniem czynu zabronionego a wydaniem prawomocnego wyroku obowiązywała co najmniej jedna ustawa karna, stosuje się ustawę względniejszą”.

15. Zgodnie z art. 5 ust. 2 wspomnianego kodeksu ustęp poprzedni stosuje się również w przypadku, gdy ustawy lub niektóre ich przepisy, które zostały uznane za niezgodne z konstytucją, zawierają względniejsze przepisy karne.

16. Zgodnie z art. 6 ust. 1, „[w] przypadku gdy ustawa przewidująca łagodniejszą karę weszła w życie po uprawomocnieniu się wyroku skazującego i przed pełnym wykonaniem kary pozbawienia wolności lub kary grzywny, nałożona kara, jeżeli przekracza przewidziany w nowej ustawie szczególny maksymalny wymiar kary za popełnione przestępstwo, zostaje obniżona do tego maksymalnego wymiaru”.

17. Artykuł 154 ust. 1 stanowi:

„Terminy przedawnienia odpowiedzialności karnej są następujące:

- a) 15 lat, jeżeli popełnione przestępstwo jest zagrożone ustawowo karą dożywotniego pozbawienia wolności lub karą pozbawienia wolności na okres powyżej 20 lat;
- b) 10 lat, jeżeli popełnione przestępstwo jest zagrożone ustawowo karą pozbawienia wolności na okres nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat;
- c) 8 lat, jeżeli popełnione przestępstwo jest zagrożone ustawowo karą pozbawienia wolności na okres nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 10 lat;
- d) 5 lat, jeżeli popełnione przestępstwo jest zagrożone ustawowo karą pozbawienia wolności na okres nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat;
- e) 3 lata, jeżeli popełnione przestępstwo jest zagrożone ustawowo karą pozbawienia wolności na okres krótszy niż rok lub karą grzywny”.

⁵ Codul Penal din 21 iulie 1968, republicat (Monitorul Oficial al României, parte I, nr 65 z dnia 16 kwietnia 1997 r.) (kodeks karny z dnia 21 lipca 1968 r., ponownie opublikowany). Ten kodeks karny, którego brzmienie wynikało z tekstu przekształconego na mocy Lege nr. 140/1996, pentru modificarea și completarea Codului penal (Monitorul Oficial al României, cz. I, nr 289 z dnia 14 listopada 1996 r.) (ustawy nr 140/1996 zmieniającej kodeks karny), obowiązywał do dnia 1 lutego 2014 r. (zwany dalej „kodeksem karnym z 1969 r.”).

⁶ Legea nr. 286/2009 privind Codul penal z dnia 17 lipca 2009 r. (Monitorul Oficial al României, cz. I, nr 510 z dnia 24 lipca 2009 r.) (ustawa nr 286/2009 – kodeks karny, zwana dalej „kodeksem karnym z 2009 r.”). Obowiązuje ona od dnia 1 lutego 2014 r.

18. Artykuł 155 stanowił:

„(1) Bieg terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej przerywa się przez dokonanie jakiegokolwiek czynności procesowej w postępowaniu.

(2) Każde przerwanie powoduje, że termin biegnie na nowo.

[...]”.

19. Dekretem z mocą ustawy nr 71 z dnia 30 maja 2022 r.⁷ zmieniono art. 155 kodeksu karnego z 2009 r. Od tego czasu ust. 1 tego artykułu ma następujące brzmienie: „[b]ieg terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej przerywa się przez dokonanie jakiegokolwiek czynności procesowej w postępowaniu, o której zgodnie z ustawą należy powiadomić podejrzanego lub oskarżonego”.

c) *Kodeks postępowania karnego*⁸

20. Artykuł 426 lit. b) kodeksu postępowania karnego zezwala na wniesienie skargi nadzwyczajnej o uchylenie prawomocnych wyroków karnych, w przypadku gdy oskarżony został skazany pomimo istnienia dowodów na występowanie podstawy umorzenia postępowania karnego.

d) *Wyrok konstytucyjny nr 297/2018*

21. Wyrokiem nr 297/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r. opublikowanym w dniu 25 czerwca 2018 r. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny), uwzględniając zarzut niezgodności z konstytucją, uznał, że przerwanie biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej z powodu dokonania jakiegokolwiek czynności procesowej w postępowaniu zgodnie z art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. jest niezgodne z konstytucją.

22. Zdaniem Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) wspomniany przepis kodeksu karnego z 2009 r. był pozbawiony przewidywalności i naruszał zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, gdyż użyte w nim określenie „jakakolwiek czynność procesowa” obejmowało również czynności, o których nie zawiadamia się podejrzanego lub oskarżonego. Okoliczność ta uniemożliwiła mu powzięcie wiadomości, że bieg terminu przedawnienia został przerwany oraz że rozpoczął się bieg nowego terminu przedawnienia jego odpowiedzialności karnej⁹.

⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71 din 30 mai 2022 pentru modificarea articolului 155 alineatul (1) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (*Monitorul Oficial al României*, cz. I, nr 531 z dnia 30 maja 2022 r.) (dekret z mocą ustawy nr 71 z dnia 30 maja 2022 r. zmieniający art. 155 ust. 1 ustawy nr 286/2009 – kodeks karny, zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 71/2022”).

⁸ Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (*Monitorul Oficial al României*, cz. I, nr 486 z dnia 15 lipca 2010 r.) (ustawa nr 135/2010 – kodeks postępowania karnego).

⁹ Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) uznał natomiast, że poprzednie rozwiązanie legislacyjne (art. 123 akapit pierwszy kodeksu karnego z 1969 r.) było zgodne z przesłankami przewidywalności ustanowionymi w konstytucji, ponieważ przewidywało ono, że tylko dokonanie czynności, o której zgodnie z prawem należało powiadomić oskarżonego, mogło przerwać bieg terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej.

23. Rumuński ustawodawca nie podjął działań w celu zmiany art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. w sposób wskazany przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny), a w sądach powszechnych powstało niejednolite orzecznictwo dotyczące przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej¹⁰.

e) Wyrok konstytucyjny nr 358/2022

24. Wyrokiem nr 358/2022 z dnia 26 maja 2022 r., opublikowanym w dniu 9 czerwca 2022 r., Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny), uwzględniając nowy zarzut niezgodności z konstytucją, orzekł, że art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. jest niezgodny z konstytucją.

25. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) wskazał, że:

- ustawodawca nie interweniował, jak wymaga tego art. 147 ust. 1 konstytucji, w celu dostosowania przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją w wyroku nr 297/2018 i uregulowania przypadków, w których bieg terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej zostaje przerwany;
- w braku takiej interwencji ustawodawcy organy sądowe nie mogły same określić podstaw przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności. Brak było jasności i przewidywalności w stosowaniu art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r., co prowadziło do niejednolitej praktyki sądowej. Istniejące ramy prawne nie zapewniały elementów legislacyjnych niezbędnych do przewidywalnego stosowania art. 155 ust. 1 wspomnianego kodeksu karnego po wydaniu wyroku nr 297/2018;
- w konsekwencji rumuńskie prawo stanowione nie przewidywało żadnego przypadku przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej od dnia publikacji wyroku nr 297/2018 do dnia wejścia w życie aktu normatywnego ustawodawcy regulującego wyraźnie podstawy przerwania biegu tego terminu¹¹.

f) Wyrok nr 67/2022 Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego)

26. Wyrokiem nr 67/2022 z dnia 25 października 2022 r., opublikowanym w dniu 28 listopada 2022 r., Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny), orzekając w przedmiocie skargi w interesie prawa – jak to określił sąd odsyłający¹² – stwierdził, co następuje:

- przepisy dotyczące przerwania biegu przedawnienia są przepisami prawa karnego materialnego. Z punktu widzenia ich stosowania w czasie podlegają one zasadzie niedziałania prawa karnego wstecz, przewidzianej w art. 3 kodeksu karnego z 2009 r., z wyjątkiem przepisów względniejszych zgodnie z zasadą *lex mitior* ustanowioną w art. 15 ust. 2 konstytucji rumuńskiej i art. 5 wspomnianego kodeksu karnego;

¹⁰ Zgodnie z postanowieniem odsyłającym Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) uznał za niedopuszczalne zarówno wnioski o dokonanie wykładni art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. w następstwie wyroku konstytucyjnego nr 297/2018, jak i skargę nadzwyczajną w interesie prawa wniesioną w celu dokonania wykładni tego przepisu. Znajduje to odzwierciedlenie, odpowiednio, w wyrokach Înaltei Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) nr 5 z dnia 21 marca 2019 r. i nr 25 z dnia 11 listopada 2019 r.

¹¹ Ten akt normatywny został przyjęty kilka dni po opublikowaniu wyroku konstytucyjnego nr 358/2022 (zob. pkt 19 niniejszej opinii).

¹² Lektura tego wyroku wydaje się wskazywać, że chodzi raczej o opinię o charakterze wstępnym w odniesieniu do zagadnień prawnych.

- w okresie od 25 czerwca 2018 r. (data publikacji wyroku konstytucyjnego nr 297/2018, doprecyzowanego wyrokiem konstytucyjnym nr 358/2022) do 30 maja 2022 r. art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. nie przewidywał żadnych podstaw przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej;
- sąd rozpatrujący skargę nadzwyczajną o uchylenie wyroku, opartą na skutkach wyroków konstytucyjnych nr 297/2018 i nr 358/2022, nie może ponownie badać przedawnienia odpowiedzialności karnej, gdy sąd apelacyjny poddał pod dyskusję i zbadał wpływ tej podstawy umorzenia postępowania karnego w toku postępowania poprzedzającego wydanie wyroku nr 358/2022.

3. Przepisy dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

27. W art. 99 lit. §) ustawy nr 303/2004¹³ niestosowanie wyroków Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) lub wyroków wydanych przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) w przedmiocie skarg w interesie prawa zostało określone jako przewinienie dyscyplinarne.

28. Artykuł 271 lit. s) ustawy nr 303/2022¹⁴ stanowi, że „[p]rzewinienie dyscyplinarne stanowi [...] wykonywanie obowiązków w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem”.

29. Zgodnie z art. 272 ustawy nr 303/2022:

„(1) Sędzia lub prokurator działa w złej wierze, jeżeli świadomie narusza przepisy prawa materialnego lub procesowego w celu pokrzywdzenia innej osoby lub jeżeli na to się godzi.

(2) Sędzia lub prokurator dopuszcza się rażącego niedbalstwa, jeżeli narusza przepisy prawa materialnego lub procesowego w sposób zawiniony, poważny, niepodważalny i nieuzasadniony”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

30. Wyrokiem nr 285/AP z dnia 30 czerwca 2020 r.¹⁵ Curtea de Apel Braşov (sąd apelacyjny w Braşowie, Rumunia) skazał prawomocnie szereg osób (C.O., C.I., L.N., K.A. i S.P.) jako sprawców przestępstw uchylania się od opodatkowania i utworzenia zorganizowanej grupy przestępczej.

31. W odniesieniu do przestępstwa uchylania się od opodatkowania sąd, który wydał orzeczenie, ustalił, że w 2010 r. skazani nie zaksięgowali w całości lub w części przeprowadzonych transakcji handlowych oraz przychodów uzyskanych ze sprzedaży na rzecz odbiorców krajowych oleju napędowego, który nabyli w ramach systemu zawieszenia płatności podatku akcyzowego. Skarb państwa poniósł zatem stratę w zakresie zarówno VAT, jak i podatku akcyzowego od oleju napędowego.

¹³ Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătoreşilor şi procurorilor (ponownie opublikowana w *Monitorul Oficial al României*, cz. I, nr 826 z dnia 13 września 2005 r.) (ustawa nr 303/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. o statusie sędziów i prokuratorów).

¹⁴ Legea nr. 303/2022 din 15 noiembrie 2022 privind statutul judecătoreşilor şi procurorilor (opublikowana w *Monitorul Oficial al României* nr 1102 z dnia 16 listopada 2022 r.) (ustawa nr 303/2022 z dnia 15 listopada 2022 r. o statusie sędziów i prokuratorów).

¹⁵ Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2020 r. utrzymano w mocy wyrok Tribunalul Braşov (sądu okręgowego w Braşowie, Rumunia) nr 38/S z dnia 13 marca 2018 r.

32. Orzeczone wyroki skazujące obejmowały karę pozbawienia wolności oraz obowiązek zapłaty odszkodowania za szkodę podatkową w łącznej wysokości 13 964 482 RON (około 3 240 000 EUR), w tym VAT.

33. Dwaj skazani (K.A. i S.P.) przebywają obecnie w zakładzie karnym w wykonaniu wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r.

34. Skazani wnieśli do sądu odsyłającego skargę nadzwyczajną o uchylenie [art. 426 lit. b) kodeksu postępowania karnego] wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r.

35. W skardze nadzwyczajnej wnoszą oni o uchylenie tego wyroku ze względu na to, że zostali skazani pomimo upływu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej. W tym względzie powołują się oni na wyroki Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 297/2018 i nr 358/2022.

36. Zdaniem skarżących:

- należy zastosować wobec nich zasadę względniejszej ustawy karnej. W odniesieniu do przestępstw, za które zostali skazani, względniejsza ustawa przewidywała krótszy termin przedawnienia odpowiedzialności karnej, który upłynął przed prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy. Przedawnienie odpowiedzialności karnej stało się oczywiste po prawomocnym wyroku w sprawie karnej, w następstwie wyroku nr 358/2022, w którym orzeczono, że art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. jest niezgodny z konstytucją, i stwierdzono, że w okresie po opublikowaniu wyroku nr 297/2018 krajowe uregulowanie karne nie zawierało żadnej podstawy przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej;
- podkreślony w wyroku nr 358/2022 brak podstaw przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej w okresie między dwoma wyrokami konstytucyjnymi sam w sobie stanowi względniejszą ustawę karną. Należy ją stosować na korzyść oskarżonych, którzy popełnili przestępstwa, które nie zostały prawomocnie osądzone do czasu opublikowania wyroku nr 297/2018. W tych okolicznościach, gdyby podstawy przerwania biegu terminu nie zostały uwzględnione, dziesięcioletni termin przedawnienia przewidziany w art. 154 ust. 1 lit. b) kodeksu karnego z 2009 r. upłynąłby przed uprawomocnieniem się wyroku skazującego.

37. W ramach skargi nadzwyczajnej Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție [prokuratura – krajowa dyrekcja ds. zwalczania korupcji (zwana dalej „DNA”), Rumunia] zwróciła się do sądu odsyłającego o skierowanie do Trybunału pytania prejudycjalnego dotyczącego tego, czy art. 325 TFUE, decyzję 2006/928 i art. 49 karty należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one na niestosowanie orzecznictwa konstytucyjnego wynikającego z wyroku nr 358/2022. Jej zdaniem wykonanie tego wyroku wiąże się z systemowym ryzykiem bezkarności w sprawach, w których stosuje się prawo Unii.

38. Skarżący podnieśli natomiast, że przepisy prawa Unii nie mają znaczenia w niniejszej sprawie, co sprawia, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny. Ponadto podnieśli oni, że zasada stosowania względniejszej ustawy karnej ma rangę konstytucyjną i ma pierwszeństwo przed wszelkimi przepisami prawa Unii.

39. Sąd odsyłający wskazuje, że w przypadku uwzględnienia żądań skarżących musiałby on uchylić prawomocny wyrok skazujący i umorzyć postępowanie karne, co uniemożliwiłoby dalsze odbywanie kary przez skarżących. W oparciu o powyższe założenie sąd odsyłający przedstawia

w istocie szereg powodów pozwalających na odstąpienie w niniejszej sprawie od gwarantowanej przez konstytucję rumuńską zasady względniejszej ustawy karnej, której stosowanie byłoby sprzeczne z prawem Unii.

40. W tym kontekście Curtea de Apel Braşov (sąd apelacyjny w Braszowie, Rumunia) kieruje do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 4 [ust. 3] TUE, w związku z art. 325 ust. 1 TFUE, z art. 2 ust. 1 konwencji OIF, z art. 2 i 12 dyrektywy OIF, a także z dyrektywą Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w odniesieniu do zasady skutecznych i odstraszających sankcji w wypadku poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej, na podstawie decyzji [2006/928], w odniesieniu do art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie sytuacji prawnej takiej jak będąca przedmiotem postępowania głównego, w której skazani skarżący domagają się, w ramach nadzwyczajnego środka odwoławczego, uchylenia prawomocnego wyroku karnego, powołując się na zastosowanie zasady łagodniejszej ustawy karnej, która byłaby zastosowana w toku postępowania co do istoty, a przewidziany w niej termin przedawnienia byłby krótszy i upłynąłby przed rozstrzygnięciem sprawy, ale został wskazany po tej chwili orzeczeniem krajowego trybunału konstytucyjnego, które za niezgodny z konstytucją uznało tekst ustawy dotyczącej przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej (orzeczenie z 2022 r.), podnosząc zarzut bezczynności ustawodawcy, który nie podjął działania w celu dostosowania tekstu ustawy do innego orzeczenia tego samego trybunału konstytucyjnego, wydanego cztery lata przed tym ostatnim orzeczeniem (orzeczenie z 2018 r.) – w którym to okresie orzecznictwo sądów powszechnych ukształtowane na podstawie pierwszego orzeczenia już się utrzymało, w tym znaczeniu, że tekst ów wciąż istniał w formie zamierzonej w pierwszym orzeczeniu trybunału konstytucyjnego – czego praktycznym skutkiem było to, że termin przedawnienia wszystkich przestępstw, w wypadku których przed wydaniem pierwszego orzeczenia sądu konstytucyjnego nie zapadł prawomocny wyrok skazujący, został skrócony o połowę, a w konsekwencji postępowanie karne wobec oskarżonych w sprawie zostało umorzone?
- 2) Czy art. 2 TUE, odnoszący się do wartości państwa prawa i do poszanowania praw człowieka w społeczeństwie charakteryzującym się sprawiedliwością, oraz art. 4 [ust. 3] TUE, dotyczący zasady lojalnej współpracy między Unią a państwami członkowskimi, w ramach stosowania decyzji [2006/928], jeśli chodzi o zobowiązania do zagwarantowania skuteczności rumuńskiego systemu sądowego, w odniesieniu do art. 49 [ust. 1] zdanie ostatnie [karty], w którym zapisana została zasada łagodniejszych przepisów karnych, należy interpretować, w odniesieniu do krajowego systemu sądowego jako całości, w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie sytuacji prawnej, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której skazani skarżący domagają się, w ramach nadzwyczajnego środka odwoławczego, uchylenia prawomocnego wyroku karnego, powołując się na zastosowanie zasady łagodniejszej ustawy karnej, która byłaby zastosowana w toku postępowania co do istoty, a przewidziany w niej termin przedawnienia byłby krótszy i upłynąłby przed rozstrzygnięciem sprawy, ale został wskazany po tej chwili orzeczeniem krajowego trybunału konstytucyjnego, które za niezgodny z konstytucją uznało tekst ustawy dotyczącej przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej (orzeczenie z 2022 r.), podnosząc zarzut bezczynności ustawodawcy, który nie podjął działania w celu dostosowania tekstu ustawy do innego orzeczenia tego samego trybunału konstytucyjnego, wydanego cztery lata przed tym ostatnim orzeczeniem (orzeczenie z 2018 r.) – w którym to okresie orzecznictwo sądów

powszechnych ukształtowane na podstawie pierwszego orzeczenia już się utrwaliło, w tym znaczeniu, że tekst ów wciąż istniał w formie zamierzonej w pierwszym orzeczeniu trybunału konstytucyjnego – czego praktycznym skutkiem było to, że termin przedawnienia wszystkich przestępstw, w wypadku których przed wydaniem pierwszego orzeczenia sądu konstytucyjnego nie zapadł prawomocny wyrok skazujący, został skrócony o połowę, a w konsekwencji postępowanie karne wobec oskarżonych w sprawie zostało umorzone?

- 3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej i tylko wtedy, gdy nie można dokonać wykładni zgodnej z prawem Unii, czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom lub praktyce krajowej, na mocy których krajowe sądy powszechne są związane orzeczeniami krajowego sądu konstytucyjnego i wiążącymi orzeczeniami krajowego sądu najwyższego i z tego powodu nie mogą, nie popełniając przewinienia dyscyplinarnego, nie stosować z urzędu orzecznictwa wynikającego z tych orzeczeń, nawet jeśli uznają, w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości, że orzecznictwo to jest sprzeczne z art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 4 [ust. 3] TUE, w związku z art. 325 ust. 1 TFUE, na podstawie decyzji [2006/928], w odniesieniu do art. 49 [ust. 1] zdanie ostatnie [karty], tak jak w sytuacji w postępowaniu głównym?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

41. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony do Trybunału w dniu 22 lutego 2023 r. wraz z wnioskiem o zastosowanie trybu przyspieszonego.

42. Po otrzymaniu od sądu odsyłającego potwierdzenia, że dwaj skarżący w postępowaniu głównym przebywają w zakładzie karnym w wykonaniu wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r. oraz że zostaną oni uwolnieni w przypadku uwzględnienia skarg nadzwyczajnych wniesionych od wyroków ich skazujących, Trybunał zgodził się, aby wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został rozpatrzony w trybie pilnym.

43. W dniu 24 marca 2023 r. sąd odsyłający przesłał Trybunałowi uzupełnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które doręczono zainteresowanym podmiotom, aby uwzględniły je w swoich uwagach.

44. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez czterech skarżących w postępowaniu głównym (C.O., C.I., L.N. i S.P.), rząd rumuński oraz Komisję Europejską.

45. Rząd rumuński i Komisja wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 10 maja 2023 r.

IV. Ocena

A. W przedmiocie dopuszczalności

46. Nie mam wątpliwości co do dopuszczalności przedstawionych trzech pytań prejudycjalnych, lecz mam wątpliwości co do uzupełnienia przesłanego przez sąd odsyłający w dniu 24 marca 2023 r.

47. W uzupełnieniu tym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału, aby w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na jego pytania zawarł uzasadnienie, które pozwoli uniknąć sytuacji, w której zawarta w konstytucji Rumunii zasada niedyskryminacji uczyni tę odpowiedź bezskuteczną¹⁶.

48. W rzeczywistości uzupełnienie zawiera nowe i dodatkowe ukryte odesłanie prejudycjalne, które, jak wskazali C.I., C.O. i rząd rumuński, ma charakter hipotetyczny¹⁷, ponieważ nie jest ono niezbędne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Wątpliwości, które leżą u podstaw tego uzupełnienia, dotyczą wyroków, które zostały już uchylone przez rumuńskie sądy przy zastosowaniu orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego). W sporze w postępowaniu głównym skarżący nie znajdują się w takiej sytuacji.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego i drugiego

49. Poprzez dwa pierwsze pytania prejudycjalne, na które można odpowiedzieć łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy w świetle okoliczności faktycznych i prawnych takich jak przezeń opisane art. 325 ust. 1 TFUE w związku z art. 2 konwencji OIF, decyzją 2006/928 i art. 49 karty stoi na przeszkodzie przepisom krajowym i orzecznictwu krajowemu dotyczącym przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej.

50. Oba pytania opierają się na założeniu, że stosowanie przepisów krajowych w rozumieniu orzecznictwa konstytucyjnego stwarza ryzyko bezkarności w odniesieniu do czynów stanowiących poważne nadużycie na szkodę interesów finansowych Unii. Na tym tle rozważania sądu odsyłającego zawierają odesłania między innymi do wyroków Trybunału Åkerberg Fransson¹⁸, Taricco i in.¹⁹, M.A.S. i M.B.²⁰ i Euro Box Promotion i in.²¹.

1. Mające zastosowanie przepisy prawa Unii

51. Przede wszystkim należy wykluczyć zastosowanie w niniejszej sprawie dyrektywy OIF, której art. 12 ustanawia wspólne zasady dotyczące terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej za przestępstwa stanowiące nadużycie na szkodę interesów finansowych Unii, ponieważ:

- te wspólne zasady dotyczą (art. 17) przestępstw popełnionych po dniu 6 lipca 2019 r. Czyny, za które wymierzono kary w niniejszej sprawie, miały miejsce w 2010 r.;
- dyrektywa OIF (art. 2 ust. 2) ma zastosowanie w przypadku poważnych przestępstw przeciwko wspólnemu systemowi VAT, które są związane z terytorium co najmniej dwóch państw

¹⁶ Jego zdaniem orzecznictwo Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) sprawiło, że wiele wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności stało się nieskutecznych ze względu na brak podstaw przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej. Doprowadziło to do dyskryminacji w stosunku do skarżących w niniejszej sprawie z jednej strony i skazanych, którzy nie korzystają z zasady lex mitior, z drugiej strony.

¹⁷ Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, *gdy problem jest natury hipotetycznej* (wyróżnienie moje) bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Stichting Rookpreventie Jeugd i in. (C-160/20, EU:C:2022:101), pkt 82].

¹⁸ Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, EU:C:2013:105; zwany dalej „wyrokiem Åkerberg Fransson”.

¹⁹ Wyrok z dnia 8 września 2015 r., C-105/14, EU:C:2015:555; zwany dalej „wyrokiem Taricco”.

²⁰ Wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r., C-42/17, EU:C:2017:936; zwany dalej „wyrokiem M.A.S. i M.B.”.

²¹ Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034; zwany dalej „wyrokiem Euro Box Promotion”.

członkowskich Unii i wiążą się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 000 000 EUR. Przepisy te rozpatrywane w niniejszej sprawie dotyczą mniejszej kwoty.

52. Dyrektywa 2006/112/WE²² w związku z art. 4 ust. 3 TUE nakłada wprawdzie na państwa członkowskie obowiązek zwalczania oszustw związanych z VAT²³, jednak nie zawiera ona przepisów szczególnych mających zastosowanie do sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym.

53. Jeśli chodzi o art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 4 ust. 3 TUE, postanowienia te mogą być brane pod uwagę przy analizie zgodności przepisów krajowych i orzecznictwa krajowego z art. 325 ust. 1 TFUE, będącym normą prawa pierwotnego, która ustanawia zasadę ochrony interesów finansowych Unii.

54. To samo dotyczy konwencji OIF, która dostarcza wskazówek dotyczących zasady ustanowionej w art. 325 TFUE.

55. Oprócz art. 325 TFUE wpływ na odpowiedź może mieć również decyzja 2006/928²⁴. Chociaż przestępstwa, za które wymierzono kary w niniejszej sprawie, dotyczą oszustw związanych z VAT, sytuacja stworzona przez orzecznictwo Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) w odniesieniu do terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej ma również wpływ na przestępstwa dotyczące korupcji, w szczególności na wysokim szczeblu, jak wskazała Komisja w swoim sprawozdaniu MWiW 2022²⁵.

56. Po dokonaniu powyższych uściśleń przeanalizuję w dalszej części mojej opinii:

- czy rumuńskie orzecznictwo konstytucyjne dotyczące przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej narusza art. 325 TFUE i decyzję 2006/928;
- czy, w przypadku stwierdzenia takiego naruszenia, w odniesieniu do tego orzecznictwa można powoływać się na zasadę *lex mitior* chronioną na mocy art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty;
- istnienie w prawie rumuńskim wyższego standardu ochrony zasady *lex mitior*, z którą związane jest wspomniane orzecznictwo konstytucyjne.

²² Dyrektywa Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1).

²³ Wyroki: Åkerberg Fransson, pkt 25; Taricco, pkt 36. W szczególności „z art. 2 i 273 dyrektywy [2006/112] w związku z art. 4 ust. 3 TUE wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane podjąć wszelkie działania ustawodawcze i administracyjne niezbędne do zapewnienia na ich terytorium poboru w pełnej wysokości należnego VAT i zwalczania przestępczości podatkowej” (wyrok z dnia 2 maja 2018 r., Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, pkt 26).

²⁴ W przedmiocie jej charakteru, treści i skutków zob. wyroki: 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 152–178; zwany dalej „wyrokiem Asociația Forumul Judecătorilor din România”); Euro Box Promotion, pkt 155–175.

²⁵ Dokument COM(2022) 664 final z dnia 22 listopada 2022 r., Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (zwane dalej „sprawozdaniem MWiW 2022”), s. 13, 27.

2. Artykuł 325 ust. 1 TFUE i orzecznictwo dotyczące ochrony interesów finansowych Unii

57. Zgodnie z art. 325 ust. 1 TFUE państwa członkowskie „zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków [...], które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę w państwach członkowskich [...]”²⁶.

58. Państwa członkowskie obowiązane są w szczególności do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia skutecznego i pełnego poboru zasobów własnych, takich jak dochody wynikające z zastosowania jednolitej stawki do zharmonizowanej podstawy opodatkowania VAT²⁷.

59. Zawarte w art. 325 TFUE odniesienie do „naduży[ć] finansow[ych] i wszelki[ch] inn[ych] działa[ń] nielegaln[ych] naruszając[ych] interesy finansowe Unii” oznacza zdaniem Trybunału²⁸, że korupcja może być związana z przypadkami nadużyć finansowych i odwrotnie – popełnienie nadużycia finansowego może być ułatwione przez korupcję. Naruszenie interesów finansowych może w niektórych przypadkach wynikać z połączenia nadużyć finansowych związanych z VAT i czynów korupcji²⁹.

60. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 konwencji OIF³⁰ „nadużycie” obejmuje wpływy pochodzące z zastosowania jednolitej stawki podatku do zharmonizowanej podstawy opodatkowania VAT, która jest ustalana zgodnie z przepisami prawa Unii³¹.

61. Jak już wskazałem, skazanych w niniejszej sprawie skazano za przestępstwa uchylania się od opodatkowania i utworzenia organizacji przestępczej, popełnione w odniesieniu do VAT i podatku akcyzowego od oleju napędowego. Nie ulega zatem wątpliwości, że art. 325 ust. 1 TFUE ma zastosowanie i że chodzi o poważne nadużycia na szkodę interesów finansowych Unii: kwota nadużycia przekracza 50 000 EUR (art. 2 ust. 1 konwencji OIF).

62. W ramach wykonywania art. 325 ust. 1 TFUE państwom członkowskim przysługuje swoboda w wyborze mających zastosowanie sankcji. Mogą one przybrać formę sankcji administracyjnych, karnych lub obydwu rodzajów tych sankcji łącznie. W każdym razie muszą one zagwarantować pełny pobór wpływów pochodzących z VAT, a przez to zagwarantować ochronę interesów finansowych Unii. Sankcje karne mogą okazać się nieodzowne w celu zwalczania w skuteczny i odstraszający sposób niektórych poważnych przypadków oszustw związanych z VAT³².

²⁶ Wyroki: z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in. (C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 50; zwany dalej „wyrokiem Kolev”); z dnia 17 stycznia 2019 r., Dzivev i in. (C-310/16, EU:C:2019:30, pkt 25; zwany dalej „wyrokiem Dzivev”); Euro Box Promotion, pkt 181.

²⁷ Wyroki: M.A.S. i M.B., pkt 31, 32; Kolev, pkt 51, 52; Euro Box Promotion, pkt 182.

²⁸ „[W] kontekście znaczenia, jakie należy nadać ochronie interesów finansowych Unii, która stanowi jej cel [...], pojęcia »działań nielegalnych« [ujętego w art. 325 ust. 1 TFUE] nie można interpretować w sposób zawężający” (wyrok z dnia 2 maja 2018 r., Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁹ Wyrok Euro Box Promotion, pkt 186; a także opinia rzecznika generalnego J. Bobeka w tej sprawie (EU:C:2021:170, pkt 98, 99).

³⁰ „[J]aki[e]kolwiek umyśln[e] działani[e] lub zaniechani[e] dotycząc[e] [...] wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego [Unii] lub budżetów zarządzanych przez [Unię] lub w [jej] imieniu”.

³¹ Wyrok Taricco, pkt 41.

³² Wyrok Taricco, pkt 39.

63. Prawo rumuńskie przewiduje sankcje karne za takie nadużycia, a w ramach rozpatrywanego odesłania nie ulega wątpliwości, że jako takie są one skuteczne i odstraszające. Bezsporne jest również, że in abstracto terminy przedawnienia³³ przewidziane w kodeksie karnym z 2009 r. w odniesieniu do tej kategorii przestępstw są odpowiednie³⁴, to znaczy nie stoją one na przeszkodzie skutecznemu i odstraszającemu charakterowi sankcji. Terminy te przekraczają minimalne terminy ustanowione w art. 12 dyrektywy OIF.

64. Podniesiony problem nie dotyczy zatem sankcji przewidzianych w prawie rumuńskim ani terminów przedawnienia określonych w kodeksie karnym z 2009 r., lecz prawnej niemożności przerwania biegu tych terminów w następstwie dwóch wyroków Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego).

65. Zdaniem rumuńskich sądów najwyższych przedawnienie odpowiedzialności karnej jest w ich porządku prawnym elementem prawa materialnego (a zatem nie jest ono elementem prawa procesowego). Założenie to nie jest sprzeczne z prawem Unii, co przeanalizuję poniżej.

66. Konsekwencją wynikającą z tych wyroków i z beczynności ustawodawcy krajowego jest okoliczność, że w pewnym okresie³⁵ żadna czynność dokonana w toku postępowania karnego nie mogła przerwać biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej. Ustanie podstaw przerwania biegu terminu uznaje się za „względniejszą ustawę karną” w rozumieniu art. 15 ust. 2 konstytucji Rumunii i art. 5 kodeksu karnego z 2009 r. Pomimo rozbieżności w orzecznictwie sądów niższych instancji taka jest wykładnia prawa rumuńskiego, którą należy przyjąć w odniesieniu do tego okresu, ponieważ została ona ustalona w sposób wiążący przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyrokach nr 297/2018 i nr 358/2022 oraz przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) w wyroku nr 67/2022 wydanym w interesie prawa.

67. W związku z tym wyroki orzeczone wobec skazanych zarówno za poważne nadużycia na szkodę interesów finansowych Unii, jak i za inne przestępstwa³⁶ mogą zostać uchylone i skazani ci mogą zostać zwolnieni z zakładu karnego: wystarczające jest, aby między popełnieniem czynów a wydaniem prawomocnego wyroku skazującego upłynęły terminy przedawnienia (bez możliwości uwzględnienia jakiegokolwiek podstawy przerwania biegu terminu przedawnienia) przewidziane w kodeksie karnym z 2009 r.

³³ „W pierwszej kolejności do ustawodawcy krajowego należy ustanowienie zasad przedawnienia umożliwiających spełnienie obowiązków wynikających z art. 325 TFUE w świetle rozważań przedstawionych przez Trybunał w pkt 58 wyroku Taricco. Bowiem to ów ustawodawca powinien zagwarantować, aby krajowy system przedawnienia w sprawach karnych nie prowadził do bezkarności w znacznej liczbie wypadków poważnych oszustw w dziedzinie VAT [...]” (wyrok M.A.S. i M.B., pkt 41).

³⁴ Jak zauważył L.N. w uwagach na piśmie, przewidziane w art. 154 kodeksu karnego z 2009 r. terminy przedawnienia wynoszą od 8 do 10 lat w przypadku przestępstw polegających na poważnych nadużyciach związanych z VAT.

³⁵ W okresie od 25 czerwca 2018 r. [data oficjalnej publikacji wyroku Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 297/2018] do 30 maja 2022 r., będącego datą oficjalnej publikacji i wejścia w życie dekretu z mocą ustawy nr 71/2022.

³⁶ W przypadkach dotyczących stosowania względniejszej ustawy karnej (z powodu ustania podstaw przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej) wobec osób skazanych za przestępstwa polegające na prowadzeniu pojazdów bez uprawnień Trybunał uznał wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny postanowieniem z dnia 12 stycznia 2023 r., SNI (C-506/22, niepublikowanym, EU:C:2023:46).

68. Sąd odsyłający³⁷ opowiada się za taką wykładnią prawa krajowego, która pozwoliłaby wykluczyć istnienie „względniejszej ustawy karnej” w sporze³⁸. Jednakże dokonanie takiej oceny należy wyłącznie do niego. Możliwość dokonywania wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii, nawet jeśli oznacza to odejście od orzecznictwa sądu wyższej instancji, jest ograniczona przez to, że nie można dokonywać wykładni prawa krajowego *contra legem*³⁹.

69. Ze swej strony nie widzę możliwości dokonania takiej wykładni postanowień konstytucji rumuńskiej i rumuńskiego orzecznictwa konstytucyjnego dotyczących przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej w okresie 2018–2022, która nie byłaby sprzeczna z orzeczeniami Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego). W orzeczeniach tych orzeka się w sposób ostateczny, jakie prawo obowiązuje w Rumuni, a wynikające z nich orzecznictwo jest „ostatnim słowem” w odniesieniu do prawa krajowego⁴⁰.

70. Wykluczony został możliwość dokonania innej wykładni, należy wyjaśnić, czy prawo krajowe w postaci wynikającej z przepisów i orzecznictwa konstytucyjnego, w którym dokonano ich wykładni, narusza obowiązek poddania poważnych nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii skutecznym i odstraszającym sankcjom karnym. W postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający stwierdza, że doszło do takiego naruszenia.

71. W oparciu o informacje dostępne w ramach odesłania prejudycjalnego ocena ta mogłaby zostać uznana za zasadną, gdyby sytuacja w Rumunii w rozpatrywanym okresie doprowadziła do bezkarności znacznej liczby przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii w sposób niezgodny z art. 325 ust. 1 TFUE.

72. Trybunał przypisuje bezpośrednią skuteczność obowiązkowi zwalczania nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii za pomocą odstraszających i skutecznych środków. Artykuł 325 ust. 1 TFUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia szczegółowego rezultatu, który nie jest związany z żadnym warunkiem⁴¹.

73. Do każdego państwa członkowskiego należy zagwarantowanie, aby przepisy mające zastosowanie do przestępstw naruszających interesy finansowe Unii nie były ukształtowane w taki sposób, aby powodowały systemowe ryzyko bezkarności. Państwo członkowskie musi to jednak uczynić, zapewniając jednocześnie ochronę praw podstawowych osób oskarżonych⁴².

74. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, ustawodawca rumuński nie wykonywał tego obowiązku przez okres prawie czterech lat, nie zmieniając art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. w następstwie wyroku Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 297/2018. Zmiana została ostatecznie wprowadzona dekretem z mocą ustawy nr 71/2022, ale w okresie,

³⁷ Postanowienie odsyłające, pkt 121.

³⁸ Podobnie Komisja twierdzi, że w okresie 2018–2022, do czasu publikacji dekretu z mocą ustawy nr 71/2022, sądy powszechne stosowały wyrok Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 297/2018 w ten sposób, że czynności, o których powiadomiono oskarżonego, przerywały bieg terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej. Ponieważ rozwiązanie to jest zbieżne z rozwiązaniem przyjętym w kodeksie karnym z 1969 r., w spornym okresie nie istniała względniejsza ustawa karna, w związku z czym odstąpienie od stosowania orzecznictwa konstytucyjnego nie było konieczne.

³⁹ Wyroki: z dnia 4 marca 2020 r., *Telecom Italia* (C-34/19, EU:C:2020:148, pkt 59, 60); z dnia 4 maja 2023 r., *Agencia Națională de Integritate* (C-40/21, EU:C:2023:367, pkt 71).

⁴⁰ Wykładnia *contra legem* prawa rumuńskiego prawdopodobnie naruszyłaby art. 147 ust. 4 konstytucji tego państwa, choć jedynie sądy krajowe mogą to rozstrzygnąć.

⁴¹ Wyrok *Taricco*, pkt 51.

⁴² Wyroki: *Kolev*, pkt 65; *Dzivev*, pkt 31.

który upłynął między tym wyrokiem a wspomnianym dekretem z mocą ustawy, wiele poważnych nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii pozostało bezkarnych ze względu na skutek wsteczny zasady *lex mitior*.

3. Decyzja 2006/928 i systemowe ryzyko bezkarności

75. Decyzja 2006/928 jest aktem przyjętym przez Komisję na podstawie aktu przystąpienia, który stanowi część prawa pierwotnego Unii. Dokładniej rzecz ujmując, stanowi ona decyzję w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE.

76. Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady sporządzone na podstawie mechanizmu współpracy i weryfikacji (MWiW) ustanowionego decyzją 2006/928 również należy uznać za akty przyjęte przez instytucję Unii i mające za podstawę prawną art. 2 tej decyzji⁴³.

77. Trybunał przeanalizował już charakter i skutki prawne decyzji 2006/928, podkreślając, że jest ona dla Rumunii wiążąca w całości dopóty, dopóki nie zostanie uchylona.

78. Założone cele wymienione w załączniku do decyzji 2006/928 zmierzają do zapewnienia przestrzegania wartości państwa prawnego (art. 2 TUE) i mają dla Rumunii charakter wiążący: to państwo członkowskie ma obowiązek przyjęcia odpowiednich środków dla osiągnięcia tych celów, z należyty uwzględnieniem, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), sprawozdań sporządzonych przez Komisję, a także zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach⁴⁴.

79. W szczególności decyzja 2006/928 ustanowiła MWiW i sformułowała założone cele w dziedzinie reformy wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją wskazane w art. 1 i dookreślone w załączniku do tej decyzji. Te założone cele mają charakter wiążący, w związku z czym na Rumunii ciąży konkretny obowiązek osiągnięcia tych celów i powstrzymania się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić realizacji owych celów⁴⁵.

80. Sąd odsyłający podkreśla, że rumuńskie sądy umarzają postępowania karne, w tym w drodze skargi nadzwyczajnej o uchylenie wyroku, w wyniku ustania podstaw przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej w okresie 2018–2022, wynikającego z orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego).

81. W tym kontekście sąd odsyłający przypomina, że w sprawozdaniu MWiW z 2022 r. stwierdzono, iż rozpatrywana sytuacja może mieć „znaczący wpływ na toczące się postępowania przygotowawcze i sądowe”, z możliwymi „poważn[y]mi skutk[ami]” wynikającymi z „wyłączenia odpowiedzialności karnej w znacznej liczbie spraw”⁴⁶. W związku z tym sąd odsyłający uważa, że ma ona wpływ na cały rumuński system wymiaru sprawiedliwości.

⁴³ Wyroki: Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 149; Euro Box Promotion, pkt 156.

⁴⁴ Wyroki: Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 178; Euro Box Promotion, pkt 175.

⁴⁵ Wyroki: Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 172; Euro Box Promotion, pkt 169.

⁴⁶ „Zgodnie z szacunkami opublikowanymi przez Krajową Dyрекcję ds. Przeciwdziałania Korupcji w rezultacie można by umorzyć łącznie 557 spraw karnych będących przedmiotem postępowania karnego lub toczących się przed sądami. Chociaż należałoby oszacować dokładną wartość szkód indywidualnie w poszczególnych sprawach, Krajowa Dyrekacja ds. Przeciwdziałania Korupcji szacuje szkody w tych sprawach na około 1,2 mld EUR, a łączną kwotę łapówek i płatnej protekcji na około 150 mln EUR [...]. [...] [R]zutowałyby to – według szacunków przedstawionych przez wyspecjalizowaną prokuraturę zajmującą się terroryzmem i przestępczością zorganizowaną – nie tylko na sprawy o korupcję, ale łącznie na 605 toczących się spraw, gdzie łączne straty finansowe szacuje się na ponad 1 mld EUR. Szacunki Prokuratury Generalnej dotyczące innych przestępstw nie były dostępne” [dokument COM(2022) 664 final, s. 27].

82. Sytuacja opisana przez sąd odsyłający i w sprawozdaniu MWiW z 2022 r. wskazuje na ryzyko bezkarności w Rumunii w odniesieniu do przestępstw poważnych nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (i przestępstw korupcji na wysokim szczeblu, które często są z nimi związane) w okresie 2018–2022, chociaż nie określono dokładnie, ile przypadków dotyczy tych interesów finansowych. Ryzyko to wynika z braku podstaw przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej (i jednocześnie z nadmiernego czasu trwania odpowiednich postępowań karnych, wykraczającego poza okres przedawnienia).

83. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, jako kwestii faktycznej, czy w wyniku orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) państwo rumuńskie narażone jest na systemowe ryzyko bezkarności w odniesieniu do przestępstw poważnych nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii oraz związanych z nimi przestępstw korupcji. W takim przypadku Rumunia nie wywiązywałaby się ze szczególnego obowiązku osiągnięcia założonych celów wymienionych w załączniku do decyzji 2006/928 (w szczególności założonych celów dotyczących walki z korupcją).

4. Artykuł 49 karty i względniejsza ustawa karna

84. Artykuł 325 ust. 1 TFUE wywiera skutek bezpośredni, podobnie jak decyzja 2006/928. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii te dwie normy powodują, że nie stosuje się z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi przepisów krajowych⁴⁷.

85. „Do właściwych sądów krajowych należy [...] zagwarantowanie pełnej skuteczności obowiązków wynikających z art. 325 ust. 1 i 2 TFUE i powstrzymanie się od stosowania przepisów krajowych, w szczególności w dziedzinie przedawnienia, które w ramach postępowania dotyczącego poważnych przestępstw w dziedzinie VAT stoją na przeszkodzie stosowaniu skutecznych i odstrasżających sankcji w celu zwalczania oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii”⁴⁸.

86. W spornym postępowaniu stosuje się art. 325 ust. 1 TFUE i decyzję 2006/928, to znaczy „stosuje się prawo Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

87. Wychodząc z tego założenia, sąd odsyłający musi zapewnić poszanowanie zagwarantowanych w karcie (w niniejszej sprawie praw podstawowych osób oskarżonych). Jeżeli z powodów przedstawionych powyżej sąd odsyłający zdecyduje się nie stosować orzecznictwa krajowego dotyczącego braku podstaw przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej w okresie 2018–2022, nie będzie on mógł tego uczynić bez odniesienia się do postanowień karty, których moc jest nie mniejsza niż moc art. 325 ust. 1 TFUE⁴⁹.

88. Obowiązek zapewnienia skutecznego poboru zasobów własnych Unii nie zwalnia sądów krajowych z obowiązku zapewnienia poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w karcie, gdy chodzi o postępowania karne w sprawach dotyczących przestępstw związanych z VAT, w których stosuje się prawo Unii⁵⁰.

⁴⁷ Wyrok Taricco, pkt 50–52.

⁴⁸ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 39.

⁴⁹ Wyroki: Kolev, pkt 68, 71; Dzivev, pkt 33; Euro Box Promotion, pkt 204.

⁵⁰ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 52; „[t]a zasada [ustawowej określoności czynów zabronionych i kar], ustanowiona w art. 49 karty, wiąże państwa członkowskie, gdy stosują one prawo Unii, zgodnie z jej art. 51 ust. 1, co ma miejsce, gdy przewidują one, w ramach obowiązków nałożonych na nie przez art. 325 TFUE, ustanowienie sankcji karnych za przestępstwa w dziedzinie VAT. Zatem obowiązek zapewnienia skutecznego poboru środków własnych Unii nie może stać na przeszkodzie tej zasadzie”.

89. W tym stanie rzeczy prawem podstawowym, które mogłoby uzasadniać utrzymanie i stosowanie rumuńskiego orzecznictwa konstytucyjnego, jest prawo ustanowione w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty: moc wsteczna względniejszej ustawy karnej, czyli *lex mitior*.

90. Pragnę powtórzyć, że obowiązek ochrony zasobów własnych Unii w dziedzinie VAT nie może zwalniać sądów krajowych ze stosowania *lex mitior* jako zasady związanej z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, która jest nieodłącznym elementem państwa prawa. Ta ostatnia jest z kolei jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia (art. 2 TUE).

91. Zgodnie z art. 49 ust. 1 karty „[n]ie wymierza się [...] 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”.

92. Zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej, która jest ustanowiona w ten sposób w karcie, stanowi część prawa pierwotnego Unii⁵¹ i jest zawarta w umowach międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie Unii⁵².

93. Zdaniem Trybunału „stosowanie łagodniejszej ustawy karnej siłą rzeczy zakłada zmianę ustawodawstwa w czasie i opiera się na stwierdzeniu, że ustawodawca zmienił zdanie albo co do karalności danych czynów, albo co do kary, którą zagrożony jest czyn zabroniony”⁵³.

94. Zasada *lex mitior* jest przewidziana jako wyjątek od zakazu stosowania z mocą wsteczną przepisów prawa karnego. W zakresie, w jakim moc wsteczna *in bonam partem* jest korzystna dla oskarżonego, nie można twierdzić, że stosowanie późniejszej ustawy karnej narusza zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Po prostu poprzednia ustawa, obowiązująca w chwili popełnienia czynów stanowiących przestępstwo, ustępuje z mocą wsteczną nowej ustawie i poprawia w ten sposób sytuację karną oskarżonego (lub skazanego).

95. Chociaż jej podstawa jest kwestionowana, zasada *lex mitior* opiera się na założeniu, że dana osoba, której zachowanie według (zmienionej) opinii ustawodawcy nie zasługuje już na karę przewidzianą we wcześniejszej ustawie, nie powinna zostać skazana, ani pozbawiona wolności. Zmiana stanowiska ustawodawcy ma zatem *korzystne skutki* dla tej osoby⁵⁴.

96. Z wyjaśnień dotyczących karty (art. 52 ust. 3) wynika, że prawo uznane w art. 49 karty ma takie samo znaczenie i taki sam zakres jak prawo zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”).

⁵¹ Trybunał orzekł wcześniej, że zasada ta wynika z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim i z tego względu należy uznać, iż stanowi ona część zasad ogólnych prawa Unii, których sąd krajowy musi przestrzegać, gdy stosuje prawo krajowe – wyroki: z dnia 7 sierpnia 2018 r., Clergeau i in. (C-115/17, EU:C:2018:651, pkt 26; zwany dalej „wyrokiem Clergeau”); z dnia 6 października 2016 r., Paoletti i in. (C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 25; zwany dalej „wyrokiem Paoletti”); z dnia 3 maja 2005 r., Berlusconi i in. (C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, pkt 68, 69).

⁵² Zobacz w szczególności art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w dniu 19 grudnia 1966 r. (*UN Treaty Series*, t. 999, s. 171).

⁵³ Wyroki: Clergeau, pkt 33; Paoletti, pkt 27.

⁵⁴ Opinie rzecznik generalnej J. Kokott: w sprawach połączonych Berlusconi i in. (C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2004:624, pkt 159–161); w sprawie Clergeau i in. (C-115/17, EU:C:2018:240, pkt 39, 40); a także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, pkt 155–160). Zobacz także wyrok Paoletti, pkt 27.

97. Ponieważ EKPC nie zawierała wyraźnie tej zasady, Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”), wpisując się w nurt orzecznictwa Trybunału, wywiódł ją z art. 7 EKPC⁵⁵.

98. Zdaniem ETPC:

- „Wymierzenie surowszej kary tylko z tego powodu, że była ona przewidziana w chwili popełnienia przestępstwa, prowadziłoby do zastosowania na niekorzyść oskarżonego przepisów regulujących zmianę ustawodawstwa karnego w czasie. Byłoby to równoznaczne z pominięciem wszelkich korzystnych dla oskarżonego zmian ustawodawczych, które miały miejsce przed wydaniem wyroku, i dalszym nakładaniem kar, które państwo i reprezentowana przez nie społeczność uważają obecnie za nadmierne”⁵⁶.
- „Obowiązek stosowania spośród kilku ustaw karnych tej, której przepisy są najbardziej korzystne dla oskarżonego, stanowi wyjaśnienie zasad sukcesji ustaw karnych, które jest zgodne z innym istotnym elementem art. 7 [EKPC], mianowicie przewidywalnością sankcji”⁵⁷.
- Zasada retroakcji oznacza, że „w sytuacji, w której istnieją różnice między ustawą karną obowiązującą w momencie popełnienia przestępstwa i ustawami karnymi przyjętymi przed wydaniem wyroku kończącego postępowanie w sprawie, sąd powinien stosować ustawę, której przepisy są najbardziej korzystne dla oskarżonego”⁵⁸.

99. Jednakże do chwili obecnej ani ETPC, ani Trybunał nie określił precyzyjnie dokładnego zakresu zasady *lex mitior* w przypadkach takich jak rozpatrywany w niniejszej sprawie. Niniejsze odesłanie prejudycjalne umożliwia Trybunałowi rozwój jego orzecznictwa w celu ustalenia, czy z art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty wynikają:

- możliwość zastosowania zasady *lex mitior* do terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej i podstaw przerwania ich biegu;
- równoważność między zmianą ustawodawstwa karnego a orzecznictwem krajowego sądu konstytucyjnego do celów stosowania zasady *lex mitior*;
- rozszerzenie zasady *lex mitior* tylko na postępowania karne, które nie zostały jeszcze rozstrzygnięte prawomocnym wyrokiem, lub przeciwnie, także na postępowania karne zakończone wyrokami mającymi powagę rzeczy osądzonej (a zatem mającymi wpływ na wykonywane kary).

100. Tradycje konstytucyjne państw członkowskich w rzeczywistości „nie są wspólne” w odniesieniu do zasady *lex mitior*. Istnieją państwa, w których ta podstawowa gwarancja prawa karnego praktycznie nie jest znana, i inne, w których nadano jej szeroki zakres, nawet o charakterze konstytucyjnym (między innymi Portugalia, Rumunia, Włochy, Hiszpania). Moim

⁵⁵ Wyrok wielkiej izby ETPC z dnia 17 września 2009 r. w sprawie Scoppola przeciwko Włochom (nr 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108; zwany dalej „wyrokiem Scoppola przeciwko Włochom”).

⁵⁶ Wyrok ETPC w sprawie Scoppola przeciwko Włochom, § 108.

⁵⁷ Wyrok ETPC w sprawie Scoppola przeciwko Włochom, § 108.

⁵⁸ Wyroki ETPC: w sprawie Scoppola przeciwko Włochom, § 109; z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie Öcalan przeciwko Turcji (nr 2) (CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, § 175). Zobacz także wyroki ETPC: z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie Gouarré Patt przeciwko Andorze (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 28); z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie Ruban przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, § 37); z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie Koprivnikar przeciwko Słowenii (CE:ECHR:2017:0124JUD006750313, § 49).

zdaniem Trybunał powinien ustanowić autonomiczny i szczególny standard ochrony na podstawie art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty, który zapewni adresatom wysoki poziom ochrony, a nie tylko ochronę de minimis.

a) Lex mitior i przerwanie biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej

101. Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty odnosi się do mocy wstecznej ustawy przewidującej „karę łagodniejszą”. Jak już wspomniałem, Trybunał wskazuje, że stosowanie względniejszej ustawy karnej opiera się na stwierdzeniu, że ustawodawca zmienił zdanie „albo co do karalności danych czynów, albo co do kary, którą zagrożony jest czyn zabroniony”⁵⁹.

102. Oba odniesienia nie są rozstrzygające, lecz wskazują na fakt, że przewidziana w karcie zasada *lex mitior* ma zastosowanie wyłącznie do przepisów prawa karnego materialnego, a nie do przepisów prawa karnego procesowego.

103. Jeśli tak jest, w każdym przypadku należało będzie ustalić, czy przedawnienie i przerwanie biegu jego terminu mają charakter materialny, czy też jedynie proceduralny dla celów art. 49 karty. Jest to ważne wyjaśnienie, ponieważ przepisy prawa karnego procesowego zwykle respektują zasadę *tempus regit actum*.

104. W orzecnictwie sądów najwyższych Rumunii uznaje się, że w państwie tym przepisy regulujące przedawnienie w prawie karnym mają charakter materialny. Nic w prawie Unii nie stoi na przeszkodzie temu orzecnictwu krajowemu, jak uznał Trybunał w wyroku M.A.S. i M.B.

105. Ochrona interesów finansowych Unii poprzez ustanowienie sankcji karnych należy do kompetencji dzielonych między Unią i państwami członkowskimi w rozumieniu art. 4 ust. 2 TFUE.

106. W chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym regulacja przedawnienia mająca zastosowanie do przestępstw z dziedziny VAT nie była przedmiotem harmonizacji przez prawodawcę Unii⁶⁰. Państwa członkowskie mogły swobodnie przewidzieć w swoim porządku prawnym, że regulacja przedawnienia odpowiedzialności karnej i przerwania jego biegu należy do prawa karnego materialnego⁶¹.

107. Wobec braku harmonizacji przepisów dotyczących przedawnienia odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii prawo każdego państwa członkowskiego określa, czy jego przepisy dotyczące przedawnienia mają charakter proceduralny, czy materialny⁶².

⁵⁹ Wyroki: Clergeau, pkt 33; Paoletti, pkt 27.

⁶⁰ Następnie dokonano w drodze art. 12 dyrektywy OIF częściowej harmonizacji przepisów dotyczących przedawnienia mających zastosowanie do tego rodzaju przestępstw, lecz nie wyjaśniono również w tym artykule, czy przepisy dotyczące przedawnienia odpowiedzialności karnej mają charakter materialny, czy proceduralny.

⁶¹ Podobnie jak definicja przestępstw i określenie kar, których regulacja także podlega zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 45.

⁶² Belgia, Niemcy i Francja przyjęły koncepcję proceduralną przepisów dotyczących przedawnienia. Natomiast w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, na Łotwie, w Szwecji i Rumunii przepisy te wchodzą w zakres prawa karnego materialnego. W Polsce i Portugalii stanowią one zarówno przepisy materialne, jak i proceduralne.

108. Prawdą jest, że w wyroku Taricco Trybunał postanowił nadać przepisom dotyczącym przedawnienia odpowiedzialności karnej charakter *proceduralny*, jak wskazał ETPC⁶³; jednakże w innych przypadkach Trybunał zajął inne stanowisko w odniesieniu do terminów przedawnienia⁶⁴.

109. Orzecznictwo ETPC skłaniało się do uznania, że przepisy te mają charakter proceduralny, ponieważ nie definiują one czynów zabronionych ani grożących za nie kar, a jedynie ustanawiają wstępną przesłankę rozpoznania sprawy⁶⁵. Jednakże ETPC uznał, że naruszenie art. 7 EKPC ma miejsce wtedy, gdy oskarżony zostaje skazany za przestępstwo, które uległo już przedawnieniu⁶⁶.

110. W wyroku M.A.S. i M.B.⁶⁷. Trybunał (moim zdaniem słusznie) doprecyzował wyrok Taricco w celu:

- powołania się na orzecznictwo ETPC dotyczące art. 7 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym przepisy karne powinny spełniać określone wymogi dostępności i przewidywalności w odniesieniu zarówno do definicji przestępstwa, jak i określenia kary⁶⁸;
- podkreślenia, że wymóg określoności mającej zastosowanie ustawy oznacza, iż ustawa powinna jasno określać czyny zabronione i kary, którymi owe czyny są zagrożone. Wymóg 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 karnej⁶⁹;
- podkreślenia, że wymogi przewidywalności, określoności i niedziałania wstecz, które są nieodłącznie związane z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, mają zastosowanie (we Włoszech) także do reżimu przedawnienia przestępstw w dziedzinie VAT.

111. W świetle wyroku M.A.S. i M.B. uważam, że dopóki nie nastąpi harmonizacja w prawie Unii⁷⁰, każde państwo członkowskie może nadal nadawać materialny charakter przepisom regulującym przedawnienie odpowiedzialności karnej (w tym oczywiście przepisom regulującym przerwanie biegu terminów przedawnienia). W tym samym zakresie przepisy te podlegają zasadzie *lex mitior* przewidzianej w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty.

⁶³ Wyrok Taricco, pkt 55–57.

⁶⁴ Wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Volvo i DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, pkt 46): „[...] w odróżnieniu od terminów procesowych termin przedawnienia, powodując wygaśnięcie roszczenia, odnosi się do prawa materialnego, ponieważ wpływa na wykonywanie prawa podmiotowego, na które zainteresowana osoba nie może dłużej powoływać się skutecznie przed sądem”. Dlatego też nadaje on charakter materialny, a nie proceduralny, art. 10 („Terminy przedawnienia”) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz.U. 2014, L 349, s. 1).

⁶⁵ Wyroki ETPC: z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i in. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 149); z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie Previti przeciwko Włochom (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80); z dnia 22 września 2015 r. w sprawie Borcea przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 64).

⁶⁶ Opinia doradcza P16-2021-001 z dnia 26 kwietnia 2022 r. dotycząca stosowania przedawnienia do ścigania, skazania i karania za przestępstwa stanowiące tortury, §§ 72–77; a także wyrok ETPC z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie Antia i Khupenia przeciwko Gruzji (CE:ECHR:2020:0618JUD000752310, §§ 38–43).

⁶⁷ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 54–58.

⁶⁸ Wyroki ETPC: z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Cantoni przeciwko Francji (CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, § 29); z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie E.K. przeciwko Turcji (CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, § 51); z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie Achour przeciwko Francji (CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, § 41); z dnia 20 września 2011 r. w sprawie OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos przeciwko Rosji (CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, §§ 567–570).

⁶⁹ Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 162).

⁷⁰ Trybunał nie może dokonać w drodze orzecznictwa harmonizacji, której prawodawca Unii nie mógł osiągnąć, nawet gdyby było to pożądanym w celu osiągnięcia większej skuteczności w ściganiu poważnych przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

b) *Lex mitior i orzeczenia sądów konstytucyjnych*

112. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny), oprócz tego, że uznał, iż przedawnienie odpowiedzialności karnej podlega prawu karnemu materialnemu, orzekł, że art. 155 kodeksu karnego z 2009 r., dotyczący przerwania biegu terminów przedawnienia, jest niezgodny z konstytucją. W wyniku tego orzecznictwa w okresie od 25 czerwca 2018 r. do 30 maja 2022 r. terminy te biegną bez możliwości przerwania ich biegu.

113. Można by argumentować, że orzeczenia sądu konstytucyjnego nie są „względniejszą ustawą karną”, ponieważ nie są one, ściśle rzecz ujmując, środkami ustawodawczymi przyjętymi przez państwo członkowskie. Uważam jednak, że zarzut ten należy odrzucić.

114. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny), uznając art. 155 kodeksu karnego z 2009 r. za niezgodny z konstytucją, działa jako „negatywny ustawodawca”⁷¹. W państwach, w których obowiązuje skoncentrowana kontrola konstytucyjności, orzeczenia o niezgodności ustaw z konstytucją mają wartość i moc wiążącą podobne do wartości i mocy wiążącej samych ustaw, których niemożliwość stosowania (i, w stosownym przypadku, nieważność) w całości lub w części jest stwierdzana w tych orzeczeniach ze względu na ich niezgodność z krajową konstytucją. W państwach tych orzeczenia o niezgodności ustaw z konstytucją wywierają skutki erga omnes i prowadzą do zniknięcia w całości lub w części tych ustaw z porządku prawnego (Hiszpania, Polska, Portugalia, Litwa, Rumunia, Niemcy lub Włochy).

115. Dla celów stosowania z mocą wsteczną zasady *lex mitior* nie widzę zatem różnicy między uchynieniem w całości lub w części ustawy karnej przez inną późniejszą ustawę (decyzje ustawodawcy) a usunięciem również w całości lub w części tej ustawy z porządku prawnego przez stwierdzenie niezgodności z konstytucją (orzeczenia sądu konstytucyjnego)⁷².

116. W związku z tym stwierdzenie niezgodności z konstytucją, takie jak to dokonane przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyrokach nr 297/2018 i nr 358/2022, stanowi w istocie zmianę legislacyjną do celów stosowania zasady *lex mitior*. Takie stwierdzenie jest wiążące dla wszystkich władz publicznych, w tym dla sądów⁷³, chociaż te ostatnie zachowują uprawnienie do stwierdzenia zgodności lub niezgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który sąd konstytucyjny uznał za zgodny z krajową konstytucją⁷⁴.

⁷¹ H. Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle)*, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, s. 197–257.

⁷² Zobacz podobnie wyrok Cour de cassation, chambre criminelle (sądu kasacyjnego, izba karna, Francja) nr 20-87.078 z dnia 8 czerwca 2021 r. (FR:CCASS:2021:CR00864): „*les décisions du Conseil constitutionnel s'imposant aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles en vertu de l'article 62 de la Constitution, les déclarations de non-conformité ou les réserves d'interprétation qu'elles contiennent et qui ont pour effet qu'une infraction cesse, dans les délais, conditions et limites qu'elles fixent, d'être incriminée doivent être regardées comme des lois pour l'application de l'article 112-4, alinéa 2, du code pénal*” (wyróżnienie moje). Wspomniany artykuł francuskiego kodeksu karnego stanowi, że kara przestaje być wykonywana, gdy została orzeczona za czyn, który na mocy ustawy późniejszej od wyroku nie ma już charakteru przestępstwa.

⁷³ Trybunał potwierdził, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzja 2006/928 nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że orzeczenia sądu konstytucyjnego są wiążące dla sądów powszechnych. Stwierdzenie to opiera się na założeniu, że prawo krajowe gwarantuje niezależność sądu konstytucyjnego, w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych w innych sprawach oraz w niniejszej sprawie nie wynika nic, co pozwoliłoby wnioskować, że Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny), do którego należy w szczególności kontrola zgodności z konstytucją ustaw i rozporządzeń oraz rozstrzyganie sporów prawnych o charakterze konstytucyjnym między organami publicznymi zgodnie z art. 146 lit. d) i e) konstytucji Rumunii, nie spełnia wymogów niezależności ustanowionych w prawie Unii [zob. podobnie wyroki: *Euro Box Promotion*, pkt 230, 232; z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 44; zwany dalej „wyrokiem RS”)].

⁷⁴ Wyrok RS, pkt 45, 46.

117. W niniejszej sprawie w wyrokach Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 297/2018 i nr 358/2022 rozstrzygnięto kwestię dotyczącą rumuńskiego prawa konstytucyjnego, ale nie orzeczono w przedmiocie jego zgodności z prawem Unii ani nie „zakwestionowano” pierwszeństwa prawa Unii.

118. Kiedy Trybunał odnosi się do „zmiany ustawodawstwa w czasie”, używa terminu „ustawodawstwo” w szerokim znaczeniu. W tym rozumieniu pojęcie to obejmuje oczywiście ustawodawstwo przyjęte przez organy ustawodawcze państw członkowskich, lecz także zmiany tego ustawodawstwa wynikające z orzeczeń o niezgodności z konstytucją wydanych przez sąd konstytucyjny. Uważam, że stwierdzenie to bardziej odpowiada obowiązkowi niedokonywania wykładni praw chronionych kartą w sposób zawężający ich treść.

119. Wyrok ETPC w sprawie Ruban przeciwko Ukrainie nie stoi w sprzeczności z proponowaną przeze mnie wykładnią. W sprawie tej podniesiono ewentualne naruszenie zasady *lex mitior* przez państwo ukraińskie w wyniku wyroku jego sądu konstytucyjnego. ETPC odrzucił zarzut naruszenia art. 7 EKPC, ale przeanalizował orzeczenie o niezgodności z konstytucją, tak jakby chodziło o zmianę ustawodawczą, nie kwestionując, że to orzecznictwo konstytucyjne nie stanowi zmiany „ustawodawstwa” w czasie⁷⁵.

c) *Lex mitior* i prawomocne wyroki karne

120. Wydaje się, że w wyroku w sprawie Scoppola przeciwko Włochom ETPC skłaniał się ku ograniczeniu stosowania zasady *lex mitior* do postępowań karnych, które nie zostały jeszcze zakończone prawomocnym wyrokiem⁷⁶. Jednakże w niektórych późniejszych sprawach ETPC rozszerzył tę zasadę również na prawomocne wyroki, pod warunkiem że prawo krajowe przewiduje taką możliwość⁷⁷.

121. Na pierwszy rzut oka można by pomyśleć, że Trybunał również ograniczył zasadę *lex mitior* do nieprawomocnych wyroków⁷⁸. Uważam jednak, że wrażenie to byłoby przedwczesne, biorąc pod uwagę, że w sprawie Delvigne rozpatrywane przepisy krajowe dawały skazanym możliwość dokonania ponownej oceny sytuacji wynikającej z wcześniejszego prawomocnego wyroku skazującego zgodnie z nową ustawą.

122. Moim zdaniem zasada *lex mitior* powinna mieć zastosowanie również do prawomocnych wyroków karnych, które są wykonywane. Przyznaję, że sytuacja ta nie ma miejsca we wszystkich państwach członkowskich Unii, choć niektóre z nich przyjęły takie rozwiązanie⁷⁹. Nawet w państwach członkowskich Unii, w których co do zasady *lex mitior* nie ma zastosowania do wyroków karnych mających powagę rzeczy osądzonej, istnieją liczne wyjątki od tej zasady. Tak

⁷⁵ Wyrok ETPC z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie Ruban przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, §§ 41–46).

⁷⁶ Wyrok ETPC w sprawie Scoppola przeciwko Włochom, § 109: „w sytuacji, w której istnieją różnice między ustawą karną obowiązującą w momencie popełnienia przestępstwa i ustawami karnymi przyjętymi przed wydaniem wyroku kończącego postępowanie w sprawie, sąd powinien stosować ustawę, której przepisy są najbardziej korzystne dla oskarżonego”.

⁷⁷ Wyroki ETPC: z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie Gouarré Patte przeciwko Andorze (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ 33–36); z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie Ruban przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, § 39); z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie Koprivnikar przeciwko Słowenii (CE:ECHR:2017:0124JUD006750313, § 49).

⁷⁸ Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 56).

⁷⁹ Zgodnie z art. 23 ust. 2 hiszpańskiego kodeksu karnego ustawy karne korzystne dla oskarżonego działają wstecz, nawet jeśli prawomocny wyrok zapadł przed ich wejściem w życie, a oskarżony odbywa karę. Podobne przepisy istnieją w systemach prawnych Litwy, Portugalii czy Polski.

więc skutek wsteczny *in melius* często rozciąga się na takie wyroki, w przypadku gdy przewidują to nowe przepisy prawa karnego lub gdy dane zachowanie zostaje zdepenalizowane⁸⁰, bądź gdy sąd konstytucyjny stwierdza niezgodność ustawy karnej z konstytucją⁸¹.

123. W każdym razie zasada przewidziana w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty ma autonomiczne znaczenie, które nie zależy od wielości rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie, a poziom ochrony, jaki powinna ona zapewniać, musi być wysoki, a nie minimalny, jak już zasugerowałem.

124. Nielogiczne jest, aby dokonana przez ustawodawcę zmiana wartości (lub kryteriów karania) była stosowana wyłącznie na korzyść oskarżonych, a nie na korzyść osób, które odbywają prawomocne wyroki za podobne czyny. Brak logiki jest bardziej zauważalny w przypadku depenalizacji na mocy późniejszej ustawy zachowań, które wcześniej podlegały karze (*abolitio criminis*). Nie do przyjęcia dla świadomości prawnej jest to, że w takim przypadku względy jedynie czasowe przesądzają o tym, że osoby skazane za takie zachowania prawomocnym wyrokiem pozostają pozbawione wolności, podczas gdy sprawcy takich samych czynów, wobec których wyrok nie został jeszcze wydany, są zwolnieni z odpowiedzialności karnej.

125. To samo kryterium słuszności i spójności, które wiąże się z zasadą *lex mitior* w odniesieniu do oskarżonych, można zastosować do osób, które zostały już skazane. Pragnę powtórzyć, że nieracjonalne jest, aby dwie osoby, które popełniły podobne czyny tego samego dnia, korzystały lub nie korzystały z tej zasady tylko dlatego, że postępowanie karne zakończyło się szybciej wydaniem prawomocnego wyroku skazującego w przypadku jednej z nich, podczas gdy w odniesieniu do drugiej osoby, która nie została jeszcze prawomocnie skazana, trwało dłużej.

126. Logika zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej powinna mieć również zastosowanie do prawomocnych wyroków karnych, aby uniknąć niespójności takich jak ta, o której mowa powyżej. Prawdą jest jednak, że rozwiązanie to wiąże się z procedurą wznowienia postępowania w odniesieniu do prawomocnych wyroków skazujących mających powagę rzeczy osądzonej, ale zastrzeżenie to nie wydaje mi się niemożliwe do przewyciężenia. Nie jest tak w przypadkach depenalizacji zachowań wcześniej zakwalifikowanych jako przestępstwa i nie widzę powodu, dla którego miałyby tak być w innych przypadkach zmiany ustawodawstwa w czasie⁸².

127. Wznowienie postępowania w odniesieniu do prawomocnych wyroków jako konsekwencja zasady *lex mitior* wymaga, aby prawo krajowe przewidywało drogę procesową dla takiego wznowienia postępowania na wniosek skazanego. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym w Rumunii taką drogą procesową jest skarga nadzwyczajna o uchylenie wyroku na podstawie art. 426 ust. 1 lit. b) rumuńskiego kodeksu postępowania karnego, z zastrzeżeniem ograniczeń określonych w wyroku nr 67/2022 *Înalta Curte de Casație și Justiție* (najwyższego sądu kasacyjnego).

⁸⁰ Przewidują to np. art. 112-4 zdanie drugie francuskiego kodeksu karnego i art. 2 ust. 2 włoskiego kodeksu karnego.

⁸¹ W Niemczech *Strafprozessordnung* (kodeks postępowania karnego) z dnia 7 kwietnia 1987 r. (BGBl. I, s. 1074 i nast., w szczególności s. 1319), zmieniony ustawą z dnia 25 marca 2022 r. (BGBl. I, s. 571), umożliwia skazanemu złożenie wniosku o wznowienie postępowania karnego zakończonych już prawomocnym wyrokiem, w przypadku gdy wyrok ten opiera się na przepisie uznanym przez *Bundesverfassungsgericht* (federalny trybunał konstytucyjny, Niemcy) za niekonstytucyjny i niezgodny z ustawą zasadniczą bądź nieważny lub niezgodny z wykładnią tej ustawy zasadniczej dokonaną przez ten trybunał. Zobacz B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Bethge, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 62. wydanie, München, 2022 C.H. Beck, przypis 25, pkt 79.

⁸² Stosowanie zasady *lex mitior* może podlegać niuansom między innymi w przypadku ustaw o charakterze wyłącznie czasowym, ustaw, które ustanawiają jedynie kary pieniężne, lub ustaw przyjętych w wyjątkowych sytuacjach, które następnie ustają.

d) *Wniosek częściowy*

128. Podsumowując, proponuję dokonać wykładni przewidzianej w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej w ten sposób, że zasada ta:

- rozciąga się na przepisy dotyczące przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej, w przypadku gdy krajowe prawo karne nadaje im charakter materialny;
- traktuje przypadki, w których ustawa karna zostaje zmieniona w wyniku stwierdzenia jej niezgodności z konstytucją przez krajowy sąd konstytucyjny, jako równoważne zmianie ustawodawstwa karnego w czasie; oraz
- ma zastosowanie do toczących się postępowań karnych i prawomocnych wyroków, w przypadku gdy przewiduje to prawo krajowe, a nawet ogólnie.

129. W niniejszej sprawie przewidziana w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej uzasadnia zwolnienie z odpowiedzialności karnej osób skazanych, wobec których zastosowano wcześniej reżim przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej, który następnie został uznany za niezgodny z konstytucją, o ile chodzi o dziedziny, w których stosuje się prawo Unii. Zwolnienie z odpowiedzialności dotyczy zatem przestępstw poważnych nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, które są sprzeczne z art. 325 TFUE i decyzją 2006/928.

130. W związku z tym, w sytuacji takiej jak opisana powyżej, prawo Unii nie wymaga odstąpienia od stosowania spornego orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), nawet jeśli jego skutki pociągają za sobą bezkarność sprawców niektórych z tych przestępstw.

5. *Korzystniejszy standard ochrony zasady lex mitior w prawie rumuńskim*

131. Gdyby Trybunał uznał, wbrew temu, co proponuję, że moc wsteczna względniejszej ustawy karnej na podstawie art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, należałoby zbadać, czy prawo rumuńskie ustanawia wyższy standard ochrony zasady lex mitior.

132. Sąd państwa członkowskiego może mieć do czynienia, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, z sytuacją, w której musi ocenić zgodność z prawami podstawowymi przepisu lub środka krajowego wdrażającego prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

133. Gdy w tym kontekście działania państw członkowskich nie są w pełni określone przez prawo Unii, art. 53 karty potwierdza, że organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych.

134. W prawie rumuńskim krajowy standard ochrony zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej jest określony w art. 15 ust. 2 konstytucji i art. 5 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r., którego zakres został doprecyzowany przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny).

135. Jak już przypomniałem, z orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) i Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) wynika, że przepisy dotyczące przedawnienia odpowiedzialności karnej oraz przepisy dotyczące przerwania biegu terminów przedawnienia mają charakter materialny, a zatem ma do nich zastosowanie zasada lex

mitior.⁸³

136. W wyrokach Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 297/2018 i nr 358/2022 podkreślono, że w okresie od 25 czerwca 2018 r. do 30 maja 2022 r. nie było żadnych podstaw przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej z uwagi na zastosowanie tej zasady.

137. Aby ten krajowy standard ochrony zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej, ustanowiony w prawie rumuńskim, mógł mieć zastosowanie, Trybunał ustalił, że muszą zostać spełnione dwa warunki⁸⁴:

- nie może on podważać poziomu ochrony wynikającego z karty zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał;
- nie może on również podważać pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii.

138. Jeśli chodzi o pierwszy warunek, prawo Unii nie przewiduje szczególnej regulacji w tej dziedzinie. Zastosowanie rumuńskiego standardu ochrony nie podważa zatem poziomu ochrony wynikającego z art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty.

139. Trudniej jest określić, czy standard ochrony zasady lex mitior w prawie rumuńskim podważa jednolitość, pierwszeństwo i skuteczność prawa Unii, ponieważ orzecznictwa przyjęte w wyroku M.A.S. i M.B. z jednej strony oraz w wyroku Euro Box Promotion z drugiej strony nie są łatwe do pogodzenia.

140. W wyroku M.A.S. i M.B. Trybunał:

- uznał, że Republika Włoska mogła w tym czasie swobodnie przewidzieć w swoim porządku prawnym, iż system przedawnienia odpowiedzialności karnej, podobnie jak zasady dotyczące identyfikacji przestępstw i określania kar, należy do prawa karnego materialnego i z tego względu podlega, tak jak te ostatnie zasady, zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar⁸⁵;
- wskazał, że Republika Włoska może stosować krajowy standard ochrony zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar wyższy niż ten ustanowiony w prawie Unii, pod warunkiem że nie podważa on jednolitości, pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii⁸⁶;
- stwierdził, w świetle argumentów włoskiego trybunału konstytucyjnego dotyczących negatywnego wpływu stosowania wyroku Taricco na ustanowioną w jego konstytucji zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, że do sądu krajowego należy ustalenie, czy niestosowanie przepisów kodeksu karnego (które uniemożliwiają nałożenie skutecznych i odstraszających sankcji karnych w znacznej liczbie wypadków poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii) prowadzi do sytuacji niepewności we włoskim

⁸³ Zobacz w szczególności wyrok Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) nr 67/2022.

⁸⁴ Wyroki: Åkerberg Fransson, pkt 29; z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 60); M.A.S. i M.B., pkt 47; z dnia 29 lipca 2019 r., Pelham i in. (C-476/17, EU:C:2019:624, pkt 80); Euro Box Promotion, pkt 211.

⁸⁵ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 45, 58.

⁸⁶ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 47, 48.

porządku prawnym co do określenia mającego zastosowanie systemu przedawnienia, która naruszałaby zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar⁸⁷;

- orzekł, że jeżeli sąd krajowy miałby uznać, iż obowiązek niestosowania przepisów kodeksu karnego dotyczących przedawnienia odpowiedzialności karnej napotyka przeszkodę w postaci zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, nie byłby on zobowiązany do zastosowania się do tego obowiązku, nawet jeśli umożliwiłoby to usunięcie sytuacji w porządku krajowym, która jest niezgodna z prawem Unii⁸⁸.

141. Trybunał dopuścił zatem ograniczenie stosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii: sądy krajowe mogą stosować przepisy krajowe sprzeczne z prawem Unii w celu ochrony prawa podstawowego (zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar), które jest gwarantowane przez prawo krajowe w wyższym standardzie niż standard przewidziany w prawie Unii⁸⁹.

142. Wyrok M.A.S. i M.B. nie nakłada zatem na sąd krajowy obowiązku przyznania bezwzględności pierwszeństwa ochronie interesów finansowych Unii do tego stopnia, aby dać im pierwszeństwo przed prawem podstawowym, takim jak zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar.

143. W wyroku Euro Box Promotion Trybunał przeanalizował rumuńskie przepisy i orzecznictwo konstytucyjne⁹⁰, które, podobnie jak włoskie przepisy i orzecznictwo konstytucyjne rozpatrywane w sprawie M.A.S. i M.B., mogły powodować systemowe ryzyko bezkarności czynów stanowiących poważne przestępstwa nadużyć naruszających interesy finansowe Unii ze szkodą dla obowiązku przewidzianego w art. 325 ust. 1 TFUE. W wyniku tej analizy Trybunał orzekł, że:

- sąd odsyłający był zobowiązany zapewnić niezbędne poszanowanie praw podstawowych ustanowionych w art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty, a mianowicie prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy;
- „[...] nieprawidłowość, do której dochodzi przy obsadzie składu orzekającego [sądu], pociąga za sobą naruszenie art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze [karty], w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura tworzenia składów orzekających, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu

⁸⁷ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 49, 50, 59.

⁸⁸ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 59, 61.

⁸⁹ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 41, 42, 60.

⁹⁰ Zgodnie z rumuńskimi przepisami i orzecznictwem konstytucyjnym wyroki w sprawach dotyczących korupcji i nadużyć finansowych związanych z VAT, które nie zostały wydane w pierwszej instancji przez składy orzekające wyspecjalizowane w tej dziedzinie lub, w postępowaniu apelacyjnym, przez składy orzekające, w których wszyscy członkowie zostali wyznaczeni w drodze losowania, są nieważne z mocy prawa, w związku z czym sprawy dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z VAT powinny, w stosownych przypadkach, w następstwie wniesienia skargi nadzwyczajnej od prawomocnych wyroków, zostać ponownie rozpoznane w pierwszej lub drugiej instancji.

jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danyh sędziów”⁹¹;

- praktyka dotycząca specjalizacji i składu orzekającego rumuńskich sądów w sprawach dotyczących korupcji nie stanowiła naruszenia art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty, wobec czego był to przypadek inny niż ten rozstrzygnięty wyrokiem M.A.S. i M.B. W związku z tym „[...] wymogi wynikające z art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze [karty] nie stoją na przeszkodzie pominięciu orzecznictwa wynikającego z wyroków [sądu konstytucyjnego]”⁹²;
- rumuńskie ustawodawstwo i orzecznictwo konstytucyjne dotyczące wymogu, zgodnie z którym wyroki w postępowaniu apelacyjnym w sprawie korupcji powinny być wydawane w składzie orzekającym, którego wszyscy członkowie są wyznaczeni w drodze losowania, mogły stanowić krajowy standard ochrony praw podstawowych⁹³;
- taki krajowy standard ochrony mógłby podważyć pierwszeństwo, jednolitość i skuteczność prawa Unii, w szczególności art. 325 ust. 1 TFUE w związku z art. 2 konwencji OIF, a także decyzji 2006/928, ponieważ wiązałyby się on z systemowym ryzykiem bezkarności czynów stanowiących poważne przestępstwa nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii lub, generalnie, korupcji⁹⁴.

144. Moim zdaniem niniejsza sprawa jest bardziej zbliżona do sprawy, w której zapadł wyrok M.A.S. i M.B., niż do sprawy zakończonej wyrokiem Euro Box Promotion. W wyroku Euro Box Promotion Trybunał nie stwierdził naruszenia art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty w związku z praktyką odnoszącą się do składów orzekających najwyższego sądu kasacyjnego wyspecjalizowanych w sprawach dotyczących korupcji, którą to praktykę rumuński trybunał konstytucyjny uznał za niezgodną z konstytucją. W prawie rumuńskim nie istniał również wyraźnie krajowy standard ochrony prawa do niezawisłego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Zasugerowała to jedna ze stron na rozprawie w odpowiedzi na pytanie Trybunału, ale rząd rumuński i Komisja zaprzeczyły jego istnieniu⁹⁵.

145. W każdym razie nie wydaje mi się, że powoływanie się na systemowe ryzyko bezkarności w odniesieniu do poważnych przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii uzasadnia ograniczenia prawa podstawowego, takiego jak prawo do stosowania z mocą wsteczną względniejszej ustawy karnej, w sytuacji gdy w systemie konstytucyjnym państwa członkowskiego istnieje standard ochrony tego prawa wyższy niż standard określony w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty.

⁹¹ Wyrok Euro Box Promotion, pkt 206. W pkt 207 Trybunał dodał: „choć trybunał konstytucyjny orzekł w wyrokach rozpatrywanych w postępowaniu głównym, że wcześniejsza praktyka wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, oparta w szczególności na regulaminie organizacji i funkcjonowania administracyjnego, dotycząca specjalizacji i tworzenia składów orzekających w sprawach dotyczących korupcji, nie była zgodna z odpowiednimi przepisami krajowymi, to nie wydaje się, aby wspomniana praktyka była obarczona oczywistym naruszeniem podstawowej zasady rumuńskiego systemu sądownictwa, które odbierałoby status sądu »ustanowionego uprzednio na mocy ustawy« składom orzekającym w sprawach korupcji wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, ukonstytuowanym zgodnie ze wspomnianą praktyką przed wydaniem tych wyroków trybunału konstytucyjnego”.

⁹² Wyrok Euro Box Promotion, pkt 209.

⁹³ Wyrok Euro Box Promotion, pkt 210.

⁹⁴ Wyrok Euro Box Promotion, pkt 212.

⁹⁵ Wyrok Euro Box Promotion, pkt 210.

146. Podsumowując, gdyby proponowana przeze mnie wykładnia art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie karty nie została przyjęta, można by uznać, że orzecznictwo Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) dotyczące braku podstaw przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej w okresie 2018–2022 ustanowiło krajowy standard ochrony zasady działania wstecz *lex mitior* wyższy niż ten wynikający ze wspomnianego artykułu karty.

147. W sposób oczywisty stosowanie tego krajowego standardu może pociągać za sobą ryzyko bezkarności osób, które zostały skazane za popełnienie poważnych nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, co już przeanalizowałem i co podkreśla sąd odsyłający.

148. Wcześniejszy wyrok M.A.S. i M.B. stwarzał jednak takie samo ryzyko bezkarności i nie widzę żadnego powodu, aby pomijać go w niniejszej sprawie. Wyższy krajowy standard ochrony zasady *lex mitior* wyraźnie występuje w niniejszej sprawie, podobnie jak miało to miejsce w sprawie M.A.S. i M.B., w odróżnieniu od sprawy Euro Box Promotion.

149. Interesy finansowe Unii niewątpliwie zasługują na ochronę, ale ochrona ta nie może mieć pierwszeństwa przed ochroną prawa podstawowego, takiego jak prawo wynikające z zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej.

150. Prawa podstawowe we wspólnocie prawa, takiej jak Unia, są nie mniej ważne niż jej interesy finansowe. Innymi słowy, interesy finansowe Unii nie mogą być chronione kosztem naruszenia praw podstawowych.

151. Jeżeli stosowanie art. 325 TFUE i przepisów wykonawczych do niego jest nieprawidłowe i powstaje systemowe ryzyko bezkarności w co najmniej jednym państwie, Unia dysponuje innymi mechanizmami prawnymi umożliwiającymi reagowanie, takimi jak skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Obniżenie poziomu ochrony zasady *lex mitior* w celu lepszej ochrony interesów finansowych Unii nie wydaje mi się do pogodzenia z wartością państwa prawnego wynikającą z art. 2 TUE.

152. W konsekwencji pierwszeństwo prawa Unii nie wywierałoby skutku w niniejszej sprawie, a sąd odsyłający nie musiałby odstąpić od stosowania orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) w celu zapewnienia zgodności z art. 325 ust. 1 TFUE i decyzją 2006/928. Wręcz przeciwnie, sąd odsyłający musi przestrzegać tego orzecznictwa w celu zachowania przewidzianego w prawie rumuńskim wyższego standardu ochrony zasady *lex mitior*, który ze swej natury jest korzystny dla sprawców przestępstw.

153. Rozwiązanie to jest również najbardziej zgodne z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar oraz związanymi z nią wymogami przewidywalności i określoności mającej zastosowanie ustawy karnej⁹⁶. W wyrokach Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), uzupełnionych wyrokiem Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego), wyjaśniono zasady przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej przewidziane w art. 155 ust. 1 kodeksu karnego z 2009 r. po okresie wątpliwości wśród sądów powszechnych. Odejście od tego orzecznictwa skutkowałoby nowymi wątpliwościami co do przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej w okresie 2018–2022.

⁹⁶ Wyrok M.A.S. i M.B., pkt 55, 56.

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

154. Sąd odsyłający zadaje pytanie trzecie, na wypadek gdyby Trybunał odpowiedział twierdząco na dwa pierwsze pytania (i tylko gdyby nie można było dokonać wykładni zgodnej z prawem Unii).

155. Ponieważ proponuję udzielić odpowiedzi przeczącej na dwa pierwsze pytania, nie ma potrzeby rozpatrywania pytania trzeciego. Uczynię to jednak, na wypadek gdyby Trybunał zajął odmienne stanowisko.

156. Trybunał wypowiedział się już w przedmiocie aspektów rumuńskiego systemu sądownictwa⁹⁷ w sposób umożliwiający udzielenie odpowiedzi na to ostatnie pytanie prejudycjalne. W pytaniu tym sąd odsyłający kładzie nacisk na możliwość nałożenia na sędziów kary dyscyplinarnej, w przypadku gdy pomijają oni orzecznictwo sądu konstytucyjnego, gdyż uważają, że nie jest ono zgodne z prawem Unii.

157. Jak wskazują sąd odsyłający⁹⁸ i rząd rumuński, art. 99 lit. 5) ustawy nr 303/2004, w którym niestosowanie wyroków Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) lub wyroków Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) wydanych w przedmiocie skarg w interesie prawa zostało określone jako przewinienie dyscyplinarne, został uchylony w następstwie wyroku RS.

158. W wyroku Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 520/2022 z dnia 9 listopada 2022 r. stwierdzono jednak, że nieprzestrzeganie przez sędziów wyroków Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) lub Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) może prowadzić do nałożenia kary dyscyplinarnej, w przypadku gdy sędzia działał w złej wierze lub dopuścił się rażącego niedbalstwa. Sąd odsyłający zastanawia się, czy ten nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej jest zgodny z prawem Unii.

159. Wyroki Euro Box Promotion i RS zawierają wystarczające wskazówki, aby odpowiedzieć na to pytanie. Przytoczę zatem jedynie niektóre z zawartych w nich uwag:

- „[...] ochrona niezawisłości sędziowskiej nie może w szczególności skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia sądowego. Tak rozumiany wymóg niezawisłości nie ma bowiem z pewnością na celu tuszowania ewentualnych poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów, polegających na przykład na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy jako depozytariusze funkcji orzeczniczych mają za zadanie orzekać w sporach poddawanych im pod rozstrzygnięcie przez jednostki”⁹⁹;
- „[n]atomiast dla zachowania niezależności sądów i uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby przestać służyć jego celom i mógłby być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych lub wywierania nacisków na sędziów, zasadnicze znaczenie ma to, by okoliczność, że orzeczenie sądowe jest obarczone

⁹⁷ Wyroki: Asociația Forumul Judecătorilor din România; Euro Box Promotion; RS.

⁹⁸ Postanowienie odsyłające, pkt 145, 146.

⁹⁹ Wyrok RS, pkt 83, w którym powołano się na wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 137); Euro Box Promotion, pkt 238.

ewentualnym błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego i prawa Unii lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów, nie mogła sama w sobie prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej”¹⁰⁰;

- „art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym lub praktyce krajowej pozwalającym na pociągnięcie sędziego krajowego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wszelkie odstępstwa od orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego”¹⁰¹;
- „[art.] 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2, art. 4 ust. 2 i 3 TUE, z art. 267 TFUE oraz z zasadą pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, które dopuszczają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego krajowego ze względu na zastosowanie przez niego prawa Unii, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał, poprzez pominięcie orzecznictwa sądu konstytucyjnego danego państwa członkowskiego niezgodnego z zasadą pierwszeństwa prawa Unii”¹⁰².

160. Odpowiedź na trzecie pytanie prejudycjalne musi być zatem podobna.

V. Wnioski

161. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Braşov (sąd apelacyjny w Braşowie, Rumunia) w następujący sposób:

- 1) Krajowe uregulowanie i orzecznictwo dotyczące przerwania biegu terminów przedawnienia odpowiedzialności karnej, których konsekwencją jest bezkarność znacznej liczby czynów stanowiących poważne nadużycia na szkodę interesów finansowych Unii, naruszają co do zasady art. 325 ust. 1 TFUE oraz decyzję Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją.

Sąd krajowy nie jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania takiego uregulowania i orzecznictwa krajowego, jeżeli są one uzasadnione stosowaniem zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej, ustanowionej w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, lub, ewentualnie, wyższym krajowym standardem ochrony tej zasady, określonym w prawie krajowym.

- 2) Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej pozwalającym na pociągnięcie sędziego krajowego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wszelkie odstępstwa od orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego lub sądu najwyższego. Nie stoją one jednak na przeszkodzie pociągnięciu do odpowiedzialności dyscyplinarnej w wyjątkowych przypadkach poważnych

¹⁰⁰ Wyrok RS, pkt 84, w którym powołano się na wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 138); Euro Box Promotion, pkt 239.

¹⁰¹ Wyrok RS, pkt 87, w którym powołano się na wyrok Euro Box Promotion, pkt 242.

¹⁰² Wyrok RS, pkt 93 i sentencja, pkt 2.

i całkowicie nieuzasadnionych zachowań sędziów polegających na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie sędziowie ci mają zapewnić.

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2, art. 4 ust. 2 i 3 TUE, z art. 267 TFUE oraz z zasadą pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, które dopuszczają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego krajowego ze względu na zastosowanie przez niego prawa Unii, zgodnie z wykładnią tego prawa dokonaną przez Trybunał, poprzez pominięcie orzecznictwa sądu konstytucyjnego niezgodnego z zasadą pierwszeństwa prawa Unii.