

Czy z prawa UE może wynikać obowiązek odmowy stosowania przez sąd karny korzystnych dla oskarżonego zasad przedawnienia?

Art. 49 Karty Praw Podstawowych – zakaz karania bez podstawy prawnej i zakaz stosowania przepisów karnych z mocą wsteczną na niekorzyść oskarżonego

Wyrok TSUE z dnia 8 września 2015 r. w sprawie postępowania karnego przeciwko Ivo Taricco, Ezio Filippi, Isabella Leonetti, Nicola Spagnolo, Davide Salvoni, Flavio Spaccavento, Gorančo Anakiev (C-105/14; tzw. „wyrok Taricco I”)

Wyrok TSUE z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie postępowania karnego przeciwko M.A.S., M.B. przy udziale Presidente del Consiglio dei Ministri (C-42/17; tzw. „wyrok Taricco II”)

Sprawa *Taricco I* została zainicjowana pytaniem prejudycjalnym sądu włoskiego, skierowanym w toku postępowania karnego dotyczącego tworzenia i uczestniczenia przez oskarżonych, w latach 2005-2009, w zorganizowanej grupie przestępczej zajmującej się oszustwami podatkowymi w zakresie podatku VAT. W świetle prawa włoskiego termin przedawnienia karalności tych czynów wynosił 7 lat w przypadku osób kierujących grupą przestępczą i 6 lat w odniesieniu do zwykłych członków grupy. Dodatkowo, termin ten ulegał przedłużeniu wraz ze skierowaniem sprawy na rozprawę, jednak maksymalnie o ¼ czasu jego trwania. Zaistniała więc sytuacja, w której w momencie rozpoznawania sprawy przez sąd do przedawnienia jeszcze nie doszło, ale bieg przedawnienia na pewno by upłynął zanim zostałby wydany prawomocny wyrok w sprawie. Regulacje krajowe prowadziły więc do sytuacji, w której osoby oskarżone o dokonywanie oszustw podatkowych na kwoty sięgające milionów euro, uniknęłyby odpowiedzialności karnej. Zdaniem sądu włoskiego przepisy te, biorąc pod uwagę, że postępowania karne w zakresie przestępstw podatkowych trwają długo, skutkują tym, że „bezprawność w rzeczywistości stanowi we Włoszech nie wyjątek, lecz zasadę”. Zadał więc TSUE pytanie o ich zgodność z wynikającym z prawa unijnego obowiązkiem państw do skutecznego zwalczania oszustw w dziedzinie podatku VAT.

Odpowiadając na pytanie Trybunał wskazał, że z prawa unijnego wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek zwalczać oszustwa podatkowe w zakresie VAT. Nie przesądza ono wprawdzie, za pomocą jakich konkretnie środków państwa powinny to czynić, jednak w przypadku niektórych poważnych oszustw sankcje karne mogą okazać się nieodzowne. Nie ulega wątpliwości, że takie przestępstwa jak te, których dotyczyło postępowanie krajowe poważnie zagrażają interesom Unii. Państwa są więc zobowiązane do podjęcia odpowiednio skutecznych i odstrasżających środków w celu ich zwalczania. Przepisy dotyczące przedawnienia mogą być niezgodne z prawem UE, gdyby ich stosowanie skutkowało tym, że w znacznej liczbie przypadków oszustwa nie byłyby karane, bo zwykle dochodziłoby do przedawnienia zanim możliwe byłoby nałożenie kary lub gdyby przewidywały krótsze terminy w odniesieniu do przestępstw naruszających interesy fiskalne UE, niż w przypadku oszustw w zakresie podatków czysto krajowych. Jeśli sąd krajowy dojdzie do wniosku, że przepisy ustawowe nie są dostatecznie skuteczne i odstrasżające, jest zobowiązany do powstrzymania się od ich stosowania, nie musząc czekać na ich uchylenie przez ustawodawcę czy sąd konstytucyjny. Powinien przy tym czuwać, aby nie doszło do naruszenia praw podstawowych zainteresowanych osób. W tym zakresie TSUE wskazał, że art. 49 Karty Praw Podstawowych wyraża podstawowe gwarancje prawa karnego: *nullum crimen sine lege* i *lex retro non agit*.

Przepis ten nie byłby jednak naruszony, gdyby sąd odmówił stosowania ogólnego terminu przedawnienia w ramach toczącego się postępowania karnego. W momencie ich popełnienia, czyny oskarżonych były bowiem w świetle prawa krajowego przestępstwami i podlegały takiej samej karze. TSUE powołał się przy tym na orzecznictwo ETPC, z którego wynikało, że art. 7 EKPC nie zabrania przedłużania terminów przedawnienia wobec już popełnionych, lecz jeszcze nieprzedawnionych przestępstw.

Wyrok TSUE wywołał wiele kontrowersji we Włoszech. Sąd Apelacyjny w Mediolanie i Sąd Najwyższy zwróciły się więc do Sądu Konstytucyjnego z pytaniem o możliwość stosowania omówionych wyżej przepisów dotyczących przedawnienia przestępstw podatkowych. Sąd Konstytucyjny wskazał, że odmowa ich stosowania mogłaby doprowadzić do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych Republiki Włoskiej, w szczególności zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Zdaniem Sądu Konstytucyjnego z uwagi na to, że przedawnienie we Włoszech ma charakter instytucji prawa materialnego, konstytucyjna zasada legalności wymaga, aby było ono uregulowane przez ściśle określone normy obowiązujące w momencie popełnienia czynu zabronionego. Należałoby więc zbadać, czy w momencie popełnienia czynu sprawca zdawał sobie sprawę z tego, że prawo UE zobowiązuje sądy krajowe do odmowy zastosowania spornych przepisów prawa karnego. Sąd Konstytucyjny wskazał też, że wyrok w sprawie *Taricco I* był niejasny, gdyż nie sformułował kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę dokonując oceny, czy stosowanie przepisów krajowych prowadziłoby do braku karalności oszustw podatkowych „w znacznej liczbie przypadków”. TSUE nie rozpatrywał też zawisłego przed nim problemu prawnego z punktu widzenia zasady określoności prawa karnego, mającej swoje umocowanie w art. 49 Karty. Sąd Konstytucyjny zadał więc TSUE pytanie, czy wynikający z wyroku *Taricco I* obowiązek niestosowania przepisu krajowego istnieje także wówczas, gdy takie niestosowanie nie ma dostatecznej podstawy w prawie krajowym oraz nawet wtedy, gdy w porządku prawnym państwa członkowskiego przedawnienie należy do materialnego prawa karnego i podlega zasadzie legalności.

TSUE udzielił odpowiedzi na powyższe pytania w wyroku w sprawie *Taricco II*. Trybunał przypomniał, że krajowe przepisy dotyczące przedawnienia karalności powinny być ukształtowane w ten sposób, by nie uniemożliwiać skutecznego karania przestępstw podatkowych. Nie mogą także prowadzić do sytuacji, w której ukaranie przestępstwa godzącego w interesy finansowe Unii byłoby trudniejsze, niż w przypadku przestępstwa naruszającego interesy państwa. Sądy krajowe powinny jednak czuwać nad tym, by prawa podstawowe oskarżonych nie zostały naruszone. Czyniąc to mogą stosować krajowe standardy ochrony praw podstawowych, o ile nie podważa to poziomu ochrony wynikającego z Karty, ani zasad pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa UE. TSUE wskazał, że Włochy mogły uregulować przedawnienie jako instytucję prawa materialnego, a tym samym objąć je konstytucyjną zasadą określoności, gdyż system przedawnienia przestępstw w dziedzinie podatku VAT został poddany częściowej harmonizacji dopiero w lipcu 2017 r. Wcześniej państwa miały więc swobodę normowania tych kwestii. Sama zasada określoności przepisów karnych należy do tradycji konstytucyjnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, a ponadto ma swoje umocowanie w art. 49 Karty. Wynika z niej, że przepisy

Omówienie zostało opracowane w ramach cyklu *Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka* realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i kancelarię Clifford Chance.

powinny spełniać wymogi dostępności i przewidywalności w zakresie zarówno znamion przestępstwa, jak i grożącej kary, tak aby na podstawie ich treści oraz ewentualnie wykładni sądowej, ich adresaci byli w stanie określić, jakie działania i zaniechania mogą doprowadzić do skazania. Zasada określoności wiąże także w odniesieniu do przepisów mających na celu zapewnienie skutecznego poboru środków własnych Unii. Mając to na uwadze, sądy krajowe powinny zbadać, czy pominięcie przepisów o przedawnieniu rzeczywiście naruszałoby zasadę określoności poprzez wprowadzenie niepewności w porządku prawnym. Jeśli by tak było, sąd nie powinien odmawiać zastosowania spornego przepisu krajowego. Sąd nie może również odmówić zastosowania tych przepisów w postępowaniach dotyczących czynów przed wydaniem wyroku *Taricco I*. W przeciwnym razie, oskarżeni zostaliby objęci z mocą wsteczną surowszymi warunkami odpowiedzialności niż te obowiązujące w chwili popełnienia czynu zabronionego. TSUE zmodyfikował więc zasadę sformułowaną w wyroku *Taricco I* wskazując, że nie zobowiązuje ona do odmowy stosowania przepisu krajowego, jeżeli skutkowałoby to „naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ze względu na niedostateczną określoność znajdującej zastosowanie ustawy lub z uwagi na działanie wstecz przepisów ustanawiających surowsze warunki odpowiedzialności niż obowiązujące w chwili popełnienia przestępstwa”.

Komentarz

Wyroki w sprawach *Taricco I* i *Taricco II* stanowią interesujący przykład dialogu między krajowym sądem konstytucyjnym a TSUE. Pierwsze z orzeczeń rzeczywiście mogło budzić kontrowersje. W zakresie prawa karnego zasady pierwszeństwa i skuteczności prawa unijnego muszą być stosowane ostrożnie, tak aby nie naruszyć fundamentalnych zasad odpowiedzialności karnej, mających na celu ochronę oskarżonego. Prawdą jest, na co wskazał TSUE, że wydłużenie terminu przedawnienia karalności i stosowanie go wobec czynów popełnionych przed zmianą przepisów nie narusza EKPC, o ile oczywiście nie doszło do ich przedawnienia przed uchwaleniem nowych regulacji. Na podobnym stanowisku stoi zresztą także polski Trybunał Konstytucyjny (zob. np. wyrok z dnia 13 października 2009 r., sygn. P 4/08). Czymś innym jest jednak wydłużenie terminu przez ustawodawcę, a czymś innym pominięcie przez sąd w toku konkretnej sprawy wciąż formalnie obowiązujących przepisów ze skutkiem niekorzystnym dla oskarżonego. W tej drugiej sytuacji może bowiem dochodzić do podważenia zasady określoności i pewności prawa. Rozwinięcie zasady wyrażonej w *Taricco I* w drugim z wyroków jest więc, z punktu widzenia ochrony praw jednostki, jak najbardziej słuszne. Trafna była także postawa włoskiego Sądu Konstytucyjnego. Nie przyjął on postawy konfrontacyjnej wobec TSUE, odmawiając zastosowania się do wyroku ze względu na jego sprzeczność z krajowym porządkiem konstytucyjnym (w pewnych przypadkach włoski sąd konstytucyjny zezwala na takie działanie – jest to tzw. zasada *controlimiti*), lecz zadał Trybunałowi pytanie prejudycjalne, sugerując konieczność doprecyzowania kontrowersyjnego rozstrzygnięcia. TSUE z kolei uwzględnił zastrzeżenia formułowane przez sąd włoski oraz konieczność ochrony zasad wynikających z krajowej konstytucji, mających zresztą swój odpowiednik w Karcie.

Omówienie orzeczenia opracował Marcin Szwed – prawnik w Programie Spraw Precedensowych HFPC.

Omówienie zostało opracowane w ramach cyklu *Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka* realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i kancelarię Clifford Chance.