

**Sprawa C-66/20****Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

24 stycznia 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Procura della Repubblica di Trento (Włochy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

15 stycznia 2020 r.

**Postępowanie w sprawie zatwierdzenia europejskiego nakazu dochodzeniowego przeciwko:**

XK

---

**Procura Distrettuale della Repubblica**

presso il Tribunale Ordinario di Trento (prokuratura okręgowa przy sądzie w Trydencie)

**[...] WNIOSK O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE PREJUDYCJALNYM DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

– art. 267 TFUE, art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem –

Prokurator

[...] przedkłada Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujący wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE i art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem:

**Postępowanie główne**W dniu 14 listopada 2019 r. do Procura della Repubblica di Trento (prokuratury w Trydencie) wpłynął europejski nakaz dochodzeniowy wydany tego samego dnia przez *Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung* w Münster (urzędem skarbowym ds. przestępstw podatkowych i dochodzeń podatkowych, Republika

Federalna Niemiec) w sprawie przeszukania lokalu przedsiębiorstwa XK w ramach dochodzenia w sprawie uchylania się od płacenia podatku dochodowego, prowadzonego na podstawie §§ 369 i 3790 niemieckiego kodeksu podatkowego. Europejski nakaz dochodzeniowy został podpisany przez [...] naczelnika Finanzamt. W europejskim nakazie dochodzeniowym nie została wypełniona część L stanowiąca pole, które powinien wypełnić organ wymiaru sprawiedliwości w celu zatwierdzenia europejskiego nakazu dochodzeniowego wydanego przez organ administracji (załącznik nr 1).

W dniu 20 grudnia 2019 r. Procura della Repubblica di Trento wysłała do *Finanzamt w Münster* potwierdzenie odbioru nakazu dochodzeniowego (załącznik nr 2) oraz pismo, w którym zwróciła się ona o przekazanie kopii europejskiego nakazu dochodzeniowego zatwierdzonego w części L przez organ wymiaru sprawiedliwości, wskazując, że *Finanzamt* jest organem administracji i że organy administracji nie mogą wydawać europejskich nakazów dochodzeniowych, które nie są zatwierdzone przez organ wymiaru sprawiedliwości (załącznik nr 3).

W dniu 8 stycznia 2020 *Finanzamt w Münster* wysłał do Procura della Repubblica di Trento wiadomość e-mail, w której stwierdził, że europejski nakaz dochodzeniowy nie podlega zatwierdzeniu przez organ wymiaru sprawiedliwości, ponieważ zgodnie z §§ 399 ust. 1 niemieckiego kodeksu podatkowego *Finanzamt* sprawuje funkcję prokuratora w postępowaniach [Or.2] w sprawach o przestępstwa skarbowe, i że należy go uważać za organ wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 2 dyrektywy (załącznik nr 4).

### **Włoskie prawo krajowe**

Artykuł 4 ust. 1 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 108/17, opublikowanego w *Gazzetta Ufficiale* (dzienniku urzędowym) nr 162 z dnia 13 lipca 2017 r., zatytułowany „Przepisy wykonawcze do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych” stanowi, że „Prokurator przy sądzie okręgu, w którym wymagane czynności mają zostać dokonane, dokonuje, w drodze uzasadnionego zarządzenia, uznania nakazu dochodzeniowego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania lub w innym terminie wskazanym przez organ wydający, a w każdym razie nie później niż w ciągu sześćdziesięciu dni”.

Artykuł 5 ust. 1 decreto legislativo nr 108/17 stanowi ponadto, że „W przypadku, gdy organ wydający wnioskuje o dokonanie czynności przez sąd lub gdy zgodnie z prawem włoskim czynność musi zostać dokonana przez sąd, prokurator uznaje nakaz dochodzeniowy i wnosi o jego wykonanie do sądu prowadzącego postępowanie przygotowawcze”.

Artykuł 10 decreto legislativo nr 108/17, zatytułowany „Podstawy odmowy i zwrotu”, stanowi w ust. 3, że „Nakaz dochodzeniowy wydany przez organ inny

niż organ wymiaru sprawiedliwości **lub niezatwierdzony przez ten organ** zwraca się organowi wydającemu”.

### **Niemieckie prawo krajowe**

W dniu 14 marca 2017 r. Stałe Przedstawicielstwo Republiki Federalnej Niemiec przy Unii Europejskiej przekazało następujące oświadczenie w odniesieniu do europejskich nakazów dochodzeniowych wydanych przez niemieckie organy administracji: „Zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy wnioski niemieckich organów administracji muszą być zazwyczaj zatwierdzone przez prokuratora w sądzie okręgowym, w którego okręgu znajduje się organ administracji. Jednakże kraje związkowe mają swobodę w zakresie przyznania sądowi właściwości w zakresie zatwierdzenia lub uregulowania kwestii właściwości miejscowej w zakresie zatwierdzenia przez prokuratora w inny sposób. Wnioski niemieckich organów podatkowych, które są uprawnione do prowadzenia dochodzenia karnego **[Or.3]** w sposób niezależny na podstawie §§ 386 ust. 2 kodeksu podatkowego, nie wymagają zatwierdzenia przez organ wymiaru sprawiedliwości lub sąd. W takim przypadku organy podatkowe wykonują prawa i obowiązki prokuratora na podstawie §§ 399 ust. 1 kodeksu podatkowego w związku z §§ 77 ust. 1 IRG [Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych] i same działają jako organ wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy”.

### **Prawo europejskie**

W dniu 3 kwietnia 2014 r. Parlament Europejski i Rada przyjęli dyrektywę 2014/41/UE w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych.

Artykuł 1 dyrektywy definiuje europejski nakaz dochodzeniowy jako „orzeczenie sądowe wydane lub zatwierdzone przez organ wymiaru sprawiedliwości jednego państwa członkowskiego (zwanego dalej »państwem wydającym«) w celu wezwania innego państwa członkowskiego (zwanego dalej »państwem wykonującym«) do przeprowadzenia jednej lub kilku określonych czynności dochodzeniowych w celu uzyskania materiału dowodowego zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

Artykuł 2 akapit pierwszy lit. c) definiuje „organ wydający” jako:

- i) sędziego, sąd, sędziego śledczego lub prokuratora właściwego w danej sprawie; lub
- ii) każdy inny właściwy organ określony przez państwo wydające i w danym przypadku wypełniający swoją funkcję organu dochodzeniowego w postępowaniu karnym, który jest w danej sprawie właściwy, by nakazać gromadzenie materiału dowodowego zgodnie z prawem krajowym. Dodatkowo zanim END zostanie przekazany organowi wykonującemu END, jest on zatwierdzany, po przeanalizowaniu jego zgodności

z warunkami wydawania END zgodnie z niniejszą dyrektywą, w szczególności z warunkami określonymi w art. 6 ust. 1, przez sędziego, sąd, sędziego śledczego lub prokuratora w państwie wydającym. Jeżeli END został zatwierdzony przez organ wymiaru sprawiedliwości, organ ten może także być uznany za organ wydający do celów przekazania END”.

Artykuł 9 ust. 3 dyrektywy stanowi, że „[w] przypadku przekazania organowi wykonującemu END, który nie został wydany przez organ wydający określony w art. 2 lit. c), organ wykonujący zwraca END państwu wydającemu”.

[Or.4]

### Uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

W systemie ustanowionym dyrektywą 2014/41/UE europejski nakaz dochodzeniowy musi być koniecznym orzeczeniem sądowym. Artykuł 2 dyrektywy przewiduje bowiem, że organ wydający musi być organem wymiaru sprawiedliwości lub może być również organem administracji, lecz tylko wtedy, gdy nakaz zostanie następnie zatwierdzony przez organ wymiaru sprawiedliwości.

Powód, dla którego europejski nakaz dochodzeniowy musi być koniecznym orzeczeniem sądowym wydanym przez sąd lub prokuratora („sędziego, sąd, sędziego śledczego lub prokuratora” zgodnie z brzmieniem art. 2), jest dokładnie wyjaśniony w wyroku wydanym przez Trybunał w dniu 10 listopada 2016 r. w sprawie C-453/16 PPU (ECLI:EU:C:2016:860) dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania.

W wyroku tym Trybunał stwierdził bowiem przede wszystkim, iż „*mając na uwadze powyższe stwierdzenie, należy zauważyć, że ponieważ prokurator jest organem powołanym do udziału w sprawowaniu w państwie członkowskim wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2016 r., Kossowski, C-486/14, EU:2016:483, pkt 39), decyzja takiego organu powinna zostać uznana za »orzeczenie sądowe« w rozumieniu art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej*”.

W tym samym wyroku Trybunał dodał również, iż „*zatwierdzenie krajowego nakazu aresztowania przez prokuratora daje wykonującemu nakaz organowi sądowemu pewność, że europejski nakaz aresztowania opiera się na orzeczeniu, która podlegało kontroli sądowej. Takie zatwierdzenie uzasadnia zatem wysoki stopień zaufania między państwami członkowskimi, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Wynika stąd, że decyzja prokuratora, taka jak będąca przedmiotem postępowania głównego, jest objęta zakresem pojęcia »orzeczenia sądowego« w rozumieniu art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej*”.

Trybunał orzekł już zatem w odniesieniu do europejskiego nakazu aresztowania, że wysoki stopień zaufania między państwami członkowskimi opiera się na

okoliczności, że środek podlega zatwierdzeniu przez organ wymiaru sprawiedliwości.

**[Or.5]**

*Finanzamt* w Münster, który jest organem administracji, twierdzi, że może przekazać europejski nakaz dochodzeniowy podpisany przez naczelnika urzędu, bez zatwierdzenia przez prokuratora, ponieważ jest to dozwolone na podstawie krajowego przepisu prawa Republiki Federalnej Niemiec, gdyż §§ 399 ust. 1 niemieckiego kodeksu podatkowego stanowi, że organy podatkowe wykonują prawa i obowiązki prokuratora.

Stałe Przedstawicielstwo Republiki Federalnej Niemiec przy Unii Europejskiej wydaje się podzielać tę interpretację, ponieważ w dniu 14 marca 2017 r. przekazało ono oświadczenie, w którym wyjaśnia, że organy podatkowe, wykonując uprawnienia prokuratora, powinny być uważane za „organy wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy”.

W ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego przedkłada się Trybunałowi pytanie, czy art. 2 dyrektywy, który wymaga, aby europejski nakaz dochodzeniowy był zawsze orzeczeniem sądowym (bezpośrednio lub poprzez zatwierdzenie), pozwala państwu członkowskiemu na wyłączenie europejskiego nakazu dochodzeniowego wydanego przez organ administracji z obowiązku zatwierdzenia przez organ wymiaru sprawiedliwości, uznając ów organ administracji również za „organ wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 2 dyrektywy”.

W dziedzinie europejskiego nakazu aresztowania Trybunał rozpatrywał już bowiem kwestię przyznanej państwom członkowskim swobody definiowania „organu wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu prawa europejskiego.

W szczególności, w wyroku z dnia 27 maja 2019 r. w sprawach połączonych C-508/18 i C-82/19PPU (ECLI:EU:C:2019:456) Trybunał stwierdził, że „o ile zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państwa członkowskie mogą wyznaczyć na mocy ich prawa krajowego »organ sądowy« właściwy do wydania europejskiego nakazu aresztowania, o tyle **znaczenie i zakres tego pojęcia nie mogą zostać pozostawione ocenie każdego z państw członkowskich** (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 listopada 2016 r., *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 30, 31; a także z dnia 10 listopada 2016 r., *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 31, 32). **Wspomniane pojęcie wymaga autonomicznej i jednolitej w całej Unii wykładni**, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału powinna być dokonana z uwzględnieniem jednocześnie brzmienia art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584, kontekstu, w **[Or.6]** który się on wpisuje, i celu zamierzonego przez tę decyzję ramową (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 listopada 2016 r., *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 32; z dnia 10 listopada 2016 r., *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 33)”.

Również w tym samym wyroku Trybunał dodał, jakie istotne cechy musi posiadać organ państwowy, aby można było określić go jako „organ wymiaru sprawiedliwości”, wskazując, że „»wydający nakaz organ sądowy« w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584 powinien być w stanie wypełniać to zadanie w sposób obiektywny, z uwzględnieniem wszystkich dowodów obciążających i odciążających, nie będąc przy tym narażonym na ryzyko, że jego uprawnienia decyzyjne będą podlegały poleceniom lub instrukcjom zewnętrznym, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, tak by nie było żadnych wątpliwości co do tego, że decyzja o wydaniu europejskiego nakazu aresztowania jest podejmowana przez ten organ, a nie ostatecznie przez wspomnianą władzę (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 42)”, a także dodał, iż „wydający nakaz organ sądowy powinien móc dostarczyć wykonującemu nakaz organowi sądowemu zapewnienie, że w świetle gwarancji przewidzianych przez porządek prawny wydającego nakaz państwa członkowskiego działa on w sposób niezależny przy wykonywaniu swoich obowiązków związanych z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania. Niezależność ta wymaga, aby istniały przepisy ustawowe i organizacyjne gwarantujące, by wydający nakaz organ sądowy nie był narażony, w ramach podejmowania decyzji o wydaniu takiego nakazu aresztowania, na jakiegokolwiek ryzyko, że zostanie poddany w szczególności indywidualnym instrukcjom ze strony władzy wykonawczej”.

Podsumowując, w systemie europejskiego nakazu aresztowania:

- pojęcie organu wymiaru sprawiedliwości jest jednolite w całej Unii i nie może zależeć od przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich;
- aby organ publiczny mógł zostać uznany za „organ wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu prawa Unii, wymagana jest istotna cecha polegająca na tym, że nie może on być narażony na ryzyko, iż jego uprawnienia decyzyjne będą podlegały zewnętrznym poleceniom lub instrukcjom, w szczególności pochodzącym od władzy wykonawczej.

Wnioski te, które zostały wyrażone w systemie europejskiego nakazu aresztowania (decyzja ramowa 2002/584/WSiSW), można również powtórzyć w odniesieniu do systemu europejskiego nakazu [Or.7] dochodzeniowego (dyrektywa 2004/41/UE), ponieważ nakaz ten, choć nie ma wpływu na wolność osobistą, jest w każdym razie bardzo inwazyjnym środkiem, gdyż w drodze europejskiego nakazu dochodzeniowego można zarządzić na przykład przeszukanie lub podsłuch.

Zważywszy, że Trybunał stwierdził w wyroku z dnia 24 października 2019 r. w sprawie C-324/17 (ECLI:EU:C:2019:892), że „z brzmienia art. 5 ust. 1 dyrektywy 2014/41 wynika, iż wydanie europejskiego nakazu dochodzeniowego zakłada uzupełnienie i podpisanie formularza określonego w załączniku A do tej

dyrektywy, a także poświadczenie prawdziwości i poprawności zawartych w nim informacji”, a także że w niniejszej sprawie nakaz dochodzeniowy nie jest kompletny w części L (zatwierdzenie przez organ wymiaru sprawiedliwości), zawieszają się postępowanie, wnosząc do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 2 akapit pierwszy lit. c) pkt ii) dyrektywy 2014/41/UE należy interpretować w ten sposób, że zezwala on państwu członkowskiemu na zwolnienie organu administracji z obowiązku zatwierdzenia nakazu dochodzeniowego przez organ wymiaru sprawiedliwości.

### **Legitymacja prokuratora do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym**

Prokurator ma świadomość, że zgodnie z art. 267 TFUE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może zostać złożony przez „sąd jednego z państw członkowskich”.

W wyroku z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie 61/65 (ECLI:EU:C:1966:39) Trybunał określił wymagania dotyczące sądów w rozumieniu art. 267 TFUE: a) ustawowe umocowanie organu, który musi zostać ustanowiony na mocy źródła prawa, a nie na podstawie umowy między stronami; b) jego stały charakter, to znaczy sprawowanie funkcji w sposób stabilny, a nie sporadyczny; c) obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, który wiąże się z wykluczeniem alternatywnych środków; d) okoliczność, że organ stosuje przepisy prawa; e) poszanowanie zasady kontradyktoryjności między stronami; f) niezależność i bezstronność organu w stosunku do stron postępowania.

Jeśli chodzi w szczególności o pozycję prokuratora w prawie włoskim, Trybunał zaprzeczył istnieniu legitymacji prokuratora do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w wyroku z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawach połączonych C-74/95 i C-129/95 (ECLI:EU:C:1996:491).

Jednakże w tym przypadku chodziło o kwestię podniesioną przez prokuratora w ramach wszczętego przed nim postępowania karnego, którą tenże prokurator postanowił [Or.8] przedłożyć sądowi. W owej sprawie Trybunał odmówił udzielenia prokuratorowi legitymacji do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE ze względu na to, że w postępowaniu tym jego zadaniem jest „nie rozstrzygnięcie sporu przy zachowaniu całkowitej niezależności, ale, ewentualnie, jako strona postępowania, która wnosi akt oskarżenia, skierowanie sporu do właściwego sądu”.

Uzasadnienie to nie może zostać przyjęte w niniejszej sprawie, ponieważ włoski prokurator nie jest stroną postępowania karnego wszczętego w Niemczech przed *Finanzamt* w Münster, z tego samego powodu nie może on wnieść oskarżenia we Włoszech i nie ma możliwości skierowania do sądu europejskiego nakazu dochodzeniowego wydanego przez *Finanzamt* w Münster, ponieważ w prawie włoskim (art. 4 decreto legislativo 108/17) właściwym w zakresie uznawania nakazów dochodzeniowych i ich wykonywania we Włoszech lub odmowy uznania jest prokurator, a nie sąd.

W takim przypadku bowiem, zgodnie z włoskim prawem procesowym (art. 247 włoskiego kodeksu postępowania karnego) żądana czynność (przeszukanie) nie może zostać wykonana przez sąd, lecz należy do właściwości prokuratora. Z powyższego wynika, że na podstawie art. 4 i 5 decreto legislativo 108/17 prokurator jest organem właściwym w zakresie uznania nakazu dochodzeniowego lub odmowy jego uznania. Organy wymiaru sprawiedliwości nie biorą udziału w żaden sposób w postępowaniu w sprawie uznania.

Wynika z tego, że w pasywnym postępowaniu w sprawie uznania europejskiego nakazu dochodzeniowego zgodnie z art. 9 dyrektywy oraz art. 4 i 10 decreto legislativo 108/17 prokurator jest organem, któremu powierzono zadanie „rozstrzygnięcia sporu przy zachowaniu całkowitej niezależności”, w związku z czym jest on organem państwa członkowskiego uprawnionym do złożenia wniosku na podstawie art. 267 TFUE.

Z powyższych względów

prokurator

przedkłada Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne:

Czy art. 2 ust. 1 lit. c) pkt ii) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych, w zakresie, w jakim przewiduje on, że za organ wydający może być również uznany „każdy inny właściwy organ [Or.9] określony przez państwo wydające i w danym przypadku wypełniający swoją funkcję organu dochodzeniowego w postępowaniu karnym, który jest w danej sprawie właściwy, by nakazać gromadzenie materiału dowodowego zgodnie z prawem krajowym”, stanowiąc jednak, że w takim przypadku, „zanim [europejski nakaz dochodzeniowy] zostanie przekazany organowi wykonującemu [europejski nakaz dochodzeniowy], jest on zatwierdzany, po przeanalizowaniu jego zgodności z warunkami wydawania [europejskiego nakazu dochodzeniowego] zgodnie z niniejszą dyrektywą, w szczególności z warunkami określonymi w art. 6 ust. 1, przez sędziego, sąd, sędziego śledczego lub prokuratora w państwie wydającym”, należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na zwolnienie organu administracji z obowiązku zatwierdzenia europejskiego nakazu dochodzeniowego, uznając go za „organ wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 2 dyrektywy”?

postanawia zawiesić postępowanie do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości.

[...] Załączniki: 1. Europejski nakaz dochodzeniowy z dnia 14 listopada 2019 r.; 2. Potwierdzenie odbioru; 3. Pismo wzywające do udzielenia wyjaśnień z dnia 20 grudnia 2019 r.; 4 Pismo z wyjaśnieniami z dnia 8 stycznia 2020 r.



Trydent, w dniu 15 stycznia 2020 r.

[...]

DOKUMENT ROBOCZY