

Sprawa C-16/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości

Data wpływu:

6 stycznia 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Oberlandesgericht Graz (Austria)

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

21 grudnia 2021 r.

Wnosząca zażalenie:

MS

Inny uczestnik:

Staatsanwaltschaft Graz

Przedmiot postępowania głównego

Europejski nakaz dochodzeniowy (END), organy wydające i sądowe

Przedmiot i podstawa prawna pytania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 2 lit. c) ppkt i) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych należy interpretować w ten sposób, że za „organ sądowy” i „organ wydający” w rozumieniu tych przepisów należy uznać również niemiecki urząd skarbowy do spraw przestępstw podatkowych i dochodzeń podatkowych, który na podstawie przepisów krajowych jest upoważniony do wykonywania praw i obowiązków prokuratury w odniesieniu do określonych przestępstw?

Przytoczone przepisy prawa Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (zwana dalej „dyrektywą 2014/41”), w szczególności art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 2 lit. c) ppkt i) oraz ii).

Przytoczone przepisy prawa krajowego

Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ustawa federalna o współpracy sądowej w sprawach karnych z państwami członkowskimi Unii Europejskiej (Austria, zwana dalej „EU-JZG”)

Abgabenordnung (ordynacja podatkowa, Niemcy, zwana dalej „AO”)

Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (ustawa o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych (Niemcy, zwana dalej „IRG”)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Finanzamt für Steuertraften und Steuerberhnung Düsseldorf (urząd skarbowy do spraw przestępstw podatkowych i dochodzeń podatkowych w Düsseldorfie, Niemcy, zwany dalej „urzędem skarbowym”) prowadzi dochodzenie przeciwko oskarżonej MS w związku z podejrzeniem o uchylanie się od płacenia podatków. Oskarżonej, jako członkini zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zarzuca się, że w okresie od 2015 r. do lutego 2020 r. nie zadeklarowała dochodów z działalności domów publicznych, o wpływach podatkowych mogących wynieść 1,6 mln EUR.
- 2 W celu wyjaśnienia stanu faktycznego urząd skarbowy wydał europejski nakaz dochodzeniowy (zwany dalej „END”), który w dniu 23 lipca 2020 r. przekazał Staatsanwaltschaft Graz (prokuraturze w Grazu, Austria). Urząd skarbowy zwrócił

się do prokuratury z wnioskiem o przedstawienie dokumentów dotyczących dwóch rachunków prowadzonych na rzecz oskarżonej w banku austriackim.

- 3 END został podpisany przez kierownika urzędu skarbowego. W sekcji K END („Informacje o organie, który wydał END”) zaznaczono pole „organ sądowy”.
- 4 Zgodnie z austriackim Strafprozessordnung (kodeksem postępowania karnego) bank może zostać zobowiązany do udzielenia informacji na temat rachunków bankowych oraz do przekazania dokumentów dotyczących prowadzonych rachunków wyłącznie na podstawie czynności dochodzeniowej zarządzanej przez prokuraturę na podstawie zgody wydanej przez sąd. Bez zgody wydanej przez sąd prokuratura austriacka nie może zarządzić takiej czynności dochodzeniowej.
- 5 W dniu 3 sierpnia 2020 r. Staatsanwaltschaft Graz (prokuratura w Grazu) wydała postanowienie o wykonaniu END. W dniu 5 sierpnia 2020 r. zezwolenie na wykonanie zostało wydane przez Landesgericht Graz (sąd krajowy w Grazu, Austria), a Staatsanwaltschaft Graz (prokuratura w Grazu) zarządziła wykonanie tej czynności w dniu 7 sierpnia 2020 r.
- 6 Oskarżona wniosła zażalenie na postanowienie Landesgericht Graz (sądu krajowego w Grazu) z dnia 5 sierpnia o nadaniu klauzuli wykonalności. Środek zaskarżenia wniesiony przez oskarżoną w Niemczech nie został uwzględniony.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 7 Oskarżona uważa, że urząd skarbowy nie jest organem wydającym i sądowym w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 2 lit. c) dyrektywy 2014/41 i że w związku z tym nie ma on uprawnień do wydania END. Urząd skarbowy nie posiada autonomii, niezależności i swobody wydawania poleceń, które są wymagane od organu sądowego. Urząd skarbowy nie jest porównywalny z prokuraturą, natomiast urzędników wywiadu skarbowego należy traktować jedynie jako członków personelu pomocniczego prokuratury. Urząd skarbowy również nie mógł zostać uznany za organ wydający, ponieważ END nie został wydany przez organ sądowy w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2014/41.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania

- 8 Sąd odsyłający powołuje się na orzeczenie Oberlandesgericht Wien (wyższego sądu krajowego w Wiedniu, Austria) z dnia 2 czerwca 2020 r., w którym sąd ten orzekł, że niemieckie urzędy skarbowe wykonywały prawa i obowiązki prokuratorskie w postępowaniach prowadzonych na podstawie niemieckiego AO i tym samym działały jako organy sądowe w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2014/41. W związku z tym należy je uznać za „organy wydające” w rozumieniu dyrektywy 2014/41.
- 9 Odpowiednie przepisy niemieckie stanowią w tym względzie:

Paragraf 386 ust. 2 AO

„Organ podatkowy przeprowadza postępowanie przygotowawcze [...] samodzielnie, jeżeli czyn

stanowi wyłącznie przestępstwo podatkowe [...]”.

Paragraf 399 ust. 1 AO

„Jeżeli organ przeprowadza postępowanie przygotowawcze na podstawie § 386 ust. 2 samodzielnie, wykonuje on prawa i obowiązki przysługujące prokuraturze na etapie postępowania przygotowawczego”.

- 10 Sąd odsyłający musi ocenić dopuszczalność wykonania END urzędu skarbowego na podstawie EU-JZG, która transponowała dyrektywę 2014/41 do prawa krajowego, a dokładniej na podstawie §§ 55-55m EU-JZG. Paragraf 55 ust. 3 EU-JZG przewiduje: „Jeżeli postępowanie w państwie wydającym nie jest prowadzone przez organ sądowy, europejski nakaz dochodzeniowy może zostać wykonany tylko wówczas, gdy istnieje możliwość zaskarżenia decyzji organu wydającego do sądu, a organ sądowy państwa wydającego zatwierdził wydanie europejskiego nakazu dochodzeniowego”. Jeżeli wymogi te nie są spełnione, wykonanie END jest niedopuszczalne zgodnie z § 55a ust. 1 pkt 9.
- 11 Zgodnie z oświadczeniem Stałego Przedstawicielstwa Republiki Federalnej Niemiec przy UE przewiduje się, że w przypadku END wydanego przez niemieckie organy administracji skierowanego do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy 2014/41, musi on być co do zasady zatwierdzony przez prokuraturę przy Landgericht (sądzie krajowym), w którego okręgu ma siedzibę organ administracji. Jednakże kraje związkowe mają swobodę w odniesieniu do przyznania sądowi właściwości w zakresie zatwierdzenia lub uregulowania w inny sposób kwestii właściwości miejscowej w zakresie zatwierdzenia przez prokuraturę. Wnioski niemieckich organów podatkowych, które samodzielnie prowadzą postępowanie przygotowawcze na podstawie § 386 ust. 2 AO, nie wymagają zatwierdzenia przez organ sądowy lub sąd. W niniejszej sprawie organy podatkowe, zgodnie z § 399 ust. 1 AO w zw. z § 77 ust. 1 IRG, wykonują prawa i obowiązki prokuratury, a tym samym same występują jako organ sądowy w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2014/41.
- 12 Ponieważ END nie został zatwierdzony przez organ sądowy zgodnie z art. 2 lit. c) ppkt ii) zdanie drugie dyrektywy 2014/41, powstaje pytanie, czy do celów wydania END urząd skarbowy można zrównać z organem sądowym w rozumieniu art. 1 ust. 1 i z prokuratorem w rozumieniu art. 2 lit. c) ppkt i) dyrektywy 2014/41. Jeżeli odpowiedź na to pytanie jest przecząca, wykonanie tego END w Austrii jest niedopuszczalne.
- 13 W szczególności następujące argumenty przemawiają przeciwko uznaniu niemieckiego urzędu skarbowego, który zgodnie z prawem krajowym wykonuje

prawa i obowiązki prokuratury w odniesieniu do określonych przestępstw, za organ wydający i sądowy w rozumieniu dyrektywy 2014/41:

Zgodnie z art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze tej dyrektywy END to orzeczenie sądowe wydane lub potwierdzone przez organ sądowy. W myśl art. 2 lit. c) ppkt ii) tej dyrektywy END może wydać nie tylko sędzia lub prokurator, lecz także 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. W tym przypadku jednak END, zanim zostanie przekazany organowi wykonującemu, jest zatwierdzany przez sędziego lub prokuratora w państwie wydającym.

I tak w sprawie C-584/19 (Staatsanwaltschaft Wien, ECLI:EU:C:2020:1002) Trybunał orzekł w pkt 46, że END może zostać wykonany tylko wtedy, gdy organ, który go wydał, jest organem wydającym w rozumieniu art. 2 lit. c) ppkt i), lub gdy nakaz ten został zatwierdzony przez organ sądowy przed jego przekazaniem.

Prawodawca Unii przyznał zatem organom wydającym (sędziom i prokuratorom), o których mowa w art. 2 lit. c) ppkt i) dyrektywy 2014/41, szczególny status, który nie jest statusem organów, o których mowa w ppkt ii) tego przepisu. Dlatego też END wydane przez organy dochodzeniowe muszą zostać zweryfikowane, tj. należy zbadać ich treść, zanim zostaną przekazane w świetle zasad określonych w motywach 11, 12 i 15 oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2014/41.

W sprawie C-584/19 Trybunał orzekł, że art. 1 ust. 1 i art. 2 lit. c) dyrektywy 2014/41 należy interpretować w ten sposób, że prokurator państwa członkowskiego lub, bardziej ogólnie, prokuratura państwa członkowskiego są objęte pojęciem organu wydającego i sądowego, niezależnie od ewentualnego ustawowego stosunku podporządkowania, jaki może istnieć między tym prokuratorem lub prokuraturą a władzą wykonawczą tego państwa członkowskiego i narażenia tego prokuratora lub prokuratury na ryzyko podlegania w ramach podejmowania decyzji w sprawie wydania END, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony władzy wykonawczej.

Policja skarbową nie jest natomiast wymieniona w art. 2 lit. c) ppkt i) dyrektywy 2014/41 i wyraźnie różni się od prokuratury, gdyż policja skarbową jest organem administracyjnym należącym do władzy wykonawczej, któremu brak jest autonomii, niezależności i swobody w wydawaniu poleceń. Niemiecki urząd skarbowy jest uprawniony do samodzielnego prowadzenia karnego postępowania przygotowawczego tylko w przypadku niektórych przestępstw, a postępowanie to może zostać w każdej chwili i bez uzasadnienia umorzone przez prokuraturę.

Rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w opinii z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie C-66/20 uznał, że prokuratura pełni funkcję gwaranta zgodności z prawem przed sądami, jest ona rzeczywistym uczestnikiem wymiaru sprawiedliwości i nie służy wyłącznie lub głównie interesowi części administracji publicznej, lecz ogólnemu interesowi przestrzegania prawa. Celem art. 2 dyrektywy 2014/41 jest to, aby organy administracyjne uzyskały zatwierdzenie od organów sądowych przed przekazaniem END, a cel ten zostałby utracony, gdyby organy stanowiące część władzy wykonawczej zostały zrównane z organami sądowymi.

- 14 W wyroku Trybunału w sprawie C-584/19 można jednak znaleźć również argumenty przemawiające za uznaniem urzędu skarbowego za organ wydający i sądowy w rozumieniu art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 2 lit. c) ppkt i) dyrektywy 2014/41:

Zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy 2014/41 jedynym warunkiem uznania za organ wydający jest to, by sąd i osoby pełniące funkcję sędziego, sędziego śledczego lub prokuratora były właściwe w danej sprawie.

W dyrektywie 2014/41 przewidziano przepisy szczegółowe, które mają zapewnić, aby wydaniu END towarzyszyły gwarancje nieodłącznie związane z wydawaniem orzeczeń sądowych (np. poszanowanie praw podstawowych i skuteczna ochrona sądowa).

Celem wydania END jest jedynie przyspieszenie jednej lub kilku konkretnych czynności dochodzeniowych w celu uzyskania materiału dowodowego, który nie może godzić w prawo do wolności zainteresowanej osoby.