

Olaf Włodkowski

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-3127-6600

owlodkowski@uz.zgora.pl

Zwalczanie za pomocą prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych UE. Rozważania na tle Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371¹

Słowa kluczowe: karnoprawna ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej, Dyrektywa PIF, prawo karne Unii Europejskiej

Streszczenie. Artykuł jest syntetycznym omówieniem podstawowych rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pomocą prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Poddając analizie poszczególne rozwiązania, oceniono je z perspektywy znaczenia dla zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej oraz harmonizacji prawa karnego Państw Członkowskich UE w tym zakresie. Dostrzegając znaczenie poddanej ocenie regulacji prawnej, wyrażono stanowisko, że choć służy ona zintensyfikowaniu karnoprawnej ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej, to nie można jej ocenić jako wystarczającej. Z tego względu za zasadne uznano podjęcie kolejnych inicjatyw służących ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej.

Combating fraud to the detriment of the EU's financial interests through criminal law (Reflections on the background Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council)

Keywords: criminal protection of the financial interests of the European Union, PIF Directive, European Union criminal law

Summary. The article is a synthetic discussion of the basic solutions provided for in Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council on combating fraud to the detriment of the financial interests of the European Union by means of criminal law. Analyzing individual solutions, they were assessed from the perspective of their significance for combating fraud to the detriment

¹ Artykuł przygotowany w ramach realizacji Projektu badawczego Konkurs Miniatura 3 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (decyzja Dyrektora Narodowego Centrum Nauki nr 2019/03/X/HS5/01853 z dnia 4.12.2019 r.) pt. „Karnoprawna ochrona interesów fiskalnych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i Wspólnot Europejskich na płaszczyźnie Unii Europejskiej” realizowanego w dniach 1.10.-12.10.2021 r. w Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, Freiburg, Niemcy). Tekst publikacji przekazany do redakcji czasopisma „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” w dniu 19.12.2021 r.

of the financial interests of the European Union and the harmonization of criminal law of the EU Member States in this area. Recognizing the significance of the legal regulation subject to evaluation, the position was expressed that although it serves to intensify the criminal law protection of the financial interests of the European Union, it cannot be assessed as sufficient. For this reason, it was considered justified to take further initiatives to protect the financial interests of the European Union.

Wprowadzenie

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pomocą prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii² została przyjęta 5 lipca 2017 r.³ Zgodnie z art. 17 ust. 1 Dyrektywy PIF termin dla implementacji tej dyrektywy został wyznaczony na 6 lipca 2019 r.⁴ Dyrektywa PIF jest pierwszym aktem prawnym w zakresie karnoprawnej ochrony interesów finansowych Unii Europejskich powstałym po wejściu w życie Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską Traktatu Lizbońskiego⁵. Zgodnie z art. 16 Dyrektywy PIF, niniejsza dyrektywa ze skutkiem od 6 lipca 2019 r. (w stosunku do Państw Członkowskich UE związanych niniejszą dyrektywą) zastępuje Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r.⁶ oraz

² O.J. L 198, 28.07.2017, 29, dalej: Dyrektywa PIF.

³ Prace na Dyrektywą PIF rozpoczęły się już w 2012 r. Zob. wniosek Komisji Europejskiej – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego, Bruksela, dn. 11.7.2012 r. COM(2012) 363 final 2012/0193 (COD) C7-0192/12, (dalej: Wniosek KE z 11.7.2012 r.). W omawianym zakresie zob. L. Kuhl, *The Initiative for a Directive on the Protection of the EU Financial Interests by Substantive Criminal Law*, „EuCrim (The European Criminal Law Associations’ Forum)” 2012, no 2, p. 64-66. Wniosek ten poprzedzony był wydaniem Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations An integrated policy to safeguard taxpayers’ money, Brussels, 26.5.2011 COM(2011) 293 final, (dalej: COM z 26.5.2011).

⁴ O trudnościach związanych z implementacją Dyrektywy PIF w poszczególnych Państwach Członkowskich UE zob. m.in. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union’s financial interests by means of criminal law*, COM(2021) 536 final, 6.9.2021.

⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569. Szerzej w tym zakresie zob. A. Venegoni, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell’Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, [w:] *Tutela penale degli interessi finanziari dell’unione europea. Stato dell’prospettiva alla luce della creazione della procura Europea*, red. G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco, V. Scalia, Pisa 2018, s. 59-60.

⁶ Dz.U. UE C 316 z 27.11.1995, s. 48; dalej: Konwencja PIF z 1995 r. Przypomnienia wymagają, że równoległe do Konwencji PIF z 1995 r. przyjęto Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1), dalej: Rozporządzenie nr 2988/95. W rozporządzeniu tym ustanowiono ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków i kar administracyjnych dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa Unii, a przy tym odwołano się do przepisów sektorowych w tej

protokoły do tej Konwencji: Protokół sporządzony na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 27 września 1996 r.⁷, Protokół w sprawie wykładni w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 29 listopada 1996 r.⁸ i Protokół drugi do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 19 czerwca 1997 r. sporządzony na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁹. Dyrektywa PIF nie zwalnia Państw Członkowskie UE z obowiązku stosowania i wykonywania unijnych środków i kar administracyjnych w rozumieniu art. 4 i 5 Rozporządzenia nr 2988/95.

Zasadniczym celem publikacji jest omówienie najważniejszych rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF w odniesieniu do zwalczania za pomocą prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. W tym zakresie za zasadne uznano poddać pod ocenę istotę poszczególnych rozwiązań normatywnych, ustalić ich *ratio legis* oraz podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania przewidziane przez Dyrektywę PIF stanowiąc będą podstawę dla harmonizacji ustawodawstw karnych Państw Członkowskich UE w omawianym zakresie. Analizując poszczególne rozwiązania, za zasadne uznano także poczynienie ustaleń, czy Dyrektywa PIF wprowadza, a jeżeli tak, to w jakim zakresie to czyni, odmienne rozwiązania od tych, które przewidziane były w poprzednio obowiązujących regulacjach prawnych. Stanowiąc to będzie podstawę dla sformułowania końcowej konkluzji, czy rozwiązania przewidziane przez Dyrektywę PIF są przejawem ewolucji rozwiązań w obszarze karnoprawnej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Przedmiotem analizy są rozwiązania o charakterze

dziedzinie, oszukańczych działań w rozumieniu Konwencji PIF z 1995 r. oraz do stosowania prawa karnego i postępowań karnych Państw Członkowskich. Zob. m.in. A. Klip, *European Criminal Law. An integrative Approach*, Cambridge-Antwerp-Chicago 2021, s. 285; A. Klip, *Geïntegreerde bescherming van de financiële belangen van de EG: Verschuiving van de staat-staat-benadering naar verticalisering van de procedure?*, [w:] *Transnationale handhaving van de financiële belangen van de Europese Unie. Ontwikkelingen in het Verdrag van Amsterdam en de Corpus Juris*, red. J.A.E. Vervaele, Antwerpen-Groningen 1999, p. 100-101. Natomiast w roku 1996 Komisja wydała Rozporządzenie nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. UE L 292 z 15.11.1996, p. 2-5), dalej: Rozporządzenie nr 2185/96. Jeżeli natomiast chodzi o najpoważniejsze formy oszustw związanych z VAT w szczególności oszustw karuzelowych, związanych z VAT oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”, związanych z VAT oszustw popełnianych w ramach organizacji przestępczej, to 28 listopada 2006 r. przyjęta została Dyrektywa Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1), dalej: Dyrektywa 2006/112/WE.

⁷ Dz.U. UE C 313 z 23.10.1996, s. 1, dalej: Protokół nr 1 do Konwencji PIF z 1995 r.

⁸ Dz.U. UE C 151 z 20.5.1997, s. 1.

⁹ Dz.U. UE C 221 z 19.7.1997, s. 11, dalej: Protokół nr 2 do Konwencji PIF z 1995 r.

materialnoprawnym. Omówienie zagadnień nastąpiło przy wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej.

Przyjęcie Dyrektywy PIF było uzasadnione różnymi względami natury praktycznej. Za taką potrzebą przemawiało w szczególności nieosiągnięcie w pełni realizacji celów, jakie legły u podstaw powstania Konwencji PIF z 1995 r. (niepełne jej wdrożenie w Państwach Członkowskich, niezgodności i braki w obowiązujących przepisach materialnego i procesowego prawa karnego Państw Członkowskich, różnice w odniesieniu do systemu sankcji karnych czy w zakresie przepisów określających odpowiedzialność podmiotów zbiorowych)¹⁰. Zintensyfikowanie przestępczości przeciwko interesom finansowym UE, a także zmiana *modus operandi* sprawców dopuszczających się oszustw na szkodę interesów finansowych UE skutkowało potrzebą podjęcia działań służących wzmocnieniu ochrony interesów finansowych UE. Dodatkową przyczyną zaproponowania nowego instrumentu prawnego była potrzeba przyjęcia konkretnych środków na rzecz ogólnego strategicznego podejścia Komisji do zwalczania nadużyć finansowych¹¹. Jak wskazano w pkt 1 Preambuły do Dyrektywy PIF: „Ochrona interesów finansowych Unii dotyczy nie tylko zarządzania środkami budżetowymi, ale rozciąga się na wszystkie środki, które negatywnie wpływają lub mogą negatywnie wpłynąć na jej aktywa lub aktywa państw członkowskich, w zakresie, w jakim środki te mają znaczenie dla polityk Unii”.

Dyrektywa PIF ustanawia przepisy minimalne dotyczące definiowania przestępstw i sankcji karnych w zakresie walki z nadużyciami i innymi rodzajami nielegalnej działalności naruszającymi interesy finansowe UE (art. 1). Jeżeli chodzi o definicję „interesów finansowych Unii”, to w art. 2 ust. 1 lit. a Dyrektywy PIF wskazano, że oznaczają one: wszystkie dochody, wydatki i aktywa objęte następującymi budżetami, uzyskane za ich pośrednictwem lub należne na ich rzecz: budżetu Unii oraz budżetów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii ustano-

¹⁰ W tym zakresie zob. Report from the Commission. Implementation by Member States of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols Article 10 of the Convention, COM (2004) 709 final z 25.10.2004 r., COM(2008) 77 final z 14.2.2008 r., COM z 26.5.2011, s. 2-3, 7-8 oraz Wniosek KE z 11.7.2012 r., s. 2-4. B. Hecker, zauważa, że: „Die PIF-Konvention geht auf intensive Bemühungen um einheitliche Strafrechtsregelungen gegen betrügerische Handlungen zum Nachteil der EG in den 1990er Jahren zurück. Das Übereinkommen zielt auf die Schaffung eines einheitlichen Betrugsstrafrechts mit angeblich enen Mindeststrafen ab”, *Europäisches Strafrecht*, Berlin 2010, s. 504. Por. m.in. H. Xanthaki, *Mandate*, [w:] *OLAF at the Crossroads. Action against EU fraud*, red. C. Stefanou, S. White, H. Xanthaki, London 2011, s. 17-26; L. Kuhl, *The Initiative...*, s. 63; D.B. Sánchez, *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests and its Transposition into the Spanish Law*, „Perspectives on Federalism” 2019, vol. 11, issue 3, s. 125-126.

¹¹ Wniosek KE z 11.7.2012 r., s. 2-4. A. Juszcak, E. Sason, *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive). Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?*, „EuCrim (The European Criminal Law Associations' Forum)” 2017, nr 2, p. 80-81.

wionych na mocy Traktatów lub budżety bezpośrednio lub pośrednio zarządzane i monitorowane przez te podmioty.

Do podstawowych rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF zaliczyć należy: uznanie za przestępstwa zachowań stanowiących nadużycia naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej (art. 3) oraz innych zachowań naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej (art. 4); określenie definicji funkcjonariusza publicznego (art. 4 ust. 4); wprowadzenie karalności podlegania, pomocnictwa i usiłowania do przestępstw wymienionych w art. 3 i art. 4 (art. 5); określenie norm minimalnych w zakresie sankcji karnych stosowanych wobec osób fizycznych (art. 7); przewidzenie przesłanek odpowiedzialności osób prawnych oraz norm minimalnych w zakresie sankcji stosowanych wobec osób prawnych (art. 6 i 9); rozwiązania stwarzające możliwość zabezpieczenia i konfiskaty mienia w odniesieniu do sprawców przestępstw, o których mowa w art. 3-5 Dyrektywy PIF (art. 10); określenie okresów przedawnienia (art. 12); wprowadzenie rozwiązań w zakresie dotyczącym jurysdykcji (art. 11). Ponadto Dyrektywa PIF odnosi się do: interakcji z innymi mającymi zastosowanie aktami prawnymi Unii (art. 14); współpracy między Państwami Członkowskimi UE a Komisją (OLAF) i innymi instytucjami, organami lub jednostkami organizacyjnymi Unii (art. 15); zastąpienia Konwencji PIF z 1995 r. wraz z protokołami przez Dyrektywę PIF (art. 16); transpozycji przez Państwa Członkowskie UE (art. 17), jak również określa obowiązki sprawozdawcze Państw Członkowskich UE oraz Komisji Europejskiej (art. 18).

Znaczenie tego aktu prawnego jest niezwykle doniosłe dla ochrony interesów finansowych UE, zwłaszcza jeżeli zwróci się uwagę na skalę zjawiska nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej¹². Przyjęcie Dyrektywy PIF wpisuje się w ogólną strategię Komisji w zakresie zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym UE¹³. Wskazuje się, że w porównaniu z wcześniejszymi okresami strategia ta przybiera postać bardziej przejrzystą. Zaważalne jest dążenie do kompleksowego uregulowania narzędzi stwarzających możliwość zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko interesom finansowym

¹² Zob. m.in. *The OLAF report 2020 Twenty-first report of the European Anti-Fraud Office*, Luxembourg 2021.

¹³ Na temat strategii zwalczania przestępczości przeciwko interesom finansowym UE przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego zob. m.in. S. White, *Protection of the Financial Interests of the European Communities. The Fight against Fraud and Corruption*, Hague-London-Boston 1998; I.E. Fromm, *Ius puniendi: The Right of the Institutions of the EC to Protect the Financial Interests of the EC from Fraud (Art. 280 paragraph 4 EC Treaty)?*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2008, no 16, p. 25-142; T. Seibert, *The European Fight against Fraud – The Community's Competence to Enact Criminal Laws and Its Power to Approximate National Criminal Law by Directives*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2008, no 16, p. 89-124; S. White, *EU anti-fraud enforcement: enforcement overcoming obstacles*, „Journal of Financial Crime” 2010, vol. 17, no. 1, 2010, p. 81-99.

UE. Nie bez znaczenia pozostaje również to, że Dyrektywa PIF ma znaczenie dla realizacji zadań przez Prokuraturę Europejską (EPPO)¹⁴ oraz Urząd do spraw zwalczania nadużyć (OLAF)¹⁵.

Dokonując porównania rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF oraz poprzednio obowiązującą Konwencję PIF z 1995 r. (wraz ze sporządzonymi do niej Protokołami), wskazania wymaga, że Dyrektywa PIF nie stanowi powtórzenia poprzednio obowiązującej regulacji. Choć Dyrektywa PIF przewiduje wiele zbliżonych rozwiązań normatywnych do poprzednio obowiązujących, to nie można tracić z pola widzenia, że dyrektywa ta wprowadza liczne nowe rozwiązania służące ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej. W szczególności należy wskazać na: odmienne ujęcie definicji przestępstw naruszających interesy finansowe UE; wprowadzenie przestępstwa sprzeniewierzenia; rozszerzenie definicji funkcjonariusza publicznego dla celu zwalczania przestępstwa korupcji oraz sprzeniewierzenia; zobowiązanie Państw Członkowskich UE do wprowadzenia karalności usiłowania przestępstw z art. 3 i 4 teże Dyrektywy, rozwiązań określających okresy przedawnienia (art. 12 Dyrektywy PIF).

Dyrektywa PIF ujednolica rozwiązania przewidziane przez Konwencję PIF z 1995 r. i protokoły do niej. Takie rozwiązanie ma jeszcze ten walor, że stanowić będzie istotny punkt odniesienia dla podejmowania dalszych inicjatyw na tej płaszczyźnie.

Mimo zbieżności części rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF z rozwiązaniami przewidzianymi przez Konwencję PIF z 1995 r., Dyrektywa PIF w założeniu doprowadzić ma do osiągnięcia wyższego poziomu harmonizacji rozwiązań w zakresie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w porządkach prawnych Państw Członkowskich UE niż Konwencja PIF z 1995 r. wraz z Protokołami do niej. Przy tej okazji warto poczynić istotne spostrzeżenie, zgodnie z którym samo upodobnienie regulacji prawnych nie oznacza, że praktyka ścigania i karania będzie we wszystkich Państwach Członkowskich UE taka sama. Harmonizacja wymaga europeizacji praktyki¹⁶.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz.U. UE L 283 z 31.10.2017, p. 1-71. Zob. K. Ligeti, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, [w:] *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, red. F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles 2013, p. 73-75, 78-80 i 82; A. Weyembergh, Ch. Bariera, *The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office*, „New Journal of European Criminal Law” 2018, vol. 9, no 1, p. 67-68.

¹⁵ A. Juszcak, E. Sason, *op. cit.*, p. 80. Zob. także art. 15 Dyrektywy PIF.

¹⁶ Szerzej zob. H. Satzger, *Die Europäisierung des Strafrechts. Eine Untersuchung zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Strafrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München 2001, s. 291-473 cyt. za A.J. Szwarc, *Europeizacja Prawa Karnego*, [w:] *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisowi*, red. B. Janiszewski, Poznań 2004.

Analiza podstawowych rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF

1. Przestępstwa dotyczące nadużyć naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej

Dyrektywa PIF rozróżnia nadużycia naruszające interesy finansowe Unii (art. 3) od innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej (art. 4). W art. 3 Dyrektywy PIF zastrzeżono, że chodzi wyłącznie o umyślnie popełnione nadużycia naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej. Jednocześnie Dyrektywa PIF nie wyjaśnia, w jaki sposób dla potrzeb niniejszej Dyrektywy należy rozumieć umyślnie popełnione przestępstwo.

Dyrektywa PIF, wzorem za Konwencją PIF z 1995 r., rozróżnia przestępstwa dotyczące nadużyć naruszających interesy finansowe UE w zakresie wydatków (art. 3 ust. 2 lit. a i b) oraz w zakresie dochodów (art. 3 ust. 2 lit. c i d).

W odniesieniu do przestępstw naruszających interesy finansowe UE w zakresie wydatków Dyrektywa PIF rozróżnia: „nadużycia naruszające interesy finansowe UE w odniesieniu do wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi” (art. 3 ust. 2 lit. a) oraz „nadużycia naruszające interesy finansowe UE w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi” (art. 3 ust. 2 lit. b). Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a Dyrektywy PIF za „nadużycie naruszające interesy finansowe UE w odniesieniu do wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi” uważa się działanie lub zaniechanie odnoszące się do:

- a) wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
- b) nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem;
- c) niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane.

W przypadku „nadużyć naruszających interesy finansowe Unii w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi”, zgodnie art. 3 ust. 2 lit. b Dyrektywy PIF, chodzi o działanie lub zaniechanie odnoszące się do:

- a) wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
- b) nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem;

- c) niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane, ze szkodą dla interesów finansowych Unii.

Z perspektywy drugiej z wyróżnionych grup przestępstw konieczne jest ustalenie znaczenia zwrotu „wydatki związane z zamówieniami publicznymi”, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. b. Dyrektywy PIF, ponieważ sam dokument tego zwrotu tego nie wyjaśnia. Z tego względu konieczne jest odniesienie się do art. 101 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002. Z przepisu tego wynika, że: „zamówienia publiczne są umowami o charakterze odpłatnym zawieranymi na piśmie między co najmniej jednym podmiotem gospodarczym a co najmniej jedną instytucją zamawiającą w rozumieniu art. 117 i 190, w celu uzyskania, w zamian za zapłatę ceny wypłacanej w całości lub w części z budżetu, dostaw ruchomości lub nieruchomości, wykonania robót budowlanych lub świadczenia usług. Takie zamówienia obejmują: a) zamówienia dotyczące nieruchomości, b) zamówienia na dostawy, c) zamówienia na roboty budowlane, d) zamówienia na usługi”.

Dwie kolejne grupy przestępstw określonych przez Dyrektywę PIF to przestępstwa w odniesieniu do dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT oraz przestępstwa w odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT. Wymaga podkreślenia, że wprowadzając tekst pierwotny projektu Dyrektywy PIF nie przewidywał tych dwóch kategorii przestępstw w taki sposób, w jaki czyni to Dyrektywa PIF w wersji obowiązującej¹⁷, to jednak należy mieć na uwadze, że zdaniem Komisji oszustwa związane z VAT mieściły się w kategorii oszustwa wskazanego w art. 3 projektu Dyrektywy PIF. Sprzeciw wobec takiego rozumienia oszustwa w trakcie prac nad tekstem Dyrektywy PIF wyraziła Rada¹⁸. Doprowadziło to w konsekwencji do wstrzymania prac nad Dyrektywą PIF. Zwrot w pracach przyniosło orzeczenie ETS z 8 września 2015 r. w sprawie Taricco i inni¹⁹, wydane na tle przepisów Konwencji PIF, którego treść doprowadziła do podjęcia dalszych prac nad rzeczoną Dyrektywą. W orzeczeniu tym ETS podkreślił, że „Pojęcie «nadużycie» zostało określone w art. 1 Konwencji PIF jako polegające na jakimkolwiek umyślnym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym [...] wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego [Unii] lub budżetów zarządzanych przez

¹⁷ Zob. art. 3 Wniosku KE z 11.7.2012 r.

¹⁸ General Approach on the PIF Directive of 10 June 2013 (Council document: 10729/13).

¹⁹ Taricco i inni, C-105/14, Dz.U. UE C 194 z 24.6.2014.

[Unię] lub w [jej] imieniu. Pojęcie to obejmuje w związku z tym wpływy pochodzące z zastosowania jednolitej stawki podatku do zharmonizowanej podstawy opodatkowania podatkiem VAT ustalonej według zasad Unii. Wniosku tego nie podważa okoliczność, że podatek VAT nie był pobierany bezpośrednio na rachunek Unii, ponieważ Konwencja PIF nie przewiduje wyraźnie takiego warunku, który byłby sprzeczny z celem tej konwencji, jakim jest zwalczanie w jak najszerszym zakresie oszustw zagrażających interesom finansowym Unii²⁰.

Jeżeli chodzi o przestępstwa w odniesieniu do dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT, to zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt c, ta grupa przestępstw obejmuje działania lub zaniechania odnoszące się do:

- a) wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujące bezprawnym uszczupleniem zasobów budżetu Unii lub budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
- b) nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem powyżej wskazanym;
- c) niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanych zgodnie z prawem, z tym samym skutkiem (co wskazano w pkt a).

Natomiast w odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT Dyrektywa PIF wskazuje w art. 3 ust. 2 lit. d, że chodzi tu o działanie lub zaniechanie w ramach transgranicznego oszukańczego systemu skutkującego uszczupleniem zasobów budżetu Unii polegające na:

- a) wykorzystywaniu lub przedstawianiu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów związanych z VAT;
- b) nieujawnienia informacji związanych z VAT, z naruszeniem szczególnego obowiązku;
- c) przedstawienia prawidłowych oświadczeń związanych z VAT do celów oszukańczego ukrycia braku płatności lub bezprawnego tworzenia praw do zwrotu VAT.

²⁰ Szerzej w omawianym zakresie zob. L. Picotti, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'unione europea nell'era post-lisbona: la direttiva pif nel contesto di una riforma "di sistema"*, [w:] *Tutela penale degli interessi finanziari dell'unione europea. Stato dell'prospettiv alla luce della creazione della procura Europea*, red. G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco, V. Scalia, Pisa 2018, s. 26; A. Juszcak, E. Sason, *op. cit.*, s. 84; C.F. Maesa, *Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal?*, „European Papers” 2018, vol. 3, no 3, s. 1461 i in.; G. Vitale, *La sentenza Taricco della Corte di giustizia, tra effetti diretti delle norme del Trattato ed autonomia procedurale degli Stati membri*, [w:] *Tutela penale degli interessi finanziari dell'unione europea. Stato dell'prospettiv alla luce della creazione della procura Europea*, red. G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco, V. Scalia, Pisa 2018, p. 145-173.

2. Inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej

Prawodawca Unijny uznał za zasadne rozróżnienie karalności dwóch odrębnych grup przestępstw: przestępstwa stanowiące nadużycia na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej od innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 Dyrektywy PIF katalog innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej obejmuje: pranie pieniędzy (art. 4 ust. 1), korupcję czynną i korupcję bierną (art. 4 ust. 2) oraz przestępstwo sprzeniewierzenia (art. 4 ust. 3)²¹. W relacji do Konwencji PIF z 1995 oraz Protokołu nr 1 do Dyrektywy PIF z 1995 r. oraz Protokołu nr 2 do Konwencji PIF z 1995 r., Dyrektywa PIF rozszerza katalog innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii o przestępstwo sprzeniewierzenia²².

W odniesieniu do przestępstwa prania pieniędzy zgodnie z art. 4 ust. 1, Dyrektywa PIF przewiduje odesłanie do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu²³. Dyrektywa PIF zastrzega jednak, aby Państwa Członkowskie UE podjęły niezbędne środki w celu zapewnienia, by pranie pieniędzy opisane w art. 1 ust. 3 wyżej wskazanej dyrektywy związane z mieniem pochodzącym z przestępstw objętych zakresem stosowania Dyrektywy PIF stanowiło przestępstwo.

W odniesieniu do korupcji, Dyrektywa PIF utrzymuje zasadność karalności tego zachowania jako przestępstwa. W pkt 8 Preambuły do Dyrektywy PIF wskazano, że: „Szczególnie poważne zagrożenie dla interesów finansowych Unii stanowi korupcja, która w wielu przypadkach może być powiązana również z zachowaniem mającym charakter nadużycia. Jako że urzędnicy publiczni mają obowiązek dokonywania oceny lub korzystania ze swobody uznania w sposób bezstronny, wręczanie łapówek w celu wpłynięcia na ocenę lub swobodę uznania urzędnika publicznego oraz przyjmowanie takich łapówek powinno być ujęte w definicji korupcji, niezależnie od prawa lub uregulowań mających zastosowanie w państwie danego urzędnika publicznego lub do danej organizacji międzynarodowej”. W zakresie korupcji, zgodnie z art. 4 ust. 2, Dyrektywa PIF odróżnia korupcję bierną od korupcji czynnej.

²¹ Przypomnienia wymaga, że Konwencja PIF z 1995 r. nie przewidywała obowiązku wprowadzenia karalności korupcji i prania pieniędzy. Dość szybko ustalono, że inne przestępstwa, takie jak korupcja czy pranie pieniędzy, mają związek z oszustwami na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Protokołem nr 1 do Konwencji PIF z 1995 r. zobowiązano Państwa Członkowskie do wprowadzenia niezbędnych środków w celu zapewnienia karalności korupcji w zakresie wskazanym w niniejszym protokole. W odniesieniu do karalności prania pieniędzy przyjęto Protokół nr 2 do Konwencji PIF.

²² W omawianym zakresie zob. także A. Juszcak, E. Sason, *op. cit.*, s. 84.

²³ Dz.U. UE L 141 z 5.6.2015, s. 73.

Jeżeli chodzi o definicje korupcji biernej i korupcji czynnej, to w porównaniu do art. 2 i 3 Protokołu nr 1 do Konwencji PIF z 1995 r., Dyrektywa PIF nie wprowadza znaczących zmian. W rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. a Dyrektywy PIF korupcja bierna oznacza „działanie urzędnika publicznego, który bezpośrednio lub przez pośrednika żąda lub uzyskuje korzyść jakiegokolwiek rodzaju dla siebie lub dla osoby trzeciej lub przyjmuje obietnicę takiej korzyści w zamian za podjęcie działań lub wstrzymanie się od działań – leżących w zakresie jego obowiązków lub przy wykonywaniu jego funkcji – w sposób, który szkodzi lub może zaszkodzić interesom finansowym Unii”. Natomiast korupcja czynna zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b Dyrektywy PIF oznacza „działanie osoby, która obiecuje, proponuje lub wręcza urzędnikowi publicznemu, bezpośrednio lub przez pośrednika, korzyść jakiegokolwiek rodzaju przeznaczoną dla niego lub dla osoby trzeciej w zamian za podjęcie działań lub wstrzymanie się od działań – leżących w zakresie jego obowiązków lub przy wykonywaniu jego funkcji – w sposób, który szkodzi lub może zaszkodzić interesom finansowym Unii”.

Jeżeli chodzi o „sprzeniewierzenie” to w pkt 9 preambuły do Dyrektywy PIF wskazano, że „interesom finansowym Unii mogą szkodzić określone rodzaje zachowania urzędnika publicznego, któremu powierzono zarządzanie środkami finansowymi lub aktywami – niezależnie od tego, czy działa on w charakterze osoby zarządzającej, czy też w charakterze osoby sprawującej funkcję nadzorczą – które to rodzaje zachowania zmierzają do sprzeniewierzenia środków finansowych lub aktywów, na skutek czego interesom finansowym Unii zostaje wyrządzona szkoda. Niezbędne jest zatem wprowadzenie precyzyjnej definicji przestępstw polegających na takim działaniu”. *Ratio legis* wprowadzenia takiego rozwiązania nie budzi wątpliwości. Dyrektywa PIF w art. 3 ust. 4 wyjaśnia, że sprzeniewierzenie oznacza „działanie urzędnika publicznego, któremu bezpośrednio lub pośrednio powierzono zarządzanie środkami finansowymi lub aktywami, polegające na zaciągnięciu zobowiązań na środki finansowe lub wypłaty tych środków lub na przywłaszczeniu lub wykorzystaniu aktywów, w sposób sprzeczny z celem, który był dla nich przewidziany w jakikolwiek sposób, ze szkodą dla interesów finansowych Unii. Dyrektywa PIF ogranicza karalność tego zachowania do przypadków popełnienia go umyślnie”.

3. Definicja urzędnika publicznego

Dla celów Dyrektywy PIF za zasadne uznano także podanie definicji „urzędnika publicznego” (art. 4 ust. 4)²⁴. W rozumieniu Dyrektywy PIF przez urzędnika

²⁴ Definicja „urzędnika publicznego” została wyjaśniona dopiero w art. 4 Dyrektywy PIF, podczas gdy w art. 2 („Definicje i zakres stosowania”) tej dyrektywy prawodawca unijny przewidział definicje „interesów finansowych Unii Europejskiej” oraz „osoby prawnej”.

publicznego należy rozumieć „urzędnika unijnego lub urzędnika krajowego, w tym krajowego urzędnika innego państwa członkowskiego i krajowego urzędnika państwa trzeciego”. Z kolei definicję „urzędnika krajowego” podaje art. 4 ust. 4 lit. a pkt i, a definicję „urzędnika krajowego” art. 4 ust. 4 lit. a pkt ii Dyrektywy PIF.

Na tle poprzedniej regulacji prawnej Dyrektywa PIF definiuje odmiennie „urzędnika publicznego”²⁵ i „funkcjonariusza” w rozumieniu art. 1 pkt 1 Protokołu nr 1 do Konwencji PIF z 1995 r. W pkt 10 preambuły do Dyrektywy PIF wskazano, że „aby właściwie chronić środki finansowe Unii przed korupcją i sprzeniewierzeniem, definicja urzędnika publicznego powinna objąć osoby, które nie zajmują oficjalnego stanowiska, ale mimo to powierza im się i sprawują one, w podobny sposób, funkcję publiczną w odniesieniu do środków finansowych Unii, na przykład wykonawców uczestniczących w zarządzaniu takimi środkami finansowymi”. Między pkt 10 Preambuły do Dyrektywy PIF a art. 4 ust. 4 Dyrektywy PIF zachodzi korelacja. Dyrektywa PIF definiuje „funkcjonariusza publicznego” w sposób szeroki. W myśl Dyrektywy PIF funkcjonariuszem publicznym jest każda osoba pełniąca funkcję publiczną²⁶. Rozszerzenie definicji „urzędnika publicznego” o wyżej wskazany krąg osób ocenić należy pozytywnie.

4. Karalność podżegania, pomocnictwa i usiłowania do przestępstw z art. 3-4 Dyrektywy PIF

Przepisem art. 5 Dyrektywa PIF nakłada na Państwa Członkowskie UE obowiązek zapewnienia, aby podżeganie i pomocnictwo (art. 5 ust. 1) oraz usiłowanie (art. 5 ust. 2) do przestępstw określonych w art. 3-4 cytowanej Dyrektywy było karalne jako przestępstwo²⁷. W preambule do Dyrektywy PIF nie ustosunkowano się do *ratio legis* tego rozwiązania. Harmonizacja prawa karnego na tej płaszczyźnie jest oczywista. Wynika z istoty zachowań, jakim jest podżeganie, pomocnictwo i usiłowanie. Jest przejawem wzmocnienia karnoprawnej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Zasadne jest dążenie nie tylko do harmonizacji w odniesieniu do definiowania przestępstw, ale również w zakresie zasad odpowiedzialności karnej i sankcji karnej. W tym znaczeniu omawiana regulacja stanowi uzupełnienie rozwiązań z art. 3-4 Dyrektywy PIF. Następuje to na dwóch płaszczyznach. Po

²⁵ Konwencja PIF nie przewidywała definicji „urzędnika publicznego” czy „funkcjonariusza publicznego”. Dopiero w Protokole nr 1 do Dyrektywy PIF zamieszczono definicję „funkcjonariusza” (art. 1 pkt 1).

²⁶ A. Juszcak, E. Sason, *op. cit.*, s. 84.

²⁷ Obowiązek zapewnienia przez Państwa Członkowskie UE, aby podżeganie, pomocnictwo i usiłowanie było karalne, przewidują także inne Dyrektywy UE. Z tego względu wskazania wymaga, że rozwiązanie wynikające z art. 5 Dyrektywy PIF wpisuje się w ogólny kierunek harmonizacji prawa karnego w zakresie zwalczania różnych przejawów przestępczości.

pierwsze, na płaszczyźnie form uczestnictwa w popełnieniu czynu zabronionego za nie wystarczające uznano zapewnienie, aby sprawstwo do przestępstw określonych w art. 3-4 Dyrektywy PIF było karalne. Poddając ocenie to rozwiązanie, nie sposób jednak nie zauważyć, że art. 5 Dyrektywy PIF, jak również pozostałe przepisy nie nakładają na Państwa Członkowskie UE obowiązku zapewnienia, aby współsprawstwo, sprawstwo kierownicze, sprawstwo polecające czy sprawstwo organizacyjne było karalne jako przestępstwo. Ten stan rzeczy ocenić należy negatywnie. Podżeganie i pomocnictwo nie są jedynymi formami sprawczego współuczestnictwa w popełnieniu czynu zabronionego.

Po drugie, w odniesieniu do form stadialnych uznano za niewystarczające zapewnienie, aby tylko dokonanie było karalne. Wskazania wymaga jednak, że zgodnie z art. 5 ust. 2 Dyrektywy PIF obowiązek zapewnienia, aby usiłowanie było karalne jako przestępstwo dotyczy tylko przestępstw z art. 3 i 4 ust. 3. Dyrektywa PIF nie nakłada jednak na Państwa Członkowskie UE obowiązku zapewnienia, aby przygotowanie do przestępstw określonych w art. 3 i 4 Dyrektywy PIF było karalne. Odpowiada to ogólnemu założeniu polityczno-kryminalnemu w porządkach prawnych poszczególnych Państw Członkowskich UE, zgodnie z którym karalność przygotowania powinna być wyjątkiem, a nie zasadą. Co prawda, zgodnie z art. 1 Dyrektywa PIF ustanawia przepisy minimalne dotyczące definiowania przestępstw i sankcji karnych w zakresie walki z nadużyciami i innymi rodzajami nielegalnej działalności naruszającymi interesy finansowe Unii Europejskiej, to jednak trudno jest ocenić, czy i w jakim zakresie poszczególne Państwa Członkowskie UE wprowadzą rozwiązania wykraczające poza te normy minimalne w zakresie dotyczącym wprowadzenia karalności współsprawstwa, sprawstwa kierowniczego i sprawstwa polecającego²⁸.

Odnosząc się do poddanych ocenie rozwiązań, nie sposób nie zauważyć także, że Dyrektywa PIF nie definiuje, co należy rozumieć przez podżeganie, pomocnictwo oraz usiłowanie. Brak wskazania definicji podżegania, pomocnictwa i usiłowania ocenić należy w kategoriach celowych. Nie jest bowiem celem Dyrektywy PIF harmonizacja podstawowych instytucji prawa karnego²⁹. Przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 1 Dyrektywa PIF ustanawia przepisy minimalne dotyczące definiowania przestępstw i sankcji karnych w zakresie walki z nadużyciami i innymi

²⁸ W pkt 16 Preambuły do Dyrektywy PIF wskazano, że: „jako niniejsza dyrektywa przewiduje przepisy minimalne, Państwa Członkowskie mogą w odniesieniu do przestępstw naruszających interesy finansowe Unii przyjąć lub zachować bardziej restrykcyjne przepisy”. Zob. Wniosek KE z 11.7.2012 r., s. 8-9.

²⁹ Nie można jednak nie zauważyć, że brak harmonizacji w omawianym zakresie będzie różnicować porządku prawne Państw Członkowskich UE. Przykładowo można wskazać na różnicowanie modelu odpowiedzialności karnej za podżeganie jako bezskutkowego czy skutkowego typu czynu zabronionego.

rodzajami nielegalnej działalności naruszającymi interesy finansowe Unii Europejskiej, z myślą o wzmocnieniu ochrony przed przestępstwami naruszającymi te interesy finansowe, zgodnie z dorobkiem prawnym Unii w tej dziedzinie. Pojawia się także pytanie, czy poszczególne Państwa Członkowskie UE byłyby zainteresowane rezygnacją z wypracowanych przez wiele lat konstrukcji normatywnych prawa karnego³⁰.

Z brzmienia art. 5 Dyrektywy PIF wynika także, że Państwa Członkowskie UE mają obowiązek zapewnić, aby podżeganie, pomocnictwo i usiłowanie podlegało karze jako przestępstwo. Niedookreślono przy tym, o jaką kategorię przestępstwa pod względem ciężaru gatunkowego chodzi. Przypomnienia wymaga, że podział przestępstw pod względem ciężaru gatunkowego kształtuje się w różnicowany sposób w kodeksach karnych poszczególnych Państw Członkowskich UE. Dyrektywa PIF nie określa także rodzaju kary i granic kary, jaka powinna zostać przewidziana przez Państwa Członkowskie UE za podżeganie, pomocnictwo i usiłowanie. Posłużono się tu jedynie ogólną formułą, zgodnie z którą przestępstwa, o których mowa w art. 5 Dyrektywy PIF, podlegać mają skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym (art. 7 ust. 1 Dyrektywy PIF). W rzeczywistości granice karalności podżegania, pomocnictwa i usiłowania w poszczególnych Państwach Członkowskich UE będą znacząco się różniły.

5. Sankcje karne stosowane wobec osób fizycznych

W celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, Dyrektywa PIF zawiera odrębne przepisy, określające, jakie rodzaje sankcji powinny zostać przewidziane przez Państwa Członkowskie UE wobec osób dopuszczających się przestępstw określonych w art. 3-4. Jeżeli chodzi o sankcje stosowane wobec osób fizycznych, to Dyrektywa PIF wskazuje na dwa rodzaje: karne³¹ oraz o charakterze pozakarnym (zob. m.in. art. 7 ust. 4 Dyrektywy PIF)³². W dalszej części opracowania omówione zostaną sankcje karne stosowane wobec osób fizycznych. W odniesieniu do sankcji karnych Dyrektywa PIF przewiduje rozwiązania o charakterze ogólnym i szczegółowym. Nie zobowiązuje ona Pań-

³⁰ Zbliżone stanowisko prezentuje D.B. Sánchez, zauważając, że: „In any case, it must be assumed that it is very complex to establish harmonised rules in this respect since the concepts of ‘participation forms’ and ‘inchoate crimes’ have a long tradition in the criminal law systems of the Member States, which in some cases comes from the nineteenth century. Therefore, it will not be easy to unify criteria. Member States would probably show great reluctance to alter these traditional notions”, *idem*, *The Directive...*, s. 135. Zob. także L. Picotti, *La protezione...*, s. 30.

³¹ Na temat koncepcji rozumienia sankcji karnych w prawie europejskim zob. m.in. J. Öberg, *The definition of criminal sanctions in the EU*, „European Criminal Law Review” 2013, nr 3, s. 275-279.

³² Możliwość stosowania sankcji alternatywnych wobec sankcji karnych w określonych warunkach przewidywała Konwencja PIF z 1995 r. w art. 2 ust. 2.

stwa Członkowskiego UE jedynie do przewidzenia wobec osób fizycznych sankcji karnych, ale przewiduje także rozwiązania, które to uszczegóławiają.

Na wstępie należy wskazać, że w pkt 15 Preambuły do Dyrektywy PIF podniesiono, iż: „w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii w całej Unii za pomocą środków, które powinny działać odstraszająco, państwa członkowskie powinny przewidzieć określone rodzaje i poziomy sankcji za popełnienie przestępstw zdefiniowanych w niniejszej dyrektywie. Poziomy sankcji nie powinny wykraczać ponad to, co jest proporcjonalne w odniesieniu do przestępstw”³³.

Jeżeli chodzi o warunek ogólny, to zgodnie z art. 7 ust. 1 Dyrektywy PIF Państwa Członkowskie UE zobowiązane są do zapewnienia, by przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5, podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym³⁴. Dyrektywa PIF nie podaje jednak, co należy rozumieć przez sankcje skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Użyta w art. 7 ust. 1 Dyrektywy PIF formuła jest powtórzeniem art. 2 ust. 1 Konwencji PIF z 1995 r., art. 5 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji PIF z 1995 r. oraz art. 4 ust. 1 Protokołu nr 2 do Konwencji PIF z 1995 r. Wskazania wymaga, że formuła ta jest standardowo wykorzystywana w innych Dyrektywach UE z obszaru harmonizacji regulacji kształtujących prawo karne dla określenia sankcji karnych stosowanych wobec osób fizycznych oraz osób prawnych. Z tego względu rozwiązania tego nie można ocenić jako nowatorskiego. Dyrektywa PIF wskazuje na dwa rodzaje sankcji karnych stosowanych wobec osób fizycznych: kary oraz konfiskata (narzędzi użytych do popełnienia przestępstwa oraz korzyści pochodzących z popełnionego przestępstwa). Ta ostatnia dolegliwość w zależności od ustawodawstwa karnego danego Państwa Członkowskiego UE jest karą albo środkiem karnym.

³³ Trafnie zauważa C.F. Maesa, że: „The definition of a harmonised set of sanctions is essential to ensure an effective and equivalent protection of the Union's financial interests in the MSs and in all the Union's bodies. In the absence of uniform level of penalties, the risk of non-homogeneous protection of the Union's financial interests throughout the EU and the consequent risk of forum shopping is high. The perpetrators of offences against the financial interests of the Union could in fact decide to commit the offence in a State where the sanctions regime is more lenient”, *eadem*, *Directive (EU) 2017/1371*, p. 1463.

³⁴ Użyta w art. 7 ust. 1 Dyrektywy PIF formuła nawiązuje do wyroku Trybunał Sprawiedliwości w tzw. sprawie kukurydzianej grecko-jugosłowiańskiej – wyrok z 21.09.1989 r. w sprawie C-68-88, Komisja p. Grecji, ECR 1989, 02965, w którym wskazano, że: „For that purpose, whilst the choice of penalties remains within their discretion, they must ensure in particular that infringements of Community law are penalized under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive. Moreover, the national authorities must proceed, with respect to infringements of Community law, with the same diligence as that which they bring to bear in implementing corresponding national laws”. Zob. także B. Srebro, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Zakamycze 2004, s. 45, 126-128; M. Szwarc-Kuczer, *Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 5, s. 13.

Jeżeli chodzi o rozwiązania szczegółowe, to na wstępie należy wskazać, że konieczne było wprowadzenie dodatkowych rozwiązań. Jak oceniono w literaturze przedmiotu, użyta w Konwencji PIF z 1995 r. ogólna formuła w odniesieniu do sankcji karnych okazała się niewystarczająca i doprowadziła w rzeczywistości do daleko idących niespójności w systemach karnych Państw Członkowskich UE³⁵. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Dyrektywy PIF Państwa Członkowskie UE zobowiązane są do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, by przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, były zagrożone karą, której maksymalny wymiar przewiduje pozbawienie wolności³⁶. W porządkach prawnych Państw Członkowskich UE pozbawienie wolności jest karą. Odnosząc się do omawianego rozwiązania, zasadne jest zwrócenie uwagi na dwie kwestie. Po pierwsze, górna granica inaczej niż w przypadku sankcji karnych określonych w art. 7 ust. 3 i Dyrektywy PIF nie została wskazana. Po drugie, dolna granica nie została w żaden bliższy sposób dookreślona³⁷. Nie oznacza to jednak, że Państwa Członkowskie UE mogą ją określić w sposób w pełni dowolny. Przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 7 ust. 1 Dyrektywy PIF Państwa Członkowskie UE zobowiązane są do zapewnienia, że

³⁵ Jak zauważa D.B. Sánchez: „The PIF Convention opened up a way of harmonising criminal sanctions for offences affecting the financial interests of the EU, by requiring Member States to adopt ‘effective, proportionate and dissuasive criminal penalties, including, at least in cases of serious fraud, penalties involving deprivation of liberty which can give rise to extradition’ (Article 5 (1)). This attempt at harmonisation was a flawed one, to the extent that it left to national authorities the task of adopting criteria to grade, in the light of their respective legal systems, the seriousness of criminal offences, resulting in an uneven ranking of penalties across Member States (Carrera Hernández, 2001). This idea may be illustrated well through comparative examination of the treatment of passive corruption in Germany, Italy and Spain. While all three criminal codes punish this offence with a penalty of imprisonment, striking variation is observed. The same offence would be punished with imprisonment between 6 months and 5 years in Germany (*Strafgesetzbuch* Code § 332), between 6 and 10 years in Italy (*Codice Penale*, Article 319), and between 3 and 6 years in Spain (*Código Penal*, Article 419). Thus, the criminal sanction for the perpetrator may vary between 6 months and 10 years for the same offence. To avoid situations like the one described above, the PIF Directive can be seen as a step forward when it comes to the harmonisation of penalties since it provides Member States with more precise requirements.”, *idem*, *The Directive...*, s. 135 i podana tam literatura. Nie można jednak tracić z pola widzenia, jak trafnie zauważył H. Satzger, iż: „Criminal sanctions are the harshest weapons in the arsenal of a state when reacting to misconduct. The existing national regimes of sanctions and the means of their imposition and execution still differ considerably from country to country as they are closely tied to national cultural, social and historical roots. Indeed, the coherence of the national sanctioning systems and the values and ideas on which they are based should not be destroyed by EU harmonisation directives. The fundamental principles of the criminal law sanctioning systems form part of the «national identities» of the Member States, which shall – according to Art. 4 (2) of the Treaty on European Union (TEU) – be respected by the Union”. H. Satzger, *The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union*, „EuCrim (The European Criminal Law Associations’ Forum)” 2019, no 2, s. 116. Zob. także W. de Bondt, *The missing link between „necessity” and „approximation of criminal sanctions” in the UE*, „European Criminal Law Review” 2014, no 3, s. 147-168 i podana tam literatura.

³⁶ Zob. Wniosek KE z 11.7.2012 r., s. 10-11.

³⁷ Wniosek KE z 11.7.2012 r. wyznaczał w art. 8 ust. 1 projektu Dyrektywy dolną granicę jako 6 miesięcy pozbawienia wolności.

przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4, będą podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom karnym. Dyrektywa PIF ogranicza zatem Państwa Członkowskie UE w dowolności jej określenia. Mając na uwadze katalogi kar przewidzianych w poszczególnych Państwach Członkowskich UE, dolegliwością taką może być kara grzywny, której górna granica została określona w ustawodawstwie danego Państwa Członkowskiego UE na wysokim poziomie³⁸. Zarówno w zakresie określenia dolnej granicy, jak również górnej granicy Państwa Członkowskie UE mogą je określić w sposób odmienny³⁹. W odniesieniu do przestępstw, które „wiążą się z wyrządzeniem znacznej szkody lub uzyskaniem znacznej korzyści majątkowej”, Dyrektywa PIF dookreśla górną granicę kary pozbawienia wolności, jaka powinna zostać przewidziana w porządkach prawnych Państw Członkowskich UE. Zgodnie z art. 7 ust. 3 Państwa Członkowskie UE podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, podlegały karze, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności, w przypadku gdy przestępstwa te wiążą się z wyrządzeniem znacznej szkody lub uzyskaniem znacznej korzyści. W pkt 18 Preambuły do Dyrektywy PIF wskazano, że: „wprowadzenie minimalnych poziomów maksymalnego wymiaru sankcji w postaci pozbawienia wolności jest niezbędne do zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii w całej Unii. Sankcje mają działać jako silny środek odstrasżający potencjalnych przestępców, wywierający skutki w całej Unii”. Dyrektywa PIF wskazuje, że „znaczna szkoda lub znaczna korzyść” to taka szkoda lub taka korzyść, która przekracza 100 000 EUR” (art. 7 ust. 3 Dyrektywy PIF). W odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. d, szkodę lub korzyść wynikającą z tych przestępstw uważa się zawsze za znaczną (art. 7 ust. 3). Znaczną szkodę lub korzyść traktować należy jako okoliczność uzasadniającą wyodrębnienie typu kwalifikowanego przestępstwa. W odniesieniu do przestępstw określonych w art. 3 ust. 2 lit. a), b) lub c) lub w art. 4 Dyrektywy PIF, w tych przypadkach, gdy wysokość szkody lub korzyści majątkowej jest niższa niż 10 000 Euro, Dyrektywa PIF przewiduje rozwiązanie, zgodnie z którym Państwa Członkowskie UE mogą przewidzieć inny rodzaj sankcji niż karne. W takich przypadkach alternatywnym modelem odpowiedzialności do sankcji karnej może być odpowiedzialność administracyjna. Koresponduje to z zasadą proporcjonalności (ustanowioną w art. 5 ust. 4 Traktacie o Unii Europejskiej oraz w odniesieniu do kar za czyny zabronione w art. 49 ust. 3 Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej)⁴⁰.

³⁸ Por. wyrok z 8.08.1999 r. w sprawie C-186/98, postępowanie karne p. Maria Amelia Nunes i Ewangelina de Matos ECR [1999] I-4883.

³⁹ Por. E. Zielińska, *Harmonizacja sankcji karnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, red. J. Giezek, Zakamycze 2006, s. 711-712.

⁴⁰ Por. pkt 12 Preambuły do Dyrektywy PIF.

Dla zwalczania przestępczości gospodarczej, w tym przeciwko interesom finansowym UE, konieczne jest wprowadzenie rozwiązań służących pozbawieniu sprawcy owoców z popełnionego przestępstwa oraz narzędzi użytych do ich popełnienia⁴¹. Na potrzebę wprowadzenia takich rozwiązań w porządkach Państw Członkowskich UE zwraca się od dawna na forum Unii Europejskiej. W prawie karnym Unii Europejskiej jednym z podstawowych aktów prawnych, które określają instytucje zabezpieczenia i konfiskaty, jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej⁴². Rozwiązania przewidziane przez Dyrektywę PIF korespondują z ogólną strategią Unii Europejskiej w tym zakresie. Jak wynika z art. 10 Dyrektywy PIF: „Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki, by umożliwić zabezpieczenie i konfiskatę narzędzi służących do popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5, i korzyści pochodzących z tych przestępstw”. W odniesieniu do Państw Członkowskich UE związanych tą Dyrektywą, z art. 10 zd. 2 Dyrektywy PIF podjęcie środków służących zabezpieczeniu oraz konfiskacie powinno nastąpić zgodnie z Dyrektywą 2014/42/UE. Art. 1 tej Dyrektywy określa minimalne zasady dotyczące zabezpieczania mienia w celu ewentualnej późniejszej konfiskaty oraz zasady dotyczące konfiskaty mienia w sprawach karnych. Odnosząc się do treści art. 1 Dyrektywy 2014/42/UE, należy mieć na uwadze, że ustawodawstwo krajowe dotyczące konfiskaty może być bardziej rozbudowane i zapewniać większe uprawnienia⁴³.

Dopuszczenie się jednego z przestępstw określonych w art. 3-5 Dyrektywy PIF w ramach organizacji przestępczej powinno zostać uznane przez Państwa Członkowskie UE za okoliczność obciążającą. W zakresie rozumienia zwrotu „organizacja przestępcza” Dyrektywa PIF zgodnie z art. 8 odsyła do Decyzji Ramowej Rady 2008/841/WSiSW z 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej⁴⁴. W tym zakresie konieczne jest odniesienie się do

⁴¹ Zob. COM z 26.5.2011, s. 11; D.B. Sánchez, *The Directive...*, s. 135-136.

⁴² Dz.U. UE L 127 z 29.4.2014, s. 39, dalej: Dyrektywa 2014/42/UE. Jak trafnie zwrócono uwagę w pkt 3 Preambuly do tej Dyrektywy: „Among the most effective means of combating organised crime is providing for severe legal consequences for committing such crime, as well as effective detection and the freezing and confiscation of the instrumentalities and proceeds of crime”.

⁴³ M. Thunberg Schunke, *Extended confiscation in criminal law national, european and international perspectives*, Cambridge–Antwerp–Portland 2017, s. 33.

⁴⁴ Dz.U. UE L 300, 11.11.2008, s. 42-45; dalej: Decyzja Ramowa Rady 2008/841. Art. 1 Decyzji Ramowej Rady 2008/841 rozróżnia „organizację przestępczą” i „zorganizowaną grupę”. Jeżeli chodzi o „organizację przestępczą”, to wspomniana Decyzja definiuje ją jako „zorganizowaną grupę, istniejącą przez pewien czas, składającą się z więcej niż dwóch osób, działających wspólnie w celu popełnienia przestępstw, których maksymalne zagrożenie karą przekracza co najmniej cztery lata pozbawienia wolności lub aresztu lub które podlegają surowszej karze, w celu osiągnięcia, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej”.

art. 1 tej Decyzji. W pkt 19 Preambuły do Dyrektywy PIF zastrzeżono jednak, że Państwa Członkowskie UE nie mają obowiązku ustanowienia takiej okoliczności obciążającej, jeżeli prawo krajowe przewiduje, że przestępstwa w rozumieniu Decyzji Ramowej 2008/841/WSiSW podlegają karze jako przestępstwa odrębne, co może skutkować surowszymi sankcjami.

Dyrektywa PIF rozstrzyga, że stosowanie sankcji karnych nie wyklucza stosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 7 ust. 5)⁴⁵. W pkt 17 preambuły do Dyrektywy PIF wskazano, że: „Niniejsza dyrektywa nie wpływa na odpowiednie i skuteczne stosowanie środków dyscyplinarnych lub kar niemających charakteru karnego. Sankcje, których nie można uznać za równoważne sankcjom karnym, nałożone na tę samą osobę za to samo zachowanie, mogą być brane pod uwagę przy skazywaniu tej osoby za przestępstwo zdefiniowane w niniejszej dyrektywie. W przypadku innych sankcji należy w pełni przestrzegać zakazu ponownego sądzenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (*ne bis in idem*)”.

Dokonując analizy porównawczej rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF z rozwiązaniami przewidzianymi przez inne Dyrektywy obszaru unijnego prawa karnego, wymaga wskazania, że Dyrektywa PIF przewiduje zbliżone rozwiązania do rozwiązań przewidzianych przez inne Dyrektywy⁴⁶.

6. Odpowiedzialność osób prawnych (przestanki odpowiedzialności, sankcje)

Koncepcja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych znana jest ustawodawstwu Państw Członkowskich UE od dawna. Na potrzebę przewidzenia w porządkach krajowych takiej odpowiedzialności konsekwentnie wskazuje się od dawna w licznych aktach Unii Europejskiej. W zakresie ochrony interesów finansowych UE rozwiązania w zakresie odpowiedzialności osób prawnych i stosowania wobec nich sankcji przewidywała Konwencja PIF (art. 4) oraz protokoły do niej (art. 4 Protokołu nr 2 do Konwencji PIF). W tym znaczeniu rozwiązania przewidziane przez Dyrektywę PIF wpisują się w ogólną strategię Unii Europejskiej. W pkt 14 Preambuły do Dyrektywy PIF wskazano, że „w zakresie, w jakim interesom finansowym Unii może szkodzić lub zagrażać zachowanie dające się przypisać osobom

⁴⁵ Por. art. 5 ust. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji PIF z 1995 r.

⁴⁶ Por. m.in. art. 5 i 7 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.Urz. UE L 101/1); art. 5 i 9 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych (Dz.Urz. UE L 284/29), dalej jako Dyrektywa 2018/1673.

prawnym, osoby prawne powinny ponosić odpowiedzialność za przestępstwa zdefiniowane w niniejszej dyrektywie, które popełniono w ich imieniu”.

Dyrektywa PIF nie wskazuje na model odpowiedzialności osób prawnych, jaki Państwa Członkowskie UE powinny zapewnić. Pozostawia to rozstrzygnięciu Państwom Członkowskim UE. To, co różnicuje porządek prawny Państw Członkowskich UE w zakresie odpowiedzialności osób prawnych, to w szczególności model tej odpowiedzialności. Niektóre z ustawodawstw Państw Członkowskich UE przewidują model odpowiedzialności karnej czy model odpowiedzialności administracyjnej, znane są również takie modele odpowiedzialności osób prawnych, których nie można zakwalifikować do odpowiedzialności karnej czy administracyjnej⁴⁷. Odpowiedzialność osób prawnych nie jest ani odpowiedzialnością zastępczą, ani odpowiedzialnością alternatywną w stosunku do odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa. Jeżeli chodzi o relacje między indywidualną odpowiedzialnością sprawcy przestępstwa z art. 3-5 Dyrektywy PIF a odpowiedzialnością osób prawnych (art. 6), to Dyrektywa PIF wskazuje, że odpowiedzialność osoby prawnej nie wyklucza możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym będącym sprawcami przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4 Dyrektywy PIF lub ponoszącym odpowiedzialność karną za podżeganie, pomocnictwo lub usiłowanie (por. art. 5 Dyrektywy PIF).

Dyrektywa PIF przewiduje szeroki zakres odpowiedzialności osoby prawnej. Został on także rozszerzony na podżeganie, pomocnictwo oraz usiłowanie popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 3-4 Dyrektywy PIF (zob. art. 6 ust. 1).

W zakresie przesłanek odpowiedzialności osoby prawnej Dyrektywa PIF podaje definicję „osoby prawnej” (art. 2 ust. 1 lit. b) oraz przesłanki materialne (art. 6 ust. 1 i 2). Pomija jednak przesłanki o charakterze formalnym. Dla potrzeb niniejszej Dyrektywy zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b „osoba prawna” oznacza podmiot posiadający osobowość prawną na mocy obowiązującego prawa, z wyjątkiem państw lub podmiotów prawa publicznego wykonujących władzę publiczną oraz publicznych organizacji międzynarodowych. W odniesieniu do przesłanki o charakterze materialnym Dyrektywa PIF jako warunek odpowiedzialności osoby prawnej przewiduje: popełnienie na korzyść tego podmiotu przez osobę fizyczną działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, która pełni funkcję kierowniczą w ramach tej osoby prawnej na podstawie: a) upoważnienia do reprezentowania osoby prawnej, b) upoważnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej, c) upoważnienia do sprawowania kontroli w ramach tej osoby prawnej (art. 6 ust. 1). Dyrektywa PIF nakłada także na Państwa Członkowskie UE obowiązek zapewnienia możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osób

⁴⁷ W omawianym zakresie zob. D.B. Sánchez, *The Directive...*, s. 137-138; L. Picotti, *La protezione...*, s. 33.

prawnych, w przypadku gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby, o której mowa art. 6 ust. 1 Dyrektywy PIF, umożliwił popełnienie przez osobę działającą z upoważnienia danej osoby prawnej przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 lub 5, na korzyść tej osoby prawnej (art. 6 ust. 2).

Jeżeli chodzi o sankcje stosowane wobec osób prawnych to identycznie, jak w przypadku osób fizycznych, Dyrektywa PIF wskazuje, że osoby prawne powinny podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom. Regulacja dotycząca rodzaju sankcji stosowanych wobec osób prawnych została określona w art. 9 Dyrektywy PIF: po pierwsze jest to grzywna karna, po drugie są to inne sankcje, które można byłoby określić jako środki⁴⁸. Obie grupy sankcji znacząco się względem siebie różnią. Jeżeli chodzi o grzywnę, to Dyrektywa PIF czyni tę sankcję obligatoryjną. Dyrektywa PIF nie określa modelu, jak również minimalnych i maksymalnych jej granic. Nie wskazuje również na przykładowy katalog okoliczności, jakie organ nakładający grzywnę karną powinien wziąć pod uwagę przy jej wymiarze. Podobną uwagę należy odnieść do katalogu okoliczności łagodzących i obciążających czy wysokości wyrządzonej szkody. Taki stan rzeczy prowadzić będzie jedynie do „częstkowej” harmonizacji porządków prawnych Państw Członkowskich UE w omawianym zakresie. *De facto* porządki prawne Państw Członkowskich UE będą się znacząco względem siebie różniły. Zasadnym jest dążenie do harmonizacji nie tylko w zakresie rodzaju sankcji stosowanych wobec osób prawnych poprzez ich określenie, ale również na innych płaszczyznach.

Do innych sankcji wymienionych w Dyrektywie PIF należą: a) pozbawienie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej, b) czasowe lub stałe wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, c) czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, d) umieszczenie pod nadzorem sądowym, e) likwidacja sądowa, f) czasowe lub stałe zamknięcie zakładów wykorzystywanych do popełnienia przestępstwa. Charakter tych sankcji jest zróżnicowany, co ocenić należy pozytywnie.

Niestety, tak jak w przypadku grzywny karnej, regulacja dotycząca tych sankcji poza ich katalogiem nie przewiduje jakichkolwiek dodatkowych rozwiązań odnoszących się w szczególności do długości ich stosowania, (nie)możliwości kumulatywnego ich stosowania, klauzul ograniczających stosowania tych środków z perspektywy następstw, jakie ich wykonanie może spowodować. Dyrektywa PIF nie odnosi się także do zagadnienia zasadności kumulacji różnych sankcji stosowanych wobec osób prawnych (grzywna i inne sankcje).

Dokonując próby sformułowania ogólnej konkluzji w odniesieniu do regulacji dotyczącej sankcji stosowanych wobec osób prawnych, należy wskazać, że harmoni-

⁴⁸ Oczywiście jest, że niezależnie od przyjętej koncepcji odpowiedzialności osób prawnych katalog sankcji stosowanych wobec osób prawnych nie może być tożsamy z katalogiem sankcji stosowanych wobec osób fizycznych.

zacja na tej płaszczyźnie przybiera postać norm minimalnych (por. art. 1 Dyrektywy PIF). Nie zawsze mniej będzie oznaczało lepiej⁴⁹.

Jeżeli chodzi o sankcje, to zasadne jest, że nie przybiera ona postaci jednorodnej tylko w postaci kary grzywny. Poprzestanie jedynie na grzywnie karnej ocenić należałoby jako niewystarczające. Zasadnym jest wzbogacenie tego systemu także o inne środki. Patrząc jednak z perspektywy całościowej, trudno ocenić ten system sankcji jako bogaty pod względem treściowym. Przy możliwej do wykorzystania dostępności przewidziano dość wąski zakres sankcji. Formułując także ocenę podsumowującą na tym polu, trudno ocenić te rozwiązania w kategoriach rozwoju czy ewolucji. Wszystkie Państwa Członkowskie UE od dłuższego czasu przewidują regulacje odnoszące się do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, w tym te, które przewiduje art. 9 Dyrektywy PIF.

7. Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kar stosowanych wobec fizycznych

Ważnym rozwiązaniem wprowadzonym przez Dyrektywę PIF jest ustalenie okresów przedawnienia. Konwencja PIF, jak również Protokół nr 1 do Dyrektywy PIF i Protokół nr 2 do Konwencji PIF, nie przewidywała rozwiązań odnoszących się do okresów przedawnienia⁵⁰. W Dyrektywie PIF okresy przedawnienia zostały określone w art. 12. W Dyrektywie PIF rozrózono okresy przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kar. Harmonizacja terminów przedawnienia dotyczy jednak tylko przedawnienia karalności i wykonywania kar w odniesieniu do osób fizycznych. W zakresie przedawnienia karalności Dyrektywa PIF wprowadza warunki o charakterze ogólnym oraz warunki o charakterze szczegółowym. Regulacja ta jest dość złożona⁵¹. Jeżeli chodzi o warunek ogólny, to określa go art. 12 ust. 1 PIF.

⁴⁹ Zbliżone stanowisko zajmuje L. Picotti, konkludując, że: „Nulla è innovato, infine, per quanto riguarda le previsioni sanzionatorie nei confronti delle persone giuridiche e degli enti, per cui vi è il solo l'obbligo di prevedere sanzioni pecuniarie, di natura anche non penale, essendo lasciata interamente alla discrezionalità degli Stati la possibilità di definire altre tipologie di sanzioni, elencate solo esemplificativamente nell'art. 9 direttiva PIF, nonché la loro entità. È chiara dunque l'insufficienza di una tale disciplina a garantire l'“equivalenza” oltre che l'“effettività” delle sanzioni penali da applicare in concreto in tutti i diversi Stati membri”, *La protezione...*, s. 45.

⁵⁰ Zob. A. Juszczak, E. Sason, *The Directive...*, s. 85.

⁵¹ Jak trafnie podkreśla D.B. Sánchez: „However, the rules concerning harmonisation in this point are very vague. Firstly, because the expression ‘sufficient period’ may be understood by Member States in a very different sense. Secondly, because the PIF Directive does not establish any period of prescription for those offences in which there is not a ‘considerable damage or advantage’. Thirdly, even for those cases in which the PIF Directive advocates for a limitation period of 5 years, this is only a minimum threshold, so Member States can foresee very different rules for prescription of offences. Consequently, the current disparity among national legislations may persist in the future”, *idem, The Directive...*, s. 139. Zob. także C.F. Maesa, *Directive (EU) 2017/1371...*, p. 1466.

Przepis ten wskazuje, że „Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia okresu przedawnienia umożliwiającego prowadzenie postępowania przygotowawczego, wniesienie oskarżenia, przeprowadzenie rozprawy sądowej i wydanie orzeczenia w sprawie przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5, w dostatecznie długim okresie po tym, jak przestępstwa te zostaną popełnione, w celu skutecznego ścigania takich przestępstw”. Jeżeli chodzi o warunki szczegółowe, to odmiennie niż w przypadku warunków ogólnych dotyczą one tylko przestępstw określonych w art. 3 i 4 Dyrektywy PIF. Warunki o charakterze szczegółowym przewidują powiązanie okresów przedawnienia z rodzajami kar i ich wysokością przewidziane za poszczególne przestępstwa określone w tej Dyrektywie. W przypadku przestępstw zagrożonych sankcją, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności, zgodnie z art. 12 ust. 2 Dyrektywy PIF okres przedawnienia powinien wynosić co najmniej pięć lat od popełnienia przestępstwa⁵². Wskazany powyżej termin przedawnienia Państwa Członkowskie UE mogą określić jako krótszy pod warunkiem, że okres ten nie będzie jednak krótszy niż 3 lata przy jednoczesnym spełnieniu warunku przewidzenia okoliczności stanowiących podstawę dla zawieszenia lub przerwania biegu przedawnienia (art. 12 ust. 2 Dyrektywy PIF). Z kolei terminy przedawnienia wykonania kar Dyrektywa PIF określa w art. 12 ust. 4, wskazując 5 lat. Art. 12 ust. 4 odnosi go jednak do kary w wymiarze większym niż jeden rok pozbawienia wolności oraz kary pozbawienia wolności, w przypadku gdy przestępstwo zagrożone jest karą, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej cztery lata pozbawienia wolności.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza podstawowych rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF stanowi podstawę do sformułowania następującej końcowej konkluzji. Skuteczne zwalczanie przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej wymaga stosowania jednolitych środków we wszystkich Państwach Członkowskich UE. Dyrektywa PIF jest pierwszym aktem prawnym przyjętym po ponad 20 latach od wejścia w życie Konwencji PIF. Charakter przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, zmiana *modus operandi* sprawców, skala tej przestępczości, jak również brak spójnych rozwiązań w poszczególnych krajach Unii Europejskiej stanowiły podstawę dla wprowadzenia nowych rozwiązań służących jej zwalczaniu. Dyrektywa PIF ujednoliciła poprzednio obowiązujące rozwiązania oraz wprowadza wiele nowych. Jednakże zakres rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF jest ograniczony rodzajem aktu prawnego, jakim jest dyrek-

⁵² Zob. także pkt 22 Preambuły do Dyrektywy PIF.

tywa. W rzeczywistości zakres rozwiązań przewidzianych przez Dyrektywę PIF ograniczony został do minimum. Z tego względu wiele instytucji z obszaru prawa karnego nie zostało poddanych uregulowaniu. Natomiast te, które zostały, w wielu przypadkach przybierają postać ogólnikową. Taki stan rzeczy, wbrew założonemu celowi, nie pozwoli w rzeczywistości na pełną harmonizację regulacji normatywnych z obszaru prawa karnego Państw Członkowskich UE. *De facto* nie może wpłynąć skutecznie na osiągnięcie założonego celu, jakim jest skuteczne zwalczanie nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Choć Dyrektywa PIF jest istotnym aktem prawnym służącym zwalczaniu zjawiska nadużyć na szkodę interesów finansowych UE, to biorąc pod uwagę wskazane zastrzeżenia, konieczne jest podjęcie kolejnych odważnych inicjatyw na tej płaszczyźnie.

Literatura

- Bondt W. de, *The missing link between „necessity” and „approximation of criminal sanctions” in the UE*, „European Criminal Law Review” 2014, no 3.
- Fromm I.E., *„Ius puniendi”: The Right of the Institutions of the EC to Protect the Financial Interests of the EC from Fraud (Art. 280 paragraph 4 EC Treaty)?*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2008, nr 16.
- Hecker B., *Europäisches Strafrecht*, Berlin 2010.
- Juszczak A., Sason E., *The Directive on the Fight against Fraud to the Union’s Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive). Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union’s Financial Interests?*, „EuCrim (The European Criminal Law Associations’ Forum)” 2017, nr 2.
- Klip A., *European Criminal Law. An integrative Approach*, Cambridge–Antwerp–Chicago 2021.
- Klip A., *Geïntegreerde bescherming van de financiële belangen van de EG: Verschuiving van de staat–staat–benadering naar verticalisering van de procedure?*, [w:] *Transnationale handhaving van de financiële belangen van de Europese Unie Ontwikkelingen in het Verdrag van Amsterdam en de Corpus Juris*, red. J.A.E. Vervaele, Antwerpen–Groningen 1999.
- Kuhl L., *The Initiative for a Directive on the Protection of the EU Financial Interests by Substantive Criminal Law*, „EuCrim (The European Criminal Law Associations’ Forum)” 2012, nr 2.
- Ligeti K., *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor’s Office*, [w:] *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, red. F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles 2013.
- Maesa C.F., *Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union’s Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal?*, „European Papers” 2018, vol. 3, nr 3.
- Öberg J., *The definition of criminal sanctions in the EU*, „European Criminal Law Review” 2013, nr 3.
- Picotti L., *La protezione penale degli interessi finanziari dell’unione europea nell’era post-lisbona: la direttiva pif nel contesto di una riforma “di sistema”*, [w:] *Tutela penale degli interessi finanziari dell’unione europea. Stato dell’prospettiva alla luce della creazione della procura Europea*, red. G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco, V. Scalia, Pisa 2018.
- Satzger H., *Die Europäisierung des Strafrechts. Eine Untersuchung zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Strafrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 2001.
- Satzger H., *The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union*, „EuCrim (The European Criminal Law Associations’ Forum)” 2019, no 2.
- Seibert T., *The European Fight against Fraud – The Community’s Competence to Enact Criminal Laws and Its Power to Approximate National Criminal Law by Directives*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2008, nr 16.

- Sánchez D.B., *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests and its Transposition into the Spanish Law*, „Perspectives on Federalism” 2019, vol. 11, issue 3.
- Srebro B., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Zakamycze 2004.
- Szwarc-Kuczer M., *Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 5.
- Thunberg Schunke M., *Extended confiscation in criminal law national, european and international perspectives*, Cambridge–Antwerp–Portland 2017.
- Venegoni A., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, [w:] *Tutela penale degli interessi finanziari dell'unione europea. Stato dell'prospettiv alla luce della creazione della procura Europea*, red. G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco, V. Scalia, Pisa 2018.
- Vitale G., *La sentenza Taricco della Corte di giustizia, tra effetti diretti delle norme del Trattato ed autonomia procedurale degli Stati membri*, [w:] *Tutela penale degli interessi finanziari dell'unione europea. Stato dell'prospettiv alla luce della creazione della procura Europea*, red. G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco, V. Scalia, Pisa 2018.
- Weyembergh A., Bariera Ch., *The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office*, „New Journal of European Criminal Law” 2018, vol. 9, nr 1.
- White S., *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption*, Hague–London–Boston 1998.
- White S., *EU anti-fraud enforcement: enforcement overcoming obstacles*, „Journal of Financial Crime” 2010, vol. 17, nr 1.
- Xanthaki H., *Mandate*, [w:] *OLAF at the Crossroads. Action against EU fraud*, red. C. Stefanou, S. White, H. Xanthaki, London 2011.
- Zielińska E., *Harmonizacja sankcji karnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, red. J. Giezek, Zakamycze 2006.

Orzecznictwo

- Wyrok TS z 21.09.1989 r. w sprawie C-68/88, Komisja p. Grecji, ECR 1989, 02965.
- Wyrok TS z 8.07.1999 r., C-186/98, postępowanie karne przeciwko Maria Amélia Nunes i Evangelina de Matos, ECR 1999, nr 7, poz. I-4883.
- Wyrok TS z 8.09.2015 r., Taricco i inni, C-105/14, Dz.U. C 194 z 24.6.2014.

Akty prawne prawa wspólnotowego Unii Europejskiej

- Decyzja Ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej, Dz.U. UE L 300, 11.11.2008, s. 42–45.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, Dz. Urz. UE L 101/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej, Dz.U. UE L 127 z 29.4.2014, s. 39.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, Dz.U. UE L 141 z 5.6.2015, s. 73.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. UE L z 2017 r. Nr 198, s. 29.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych, Dz. Urz. UE L 284/29.

- Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1.
- Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r.
- Protokół drugi do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 208, poz. 1603.
- Protokół sporządzony na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 27 września 1996 r., Dz.U. UE C 313 z 23.10.1996, s. 1.
- Protokół w sprawie wykładni w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 29 listopada 1996 r. (97/C 151/01), Dz.U. UE C 151 z 20.5.1997, s. 1.
- Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. UE L 312 z 23.12.1995, s. 1.
- Rozporządzenie nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, Dz.U. UE L 292 z 15.11.1996, s. 2-5.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz.U. UE L 283 z 31.10.2017, p. 1-71.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

Inne

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations An integrated policy to safeguard taxpayers' money, Brussels, 26.5.2011 COM(2011) 293 *final*.
- Report from the Commission. Implementation by Member States of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols Article 10 of the Convention, COM (2004) 709 *final* z 25.10.2004 r. i COM(2008) 77 *final* z 14.2.2008 r.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, COM(2021) 536 *final*, 6.9.2021.
- The OLAF report 2020 Twenty-first report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January to 31 December 2020, Luxembourg 2021.
- Wniosek Komisji Europejskiej – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego, Bruksela, dnia 11.7.2012 r. COM(2012) 363 *final* 2012/0193 (COD) C7-0192/12.