



Zbornik sudske prakse

Predmet C-524/15

**Kazneni postupak
protiv
Luce Mencija**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale di Bergamo)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Porez na dodanu vrijednost (PDV) – Direktiva 2006/112/EZ – Neplaćanje dugovanog PDV a – Sankcije – Nacionalno zakonodavstvo koje za iste radnje predviđa upravnu i kaznenu sankciju – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Načelo *ne bis in idem* – Kaznena narav upravne sankcije – Postojanje istog kažnjivog djela – Članak 52. stavak 1. – Ograničenje načela *ne bis in idem* – Pretpostavke”

Sažetak – Presuda Suda (veliko vijeće) od 20. ožujka 2018.

- Vlastita sredstva Europske unije – Zaštita financijskih interesa Unije – Borba protiv prijevare i drugih nezakonitih aktivnosti – Obveza država članica da uspostave učinkovite i odvraćajuće sankcije – Doseg – Porezna kaznena djela u području poreza na dodanu vrijednost*
(čl. 325. UFEU-a)
- Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Područje primjene – Provedba prava Unije – Nacionalni propis koji predviđa upravne i kaznene sankcije radi osiguravanja naplate poreza na dodanu vrijednost i suzbijanje prijevare – Uključenost*
(čl. 325. UFEU-a; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50. i čl. 50. st. 1.; Direktiva Vijeća 2006/112, čl. 2. i 273.)
- Temeljna prava – Europska konvencija o ljudskim pravima – Instrument koji formalno ne predstavlja dio pravnog poretka Unije*
(čl. 6. st. 3. UEU-a; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 52. st. 3.)
- Temeljna prava – Načelo *ne bis in idem* – Uvjeti primjene – Kumuliranje progona i sankcija kaznene naravi – Kriteriji za ocjenu – Pravna kvalifikacija kažnjivog djela u nacionalnom pravu, priroda kažnjivog dijela i stupanj težine zapriječene sankcije*
(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50.)
- Temeljna prava – Načelo *ne bis in idem* – Uvjeti primjene – Postojanje istog kažnjivog djela – Kriterij za ocjenu – Jednakost materijalnih činjenica*
(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50.)

6. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Ograničenje – Nacionalni propis koji dopušta kumuliranje upravne sankcije kaznene naravi i kaznene sankcije – Dopuštenost – Pretpostavke – Ograničenje koje mora odgovarati cilju u općem interesu – Cilj osiguravanja cjelovite naplate dugovanog PDV a – Uključenost*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50. i čl. 52. st. 1.)

7. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Ograničenje – Nacionalni propis koji predviđa kumuliranje upravne sankcije kaznene naravi i kaznene sankcije – Dopuštenost – Pretpostavke – Poštovanje načela proporcionalnosti – Doseg*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 49. st. 3., čl. 50. i čl. 52. st. 1.)

8. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Utvrđivanje u članku 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u članku 4. Protokola br. 7 Europske konvencije o ljudskim pravima – Isti smisao i doseg – Razina zaštite osigurana Poveljom, kojom se ne zanemaruje razina zaštite zajamčena tom konvencijom*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50., čl. 52. st. 3. i čl. 53.)

9. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Ograničenje – Nacionalni propis koji omogućuje da se protiv osobe pokrene kazneni progon zbog neplaćanja poreza na dodanu vrijednost, kad je toj osobi za iste radnje već izrečena upravna sankcija kaznene naravi – Dopuštenost – Pretpostavke – Provjera koju izvršava nacionalni sud*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50. i čl. 52. st. 1.)

1. Vidjeti tekst odluke.

(t. 19., 20.)

2. Budući da im je cilj osiguravanje uredne naplate PDV-a i suzbijanje prijevara, upravne sankcije koje izriču nacionalna porezna tijela i kazneni postupci koji se pokreću za kaznena djela u području PDV-a, poput onih iz glavnog postupka, predstavljaju provedbu članaka 2. i 273. Direktive 2006/112 kao i članka 325. UFEU-a te stoga i prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 27., te od 5. travnja 2017., Orsi i Baldetti, C-217/15 i C-350/15, EU:C:2017:264, t. 16.). Te sankcije moraju dakle poštovati temeljno pravo zajamčeno člankom 50. Povelje.

(t. 21.)

3. Vidjeti tekst odluke.

(t. 22.)

4. Kada je riječ o ocjeni kaznene naravi progona i sankcija poput onih iz glavnog postupka, valja podsjetiti da su prema sudskoj praksi Suda mjerodavna tri kriterija. Prvi kriterij je pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, drugi je sama narav kažnjivog djela, a treći je stupanj težine kazne kojoj dotična osoba može biti izložena (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, t. 37., i od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 35.).

Međutim, primjena članka 50. Povelje nije ograničena samo na progon i sankcije koje nacionalno pravo kvalificira kao „kaznene”, nego obuhvaća – neovisno o samoj kvalifikaciji u unutarnjem pravu – i progon te sankcije za koje treba smatrati da imaju kaznenu narav na temelju druga dva kriterija iz navedene točke 26.

Kada je riječ o drugom kriteriju koji se tiče same naravi kažnjivog djela, on podrazumijeva provjeru ima li sporna sankcija, među ostalim, represivnu svrhu (vidjeti presudu od 5. lipnja 2012., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, t. 39.). Iz toga slijedi da sankcija čija je svrha represivna ima kaznenu narav u smislu članka 50. Povelje, a sama činjenica da usto ima i preventivnu svrhu ne može joj oduzeti svojstvo kaznene sankcije. Naprotiv, mjera kojom se samo popravljaju šteta prouzročena pojedinim kažnjivim djelom nije kaznene naravi.

(t. 26., 30., 31.)

5. Prema sudskoj praksi Suda, mjerodavni kriterij za ocjenjivanje postojanja istog kaznenog djela jest kriterij jednakosti materijalnih činjenica, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do konačnog oslobađanja ili osuđivanja određene osobe (vidjeti po analogiji presude od 18. srpnja 2007., Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, t. 26. i navedenu sudsku praksu, i od 16. studenoga 2010., Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, t. 39. i 40.). Dakle, članak 50. Povelje zabranjuje da se za iste radnje izrekne više sankcija kaznene naravi u različitim postupcima vođenima u tu svrhu.

Nadalje, pravna kvalifikacija radnji u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni za utvrđivanje postojanja istog kaznenog djela jer se opseg zaštite priznate člankom 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno od pojedine države članice.

(t. 35., 36.)

6. Kada je riječ o pitanju odgovara li ograničavanje načela *ne bis in idem* koje proizlazi iz nacionalnog propisa kao što je onaj iz glavnog postupka cilju u općem interesu, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je cilj tog propisa osigurati cjelovitu naplatu dugovanog PDV-a. Imajući u vidu važnost koju sudska praksa Suda u svrhu postizanja tog cilja pridaje suzbijanju kaznenih djela u području PDV-a (vidjeti u tom smislu presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, t. 34. i navedenu sudsku praksu), kumuliranje progona i sankcija kaznene naravi može biti opravdano ako se ti progoni i sankcije, radi postizanja takvog cilja, tiču komplementarnih ciljeva čiji su predmet eventualno različiti aspekti istog konkretnog protupravnog postupanja, a na sudu koji je uputio zahtjev je da to provjeri.

U tom smislu, kada je riječ o kaznenim djelima u pogledu PDV-a, čini se opravdanim da država članica želi, s jedne strane, obeshrabriti i suzbiti svako namjerno ili nenamjerno kršenje pravila o prijavi i naplati PDV-a izricanjem upravnih sankcija, po potrebi određenih u paušalnom iznosu, i, s druge strane, obeshrabriti i suzbiti ozbiljne povrede tih pravila koje su posebno štetne za društvo te opravdavaju donošenje strožih kaznenih sankcija.

(t. 44., 45.)

7. Kada je riječ o pridržavanju načela proporcionalnosti, ono zahtijeva da kumuliranje progona i sankcija predviđeno nacionalnim propisom poput onog iz glavnog postupka, ne prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje legitimnih ciljeva kojima taj propis teži, s time da, ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati manje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti u tom smislu presude od 25. veljače 2010., Müller Fleisch, C-562/08, EU:C:2010:93, t. 43.; od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86., i od 19. listopada 2016., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, t. 37. i 39. te navedenu sudsku praksu).

U tom smislu valja podsjetiti da prema sudskoj praksi navedenoj u točki 20. ove presude države članice imaju slobodu izbora primjenjivih sankcija u svrhu osiguravanja cjelovite naplate prihoda iz PDV-a. Budući da u tom području nije provedeno usklađivanje prava Unije, države članice imaju pravo predvidjeti bilo režim po kojem kažnjiva djela u području PDV-a mogu biti predmet progona ili sankcija samo jednom, bilo režim koji dopušta kumuliranje progona i sankcija. U tim okolnostima proporcionalnost nacionalnog propisa poput onog iz glavnog postupka ne može biti dovedena u sumnju samo zbog činjenice da je konkretna država članica odlučila predvidjeti mogućnost takvog kumuliranja, i to pod cijenu da se ta država članica ostavi bez te slobode izbora.

Što se tiče krajnje nužnosti, nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka mora prije svega predviđati jasna i precizna pravila koja osobama omogućuju da predvide koje radnje i propuštanja mogu biti predmet takvog kumuliranja progona i sankcija.

Nadalje, nacionalni propis poput onog iz glavnog postupka mora osigurati da teret koji za konkretne osobe nastaje zbog takvog kumuliranja bude ograničen samo na ono što je krajnje nužno za postizanje cilja spomenutog u točki 44. ove presude.

Što se tiče, s jedne strane, kumuliranja postupaka kaznene naravi koji se, sudeći po informacijama iz spisa, vode neovisno, zahtjev na koji se podsjeća u prethodnoj točki podrazumijeva postojanje pravila za osiguravanje koordinacije kako bi se dodatni teret koji zbog takvog kumuliranja nastaje za dotične osobe sveo na ono što je krajnje nužno.

S druge strane, kumuliranje sankcija kaznene naravi moraju pratiti pravila kojima se osigurava da strogost svih izrečenih sankcija odgovara težini pojedinog kažnjivog djela, pri čemu taj zahtjev proizlazi ne samo iz članka 52. stavka 1. Povelje nego i iz načela proporcionalnosti kazni predviđenog njezinim člankom 49. stavkom 3. Ta pravila moraju predviđati obvezu nadležnih tijela da u slučaju izricanja druge sankcije osiguraju da strogost svih izrečenih sankcija ne nadilazi težinu utvrđenog kažnjivog djela.

(t. 46., 47., 49., 52., 53., 55.)

8. Vidjeti tekst odluke.

(t. 60.-62.)

9. Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg je protiv osobe moguće pokrenuti kazneni progon zbog propuštanja plaćanja dugovanog poreza na dodanu vrijednost u zakonskim rokovima, iako je toj osobi za iste radnje već izrečena konačna upravna sankcija kaznene naravi u smislu navedenog članka 50., pod uvjetom da taj propis

- ima cilj u općem interesu koji može opravdati takvo kumuliranje progona i sankcija, to jest suzbijanje kaznenih djela u području poreza na dodanu vrijednost, pri čemu ti progoni i sankcije moraju imati komplementarne ciljeve,
- sadržava pravila kojima se osigurava koordinacija, ograničavajući na ono što je krajnje nužno dodatni teret koji za dotične osobe nastaje zbog kumuliranja postupaka, i
- predviđa pravila koja mogu osigurati da strogost svih izrečenih sankcija bude ograničena na ono što je krajnje nužno s obzirom na težinu konkretnog kaznenog djela.

Na nacionalnom sudu je da se uvjeri da, uzimajući u obzir sve okolnosti iz glavnog postupka, teret koji za dotičnu osobu konkretno nastaje zbog primjene nacionalnog propisa iz glavnog postupka i kumuliranja progona i sankcija koje on dopušta nije pretjeran u odnosu na težinu počinjenog kaznenog djela.

(t. 63., 64., t. 1. i 2. izreke)