



## Zbornik sudske prakse

„PRESUDA SUDA (treće vijeće)

1. listopada 2020.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Članak 325. UFEU-a – Kazneni postupak zbog kaznenih djela u području prijevara u vezi s bespovratnim sredstvima koja se djelomično financiraju iz proračuna Europske unije – Nacionalno pravo koje državnim tijelima u okviru kaznenog postupka ne omogućuje povrat bespovratnih sredstava na ime naknade štete nastale kaznenim djelima”

U predmetu C-603/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Špecializovaný trestný súd (Specijalizirani kazneni sud, Slovačka), odlukom od 24. srpnja 2019., koju je Sud zaprimio 9. kolovoza 2019., u kaznenom postupku protiv

**TG,**

**UF,**

uz sudjelovanje:

**Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky,**

**Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Košice,**

**Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Vranov nad Topľou,**

**Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Michalovce,**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, L. S. Rossi, J. Malenovský, F. Biltgen i N. Wahl (izvjestitelj),  
suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za TG i UF, M. Kráľ, *advokát*,

\* Jezik postupka: slovački

- za Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, J. Palkovič, u svojstvu agenta,
  - za slovačku vládu, B. Ricziová i M. Kianička, u svojstvu agenata,
  - za češku vládu, M. Smolek, J. Pavliš i J. Vláčil, u svojstvu agenata,
  - za rumunjsku vládu, E. Gane, u svojstvu agenta,
  - za Európsku komisiju, J. Baquero Cruz, A. Bouchagiar i A. Tokár, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja, donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 325. UFEU-a, članaka 17. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članka 38. stavka 1. točke (h) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima (SL 1999., L 161, str. 1.) u vezi s Uredbom Komisije (EZ) br. 1681/94 od 11. srpnja 1994. o nepravilnostima i povratu pogrešno isplaćenih iznosa u okviru financiranja strukturnih politika i o organizaciji informacijskog sustava u tom području (SL 1994., L 178, str. 43.), Direktive 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP (SL 2012., L 315, str. 57.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 58.), članka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 994/98 od 7. svibnja 1998. o primjeni članka 92. i 93. Ugovora o osnivanju Europske zajednice na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (SL 1998., L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 82.) u vezi s člankom 2. stavkom 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 69/2001 od 12. siječnja 2001. o primjeni članka 87. i 88. [UEZ-a] na *de minimis* potpore (SL 2001., L 10, str. 30.), Konvencije sastavljene na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, potpisane u Bruxellesu 26. srpnja 1995. (SL 1995., C 316, str. 49., u daljnjem tekstu: Konvencija PFI) te Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL 2017., L 198, str. 29.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osoba TG i UF (u daljnjem tekstu: okrivljenici) za djela koja mogu činiti prijevaru u vezi s bespovratnim sredstvima koja se djelomično financiraju iz proračuna Europske unije.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 U skladu s člankom 38. stavkom 1. točkom (h) Uredbe br. 1260/1999:

„Ne dovodeći u pitanje odgovornost Komisije za provedbu općeg proračuna Europskih zajednica, države članice preuzimaju odgovornost u prvom redu za financijski nadzor pomoći. U tu svrhu poduzimaju, među ostalim, sljedeće mjere:

[...]

(h) povrat svih iznosa koji su izgubljeni kao posljedica otkrivene nepravilnosti i, prema potrebi, naplata zatezних kamata.”

[neslužbeni prijevod]

4 Članak 1. stavak 1. Direktive 2012/29/EZ glasi:

„Cilj ove Direktive je osigurati da žrtve kaznenih djela dobiju odgovarajuće informacije, potporu i zaštitu i da im bude omogućeno sudjelovanje u kaznenim postupcima.

[...]”

5 U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) te direktive:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚žrtva‘ znači:

- i. fizička osoba koja je pretrpjela štetu, uključujući tjelesnu, umnu ili emocionalnu štetu ili ekonomski gubitak koji je izravno uzrokovan kaznenim djelom;
- ii. članovi obitelji osobe čija je smrt izravno uzrokovana kaznenim djelom i koji su pretrpjeli štetu kao posljedicu smrti te osobe.”

6 Člankom 2. Uredbe br. 994/98, naslovljenim „*De minimis*”, u stavku 1. određuje se:

„Putem uredbe donesene u skladu s postupkom predviđenim člankom 8. ove Uredbe, Komisija može odrediti da, s obzirom na razvitak i djelovanje zajedničkog tržišta, određene potpore ne ispunjavaju sve kriterije iz članka 92. stavka 1., te se stoga izuzimaju od postupka prijavljivanja predviđenog člankom 93. stavkom 3., pod uvjetom da potpora koja se tijekom određenog vremenskog razdoblja dodjeljuje istom poduzetniku ne prelazi određeni unaprijed utvrđeni iznos.”

7 Člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 69/2001 određivalo se:

„Ukupne potpore male vrijednosti dodijeljene pojedinom poduzetniku ne smiju prelaziti 100 000 eura tijekom tri godine. Ta se gornja granica primjenjuje bez obzira na oblik potpore ili njezin cilj.”

[neslužbeni prijevod]

### **Slovačko pravo**

8 Zákon č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok (Zakon br. 301/2005 o Zakoniku o kaznenom postupku), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonik o kaznenom postupku), u članku 46. određuje:

„(1) Oštećenik je osoba koja je zbog kaznenog djela pretrpjela tjelesne ozljede ili joj je nastala imovinska, neimovinska ili druga šteta, ili čija su druga zakonom zaštićena prava i slobode ugroženi ili povrijeđeni. U slučajevima propisanim ovim zakonom oštećenik ima pravo dati svoju suglasnost za pokretanje kaznenog progona, zahtijevati naknadu štete, podnositi prijedloge za provođenje mjera istrage, uključujući dodatne, podnositi dokaze, obavljati uvid u spis i proučavati ga, sudjelovati na glavnoj raspravi i javnim raspravama u žalbenim postupcima i sporazumima o priznanju krivnje, očitovati se o izvođenju dokaza, iznositi svoje zahtjeve i podnositi pravna sredstva u mjeri utvrđenoj ovim zakonom. Oštećenik ima pravo dobiti informacije o stanju postupka u svakom stadiju kaznenog

postupka. Te informacije dostavlja tijelo koje djeluje u okviru kaznenog postupka ili sud pred kojim se postupak vodi; kontakt podaci koji su za to potrebni priopćuju se oštećeniku. Informacije o stanju kaznenog postupka ne priopćavaju se ako to može ugroziti cilj kaznenog postupka.

[...]

(3) Oštećenik koji na temelju zakona ima pravo od optuženika na naknadu štete koja mu je prouzročena kaznenim djelom, ima i pravo predložiti sudu da optuženiku osuđujućom presudom naloži obvezu naknade navedene štete; taj zahtjev oštećenik mora podnijeti najkasnije do završetka istrage ili skraćene istrage. Iz zahtjeva moraju jasno proizlaziti razlozi i iznos naknade štete koji se zahtijeva.

[...]”

- 9 Člankom 287. stavkom 1. tog zakonika propisuje se:

„Ako osudi optuženika zbog kaznenog djela kojim je on drugoj osobi prouzročio štetu navedenu u članku 46. stavku 1., sud će mu u pravilu presudom također naložiti da naknadi štetu oštećeniku ako je on pravodobno podnio imovinskopravni zahtjev. Sud će optuženiku uvijek nametnuti obvezu da u cijelosti naknadi štetu ili njezin dio koji nije nadoknađen ako je njezin iznos obuhvaćen opisom djela u izreci presude kojom se optuženik proglašava krivim ili ako naknada štete obuhvaća neimovinsku štetu koja je nastala namjernim nasilnim kaznenim djelom prema posebnom zakonu, u dijelu u kojem šteta još nije nadoknađena.”

- 10 Članak 288. stavak 1. navedenog zakonika glasi kako slijedi:

„Ako izvedeni dokazi ne opravdavaju izricanje obveze naknade štete ili ako bi, kako bi se odlučilo o obvezi popravka štete, trebalo provesti dokaze koji nadilaze potrebe kaznenog postupka ili ga produljuju, sud će uputiti oštećenika u parnicu ili, po potrebi, na drugo nadležno tijelo.

[...]”

- 11 Zakonom č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon (Zakon br. 300/2005 o Kaznenom zakoniku), u verziji koja se primjenjuje na spor u glavnom postupku, u članku 261. naslovljenom „Štete na financijskim interesima Europskih zajednica” određuje se:

„(1) Tko koristi ili podnese krivotvoreni, netočan ili nepotpun dokument ili koristi sredstva općeg proračuna Europskih zajednica, proračuna kojim upravljaju Europske zajednice ili kojim se upravlja u ime Europskih zajednica u svrhu koja nije ona za koju su prvotno određena i time omogućava utaju ili nezakonito zadržavanje sredstava iz tog proračuna, kaznit će se kaznom zatvora u trajanju od šest mjeseci do tri godine.

(2) Počinitelj djela kaznit će se kaznom zatvora u trajanju od jedne do pet godina ako počini djelo iz stavka 1.

(a) i time počini znatnu štetu,

(b) zbog posebnog razloga ili

(c) počinjenjem osobito teških radnji.

(3) Počinitelj djela kaznit će se kaznom zatvora u trajanju od tri do osam godina ako počini djelo iz stavka 1. i time počini štetu većeg opsega.

(4) Počinitelj djela kaznit će se kaznom zatvora u trajanju od sedam do dvanaest godina ako počini djelo iz stavka 1.

(a) i time počini štetu velikih razmjera ili

(b) kao član opasne grupe.”

12 U skladu s člankom 31. zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (Zakon br. 523/2004 o proračunskim pravilima javne uprave), pravna ili fizička osoba koja je povrijedila pravila o financijskoj disciplini dužna je vratiti sredstva u proračun iz kojeg su ona dodijeljena ili korištena, vodeći računa o razmjerima povrede financijske discipline; također je dužna platiti kaznu.

13 Člankom 420. stavkom 1. zákona č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník v relevantnom znení (Zakon br. 40/1964 o Građanskom zakoniku) propisuje se:

„Svatko je odgovoran za štetu koju je prouzročio povredom svojih zakonskih obveza.”

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

14 Glavni predmet odnosi se na kazneni postupak protiv okrivljenika – dviju fizičkih osoba – zbog djela koja mogu činiti prijevaru u vezi s bespovratnim sredstvima koja se djelomično financiraju iz proračuna Unije. Kazneno djelo koje je predmet glavnog postupka počinjeno je u okviru dvaju poziva na nadmetanje koja je 2005. i 2006. uputio Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny (Središnji ured za rad, socijalna pitanja i obitelj, Slovačka) za podnošenje zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava u potporu stvaranju novih radnih mjesta u mikropoduzećima za osobe s invaliditetom u zaštićenim radionicama i na zaštićenim radnim mjestima. Prvim pozivom na nadmetanje moglo se ostvariti pravo na jednokratnu potporu, a drugim na bespovratnu potporu u obliku povrata dokumentiranih troškova. Potonji je financirao Europski socijalni fond u iznosu od 75 %.

15 U razdoblju između svibnja 2005. i ožujka 2006. okrivljenici su osnovali 19 trgovačkih društava u kojima su bili članovi društva i direktori. Devetero tih društava nije dobilo bespovratna sredstva. Nasuprot tomu, desetero drugih dobilo je bespovratna sredstva u ukupnom iznosu od 750 613,79 eura, od čega je 654 588,34 eura zaista isplaćeno, uključujući 279 272,18 eura iz proračuna Unije.

16 Nakon isplate predmetnih bespovratnih sredstava okrivljenici su prenijeli svoje udjele u dotičnim društvima trećoj osobi, nakon čega su navedena društva prestala s radom. Na dan pokretanja kaznenog postupka protiv njih imovina društava više se nije nalazila u prostorijama tih društava, koja su izbrisana po službenoj dužnosti iz registra trgovačkih društava.

17 Tijekom razdoblja isplate predmetnih bespovratnih sredstava, dotična trgovačka društva zaposlila su ukupno 107 osoba s invaliditetom, prema kojima su uredno ispunjene obveze u vezi s plaćama i doprinosima za socijalnu sigurnost. Međutim, rad tih zaposlenika nije doprinio ciljevima navedenima u zahtjevima za potpore. Prema vještačenju, bila je riječ o fiktivnom radu.

18 Okrivljenici su upravljali dotičnim društvima centralizirano iz jednog od njih sa sjedištem u Košicama (Slovačka), na istoj adresi kao i prebivalište okrivljenika. U svakom od tih društava optuženici su imenovali jednog od zaposlenika na mjesto rukovoditelja.

19 Sud koji je uputio zahtjev ističe da su predmet optužbe isključivo ona društva kojima je potpora stvarno dodijeljena i isplaćena, odnosno ukupno deset društava.

- 20 Kazneni postupci pokrenuti su protiv okrivljenika u njihovu svojstvu članova i direktora tih društava na temelju optužnice koju je podigao Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (Úred posebnog državnog odvjetnika pri Državnom odvjetništvu Slovačke Republike, u daljnjem tekstu: Úred posebnog državnog odvjetnika). Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (Úredi uprave za rad, socijalna pitanja i obitelj), koji su oštećenici u glavnom postupku, zahtijevali su naknadu štete od okrivljenika tijekom istrage u iznosu stvarno dodijeljene potpore.
- 21 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da mu s obzirom na sudsku praksu Najvyššeg súda Slovenskej republiky (Vrhovni sud Republike Slovačke) članak 46. Zakonika o kaznenom postupku ne omogućuje da u okviru kaznenog postupka tijelima države prizna pravo na naknadu štete. Naime, 29. studenoga 2017. kazneno vijeće Najvyššeg súda Slovenskej republiky (Vrhovni sud Republike Slovačke) dalo je mišljenje u kojem je navelo da: „[p]otraživanja države na temelju pravila o različitim vrstama poreza koji su prvotno bili predmet odluke nadležnog upravnog tijela u skladu s postupcima iz Poreznog zakonika [...] uključujući one koji proizlaze iz neosnovanog zahtjeva za povrat poreza na dodanu vrijednost ili trošarina koje je platio porezni obveznik, upravne su prirode, a odluke u tom području nadzire upravni sud[;] ta prava ne omogućavaju podnošenje zahtjeva za naknadu štete u okviru kaznenog postupka u skladu s člankom 46. stavkom 3. Zakonika o kaznenom postupku [...]. Stoga nema mogućeg preklapanja odnosno sukoba nadležnosti između različitih tijela (upravnih i pravosudnih) niti dvostrukih odluka o istom zahtjevu”. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Vrhovni sud Republike Slovačke) također je pojasnio da se ta pravna razmatranja primjenjuju *mutatis mutandis* „na svaki drugi imovinskopravni zahtjev koji s obzirom na svoju materijalnu osnovu (to jest s obzirom na pravnu odredbu kojom se taj zahtjev uređuje) nije zahtjev za naknadu imovinske ili takozvane neimovinske štete”.
- 22 Najvyšší súd Slovenskej republiky (Vrhovni sud Republike Slovačke) potom je primijenio tu sudsku praksu u kaznenim postupcima u vezi s kaznenim djelima protiv financijskih interesa Unije i prijevare u vezi s bespovratnim sredstvima. Stoga sud koji je uputio zahtjev pretpostavlja da se će to primijeniti i na slučaj žalbe protiv njegove presude u glavnom predmetu.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev ističe da bi primjena te sudske prakse u glavnom predmetu mogla dovesti do sprečavanja države da postupa radi naknade štete nastale prijevarama. Naime, upravni postupak koji se navodi u sudskoj praksi Najvyššeg súda Slovenskej republiky (Vrhovni sud Republike Slovačke) može se pokrenuti samo protiv korisnika predmetnih bespovratnih sredstava. Međutim, u glavnom predmetu riječ je o trgovačkim društvima koja više nemaju nikakvu imovinu te su čak izbrisana iz registra trgovačkih društava. Takav postupak stoga ne može omogućiti povrat nezakonito isplaćenih bespovratnih sredstava. Nasuprot tomu, podnošenje tužbe za naknadu štete u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv fizičkih osoba, u ovom slučaju članova i direktora tih trgovačkih društava, moglo bi dovesti do naknada koje država zahtijeva.
- 24 Osim tog pitanja, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tomu treba li potpore *de minimis* dodijeljene u obliku potpore ocjenjivati pojedinačno za svako društvo ili sveukupno zbog njihova centraliziranog upravljanja. Naposljetku, dvoji o tomu treba li u ovom predmetu štetom smatrati ukupan iznos nezakonito primljene potpore ili od toga treba oduzeti troškove koji su nastali potpuno zakonito, ali samo kako bi se prijevare prikrila, odgodilo njezino otkrivanje i tako dobio cjelokupni dodijeljeni iznos.
- 25 U tim okolnostima Špecializovaný trestný súd (Specijalizirani kazneni sud, Slovačka), smatrajući da je u glavnom predmetu nužno tumačenje prava Unije, odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća pitanja:
- „1. Je li Direktiva 2012/29 [...] u pogledu prava (poput prava na aktivno sudjelovanje i prava na naknadu štete u kaznenom postupku), koja po svojoj prirodi pripadaju samo fizičkim osobama kao čuvstvenim bićima, primjenjiva i na pravne osobe i državu odnosno na državna tijela ako im se odredbama nacionalnog prava priznaje položaj oštećenika u kaznenom postupku?

2. Protive li se člancima 17. i 47. Povelje [...] o temeljnim pravima, članku 325. [UFEU-a] i članku 38. stavku 1. točki (h) Uredbe [...] br. 1260/1999 [...] u vezi s Uredbom [...] br. 1681/94 [...] zakonodavstvo i sudska praksa prema kojima država ne može sudjelovati u kaznenom postupku radi naknade štete koja joj je nanesena prijevornim postupanjem okrivljenika i čija je posljedica zlouporaba sredstava iz proračuna [...] Unije, niti može u skladu s člankom 256. stavkom 3. Zakonika o kaznenom postupku osporavati rješenje kojim sud odluči da državi, odnosno nadležnom državnom tijelu koje je zastupa, ne dopušta da na glavnoj raspravi kao oštećenik traži naknadu štete, a ne postoji druga vrsta postupka u kojem može ostvariti svoje pravo u odnosu na optuženika, zbog čega joj se i ne može jamčiti njezino pravo na naknadu štete iz imovine i imovinskih prava optuženika u skladu s člankom 50. Zakonika o kaznenom postupku, pa je to pravo *de facto* neostvarivo?
3. Treba li se pojam 'isti poduzetnik' iz članka 2. Uredbe [...] br. 994/98 [...] u vezi s člankom 2. stavkom 2. Uredbe [...] br. 69/2001 [...] tumačiti isključivo formalno, na način da je potrebno i dostatno utvrditi imaju li dotična društva samostalnu pravnu osobnost u skladu s nacionalnim pravnim poretom, tako da se svakom od tih društava može dodijeliti državna potpora u iznosu do najviše 100 000 eura, ili je odlučujući kriterij faktični način funkcioniranja i vođenja tih društava, koja su u vlasništvu istih osoba i međusobno povezana, kao sustav društava kćeri kojima upravlja matično društvo, čak i kad svako od njih ima vlastitu pravnu osobnost u skladu s nacionalnim pravom, tako da se treba smatrati da čine 'istog poduzetnika', pa kao jedinstvena cjelina mogu samo jednom primiti državnu potporu u iznosu do 100 000 eura?
4. Obuhvaća li za potrebe [Konvencije PFI ili Direktive 2017/1371] pojam 'šteta' isključivo dio nepropisno stečenih sredstava koji je izravno povezan s prijevornim postupanjem ili obuhvaća također stvarno nastale troškove koji su vjerno dokumentirani kao i korištenje potpore ako iz dokaza proizlazi da su bili nužni za prikrivanje i odgađanje otkrivanja prijevornog postupanja te dobivanje cjelokupnog iznosa dodijeljene državne potpore?"

## O prethodnim pitanjima

### *Osnovanost trećeg i četvrtog pitanja*

- 26 Uvodno treba podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi (vidjeti, među ostalim, presudu od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 83. i navedena sudska praksa).
- 27 U okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene člankom 267. UFEU-a, samo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudska odluku koju će donijeti da, s obzirom na posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (presuda od 25. srpnja 2018., AY (Uhidbeni nalog – Svjedok), C-268/17, EU:C:2018:602, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 28 Iz toga slijedi da pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ni predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud

ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na pitanja koja su mu upućena (presuda od 25. srpnja 2018., AY (Uhidbeni nalog – Svjedok), C-268/17, EU:C:2018:602, t. 25. i navedena sudska praksa).

- 29 Budući da se postupak u prethodnom pitanju pred Sudom temelji na odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, nužno je da nacionalni sud u toj odluci odredi činjenični i zakonodavni okvir spora u glavnom postupku i da pruži osnovna objašnjenja o razlozima zbog kojih je odabrao odredbe prava Unije čije tumačenje traži kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredbi i nacionalnog propisa koji je primjenjiv u sporu koji je pred njim pokrenut (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 26. siječnja 1993., Telemarsicabruzzo i dr., C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, t. 6., i od 9. ožujka 2017., Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, t. 73.).
- 30 Ti kumulativni uvjeti u pogledu sadržaja zahtjeva za prethodnu odluku izričito su navedeni u članku 94. Poslovnika, koji su preuzeti, među ostalim, i u Preporukama Suda Europske unije namijenjenima nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2018., C 257, str. 1.). Iz njihove točke 15. treće alineje proizlazi da zahtjev za prethodnu odluku treba sadržavati „prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredbi prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku”.
- 31 S obzirom na ta načela, Sud treba ocijeniti osnovanost trećeg i četvrtog pitanja.

#### *Treće pitanje*

- 32 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita kako tumačiti pojam „isti poduzetnik” iz članka 2. Uredbe br. 994/98 u vezi s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 69/2001 radi ocjene postojanja moguće zlouporabe prava primjenjivog na državne potpore u glavnom postupku.
- 33 Slovačka vlada smatra da je treće pitanje nedopušteno jer očito nije povezano s predmetom glavnog postupka. Ured posebnog državnog odvjetnika smatra da je to pitanje nedopušteno zbog toga što je hipotetsko i neosnovano.
- 34 U ovom slučaju glavni postupak odnosi se na odlučivanje o mogućoj kaznenoj odgovornosti optuženika za kaznena djela i, po potrebi, o obvezi tih osoba da naknade štetu prouzročenu državi u slučajevima u kojima se njihova odgovornost utvrdi.
- 35 Međutim, odlukom kojom se upućuje zahtjev ne pojašnjavaju se razlozi zašto sud koji uputio zahtjev smatra da je tumačenje pojma „isti poduzetnik” iz članka 2. Uredbe br. 994/98 u vezi s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 69/2001 nužno za rješavanje spora koji se pred njim vodi.
- 36 Slijedom toga, treće je pitanje nedopušteno.

#### *Četvrto pitanje*

- 37 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati mora li pojam „šteta” u smislu Konvencije PFI i Direktive 2017/1371 uključivati stvarno nastale troškove koji su vjerno dokumentirani i korištenje potpore ako iz dokaza proizlazi da su oni bili potrebni za prikrivanje prijevargog postupanja i odgađanje otkrivanja prijevare te dobivanje cjelokupnog iznosa dodijeljene državne potpore.
- 38 Slovačka vlada smatra da je to pitanje nedopušteno jer odluka kojom se upućuje zahtjev ne sadržava činjenične i pravne elemente koji omogućavaju Sudu da na njih da koristan odgovor.



- 39 Ured posebnog državnog odvjetnika i Komisija naglašavaju, a da pritom ne ističu izričito prigovor nedopuštenosti, da se odluka kojom se upućuje zahtjev ne odnosi ni na jednu posebnu odredbu Konvencije PFI ili Direktive 2017/1371.
- 40 U tom pogledu valja istaknuti da se odlukom kojom se upućuje zahtjev ne pojašnjava koje su nacionalne odredbe primjenjive na glavni postupak niti se u njoj navode razlozi odabira normi prava Unije za koje sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje ili o razlogu zbog kojeg bi odgovor na četvrto pitanje mogao utjecati na rješenje spora.
- 41 Dakle, tražeći od Suda da u biti definira pojam „štete” s obzirom na Konvenciju PFI koja ne spominje taj pojam ili s obzirom na Direktivu 2017/1371 koja se ne primjenjuje na glavni postupak jer je donesena nakon predmetnih djela, a da se pritom ne poziva ni na jednu nacionalnu odredbu niti navodi kako namjerava koristiti taj odgovor, sud koji je uputio zahtjev Sudu nije priopćio nužne činjenične i pravne elemente koji mu omogućavaju da dâ koristan odgovor na postavljena pitanja.
- 42 Slijedom toga, četvrto pitanje je nedopušteno.

### *Meritum*

#### *Prvo pitanje*

- 43 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. stavak 1. Direktive 2012/29 tumačiti na način da se ta direktiva primjenjuje i na pravne osobe i na državu jer im nacionalno pravo dodjeljuje svojstvo „oštećenika” u okviru kaznenog postupka.
- 44 U tom pogledu treba istaknuti da je u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. cilj Direktive 2012/29 pružiti određena jamstva žrtvama kaznenih djela. Člankom 2. stavkom 1. te direktive „žrtvom” se u smislu navedenog članka 1. definira fizička osoba koja je pretrpjela štetu, uključujući tjelesnu, umnu ili emocionalnu štetu, ili ekonomski gubitak koji je izravno uzrokovan kaznenim djelom i članovi obitelji osobe čija je smrt izravno uzrokovana kaznenim djelom i koji su pretrpjeli štetu kao posljedicu smrti te osobe.
- 45 Takav tekst očito ne omogućava uključivanje pravnih osoba u područje primjene te direktive.
- 46 Stoga na prvo pitanje treba odgovoriti da članak 2. stavak 1. Direktive 2012/29 treba tumačiti na način da se ta direktiva ne primjenjuje ni na pravne osobe ni na državu iako im nacionalno pravo dodjeljuje svojstvo oštećenika u okviru kaznenog postupka.

#### *Drugo pitanje*

- 47 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 325. UFEU-a tumačiti na način da mu se protive odredbe nacionalnog prava kako se tumače nacionalnom sudskom praksom prema kojima država ne može sudjelovati u kaznenom postupku radi naknade štete koja joj je nanesena prijevornim postupanjem okrivljenika, čija je posljedica zlouporaba sredstava iz proračuna Unije i kojima se u okviru tog postupka ne određuje nijedna druga radnja koja bi joj omogućavala da ostvari pravo protiv okrivljenika.
- 48 Uvodno valja podsjetiti da prema sudskoj praksi Suda članak 325. UFEU-a obvezuje države članice na borbu protiv nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije putem odvrćućih i djelotvornih mjera te ih posebno obvezuje na poduzimanje istih mjera radi suzbijanja prijevara koje

utječu na financijske interese Unije kao što su mjere koje one poduzimaju radi suzbijanja prijevара koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa (presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 26. i navedena sudska praksa).

- 49 U tom pogledu Sud je već presudio da države članice raspolažu slobodom u pogledu izbora primjenjivih sankcija, koje mogu biti u obliku upravnih sankcija, kaznenih sankcija ili kombinacije tih dviju sankcija, pojašnjavajući da u slučajevima teške prijevare kaznene sankcije ipak mogu biti neophodne (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2015., Taricco i dr., C-105/14, EU:C:2015:555, t. 39.).
- 50 Stoga države članice imaju obvezu točno određenog rezultata koja nije povezana ni s jednim uvjetom o primjeni pravila koje se navodi u članku 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a. Stoga je učinak tih odredaba, na temelju načela nadređenosti prava Unije u njihovu odnosu s unutarnjim pravom država članica, samom činjenicom njihova stupanja na snagu, potpuna pravna neprimjenjivost svih protivnih odredaba postojećeg nacionalnog zakonodavstva (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2015., Taricco i dr., C-105/14, EU:C:2015:555, t. 51. i 52.).
- 51 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev konkretno dvoji o usklađenosti obveza koje proizlaze iz članka 325. UFEU-a s nacionalnim pravilima o kaznenom postupku, kako se tumače nacionalnom sudskom praksom, koja u predmetu poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku ne omogućuje da se državi prizna pravo na naknadu štete kao oštećeniku u okviru kaznenog postupka.
- 52 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da bi država mogla vratiti nezakonito isplaćena sredstva pokretanjem upravnog postupka zbog povrede financijske discipline u smislu članka 31. Zakona br. 523/2004 o proračunskim pravilima javne uprave. Pojašnjava da, u skladu s tom odredbom, dodjela ili korištenje javnih sredstava u svrhe koje nisu one koje su utvrđene za ta sredstva čini povredu financijske discipline. Ipak, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, upravni postupak omogućava da se povrat nezakonito isplaćene financijske potpore zahtijeva samo od formalnog korisnika potpore, odnosno, u ovom slučaju, pravnih osoba.
- 53 U svojim pisanim očitovanjima slovačka vlada ističe da na temelju nacionalnog prava država raspolaže i mogućnošću podnošenja građanske tužbe koja joj omogućava ne samo da utvrdi građanskopravnu odgovornost pravne osobe adresata nezakonito primljenih potpora, nego i da nakon kaznene osude dobije naknadu štete koja joj je nastala od osuđene fizičke osobe.
- 54 U vezi s tim valja podsjetiti da u skladu s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, kako bi suzbile nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, države članice moraju donijeti odvratajuće i djelotvorne mjere koje su ekvivalentne mjerama poduzetima na nacionalnoj razini za suzbijanje prijevара usmjerenih protiv financijskih interesa dotične države članice.
- 55 Kao što je to istaknula Komisija, države članice dužne su osobito poduzeti djelotvorne mjere koje omogućavaju povrat nezakonito isplaćenih iznosa korisniku bespovratnih sredstava koja su djelomično financirana iz proračuna Unije. Nasuprot tomu, člankom 325. UFEU-a državama članicama ne nalaže se nikakvo ograničenje, osim onog koje se odnosi na djelotvornost mjera, u pogledu postupka koji mora omogućiti postizanje takvog rezultata, tako da one uz poštovanje načela ekvivalentnosti raspolažu određenim manevarskim prostorom u vezi s tim.
- 56 U tom pogledu prije svega treba istaknuti da supostojanje različitih pravnih sredstava, kojima se nastoje postići odvojeni i različiti ciljevi, u upravnom, građanskom ili kaznenom pravu, ne može samo po sebi negativno utjecati na djelotvornost suzbijanja prijevара usmjerene protiv financijskih interesa Unije jer nacionalno zakonodavstvo u cijelosti omogućava povrat nezakonito isplaćenih potpora iz proračuna Unije.

- 57 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev konkretno dvoji o poštovanju obveze djelotvornosti postavljene u članku 325. UFEU-a u slučajevima kada se državi ne priznaje pravo na naknadu štete kao oštećeniku u okviru kaznenog postupka, a upravnim postupkom omogućava se povrat nezakonito isplaćene potpore samo od pravne osobe korisnika te potpore.
- 58 U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, kao što to proizlazi iz točke 56. ove presude, da nepriznavanje državi prava na naknadu štete kao oštećeniku u okviru kaznenog postupka ne može samo po sebi biti protivno obvezama koje proizlaze iz članka 325. UFEU-a.
- 59 Naime, iako kaznenopravne sankcije mogu biti neophodne kako bi državama omogućile da djelotvorno i odvraćajuće suzbijaju određene slučajeve teške prijevare (presude od 8. rujna 2015., Taricco i dr., C-105/14, EU:C:2015:555, t. 39., i od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, t. 34.), takve sankcije su nužne za osiguravanje odvraćajućeg učinka nacionalnog prava i njihov predmet nije omogućavanje povrata nezakonito uplaćenih iznosa.
- 60 S druge strane, iz točke 56. ove presude proizlazi da je postojanje djelotvornog pravnog sredstva za naknadu štete financijskim interesima Unije u pravnom poretku dotične države članice – bilo to u okviru kaznenog, upravnog ili građanskog postupka – dostatno za ispunjenje obveze djelotvornosti koja se uspostavlja člankom 325. UFEU-a jer se njime omogućava povrat nezakonito primljenih potpora i suzbijanje slučajeva teške prijevare kaznenopravnim sankcijama.
- 61 To je slučaj u ovom predmetu jer država, što je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita, prema primjenjivom nacionalnom pravu može pokrenuti, s jedne strane, upravni postupak koji joj omogućava da izvrši povrat nezakonito isplaćenih potpora od njihova adresata pravne osobe i, s druge strane, građanski postupak koji se ne odnosi samo na utvrđivanje građanskopravne odgovornosti pravne osobe adresata nezakonito primljenih potpora, nego i da nakon kaznene osude dobije naknadu nastale štete od osuđene fizičke osobe.
- 62 Slijedom toga, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 325. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protive odredbe nacionalnog prava kako se tumače nacionalnom sudskom praksom prema kojima država ne može sudjelovati u kaznenom postupku radi naknade štete koja joj je nanescena prijevarnim postupanjem okrivljenika, čija je posljedica zlouporaba sredstava iz proračuna Unije i kojima se u okviru tog postupka ne određuje nijedna druga radnja koja bi joj omogućavala da ostvari pravo protiv okrivljenika jer se, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita, nacionalnim pravom propisuju djelotvorni postupci koji omogućavaju povrat nezakonito primljenih potpora iz proračuna Unije.

## Troškovi

- 63 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

- Članak 2. stavak 1. Direktive 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP treba tumačiti na način da se ta direktiva ne primjenjuje ni na pravne osobe ni na državu iako im nacionalno pravo dodjeljuje svojstvo oštećenika u okviru kaznenog postupka.**
- Članak 325. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protive odredbe nacionalnog prava kako se tumače nacionalnom sudskom praksom prema kojima država ne može sudjelovati u kaznenom postupku radi naknade štete koja joj je nanescena prijevarnim postupanjem**

**okrivljenika, čija je posljedica zlouporaba sredstava iz proračuna Europske unije i kojima se u okviru tog postupka ne određuje nijedna druga radnja koja bi joj omogućavala da ostvari pravo protiv okrivljenika jer se, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita, nacionalnim pravom propisuju djelotvorni postupci koji omogućavaju povrat nezakonito primljenih potpora iz proračuna Europske unije.**

Potpisi