



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

23. ožujka 2023.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Trošarine – Direktiva 2008/118/EZ – Članak 16. stavak 1. – Trošarinsko odobrenje trošarinske robe – Uzastopne mjere privremenog ukidanja – Kaznenopravna priroda – Članci 48. i 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo pretpostavke nedužnosti – Načelo *ne bis in idem* – Proporcionalnost”

U predmetu C-412/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunalul Satu Mare (Viši sud u Satu Mareu, Rumunjska), odlukom od 9. lipnja 2021., koju je Sud zaprimio 6. srpnja 2021., u postupku

**Dual Prod SRL**

protiv

**Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca - Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate,**

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: A. M. Collins,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Dual Prod SRL, D. Pătrăuș, A. Șandru i T. D. Vidrean-Căpușan, *avocați*,
- za rumunjsku vladu, E. Gane i A. Wellman, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Galluzza, *avvocato dello Stato*,

\* Jezik postupka: rumunjski

– za Europsku komisiju, A. Armenia i J. Jokubauskaitė, u svojstvu agenata,  
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. listopada 2022.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16. stavka 1. Direktive Vijeća 2008/118/EZ od 16. prosinca 2008. o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ (SL 2009., L 9, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 174.) i članka 48. stavka 1. i članka 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Ovaj zahtjev upućen je u okviru spora između društva Dual Prod SRL i Direccije Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca – Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate (Regionalna glavna uprava za javne financije u Cluju-Napoca – Regionalna komisija za izdavanje odobrenja za robu na koju se primjenjuju usklađene trošarine, Rumunjska), među ostalim, radi poništenja odluke kojom je potonja obustavila trošarinsko odobrenje trošarinske robe, koje je imalo društvo Dual Prod.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Uvodne izjave 15. i 16. Direktive 2008/118 glasili su:  
„(15) Budući da treba provesti preglede objekata za proizvodnju i skladištenje kako bi se osiguralo ubiranje trošarine, nužno je za olakšavanje tih pregleda očuvati sustav skladišta koji su odobrila nadležna tijela.  
(16) Nužno je potrebno utvrditi i zahtjeve u skladu s kojima bi ovlaštteni držatelji trošarinskih skladišta i trgovci bez statusa ovlaštenog držatelja trošarinskog skladišta morali postupati.”
- 4 Članak 1. stavak 1. te direktive određivao je:  
„Ovom se Direktivom utvrđuju opća pravila u odnosu na trošarine, koje se ubiru neposredno ili posredno na potrošnju sljedećih roba (dalje u tekstu ‚trošarinska roba’):  
[...]  
(b) alkohol i alkoholna pića, obuhvaćeni direktivama 92/83/EEZ [Vijeća od 19. listopada 1992. o usklađivanju struktura trošarina na alkohol i alkoholna pića (SL 1992., L 316, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 8.)] i 92/84/EEZ [Vijeća od 19. listopada 1992. o usklađivanju stopa trošarina na alkohol i alkoholna pića (SL 1992., L 316, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 15.)];  
[...].”

5 Članak 4. navedene direktive propisivao je:

„U ovoj se Direktivi i njezinim provedbenim odredbama primjenjuju sljedeće definicije:

1. ‚ovlašteni držatelj trošarinskog skladišta‘ znači fizička ili pravna osoba ovlaštena od nadležnih tijela države članice da pri obavljanju svojih poslovnih djelatnosti proizvodi, prerađuje, drži, skladišti, prima ili otprema trošarinsku robu unutar sustava odgode plaćanja trošarine u trošarinskom skladištu;

[...]

7. ‚sustav odgode plaćanja trošarine‘ znači porezni sustav koji se primjenjuje na proizvodnju, preradu, skladištenje ili kretanje trošarinske robe, na koju se ne primjenjuje carinski postupak s odgodom ili postupanje i pri kojem je plaćanje trošarine odgođeno;

[...]

11. ‚trošarinsko skladište‘ znači mjesto gdje ovlašteni držatelj trošarinskog skladišta pri obavljanju svojih poslovnih djelatnosti trošarinsku robu proizvodi, prerađuje, drži, skladišti, prima ili otprema unutar sustava odgode plaćanja trošarine, podložno određenim uvjetima koje utvrđuju nadležna tijela države članice u kojoj se nalazi trošarinsko skladište.”

6 U skladu s člankom 15. te direktive:

„1. Svaka država članica utvrđuje pravila vezana uz proizvodnju, preradu i skladištenje trošarinske robe sukladno ovoj Direktivi.

2. Proizvodnja, prerada i skladištenje trošarinske robe za koju trošarina još nije plaćena obavlja se u trošarinskom skladištu.”

7 Članak 16. Direktive 2008/118 glasio je:

„1. Za otvaranje i poslovanje trošarinskog skladišta ovlašteni držatelj trošarinskog skladišta mora dobiti odobrenje nadležnih tijela države članice u kojoj se nalazi trošarinsko skladište.

Takvo odobrenje podložno je uvjetima koje nadležna tijela utvrđuju radi sprečavanja moguće utaje ili zloporabe.

2. Ovlašteni držatelj trošarinskog skladišta mora:

[...]

(b) postupati u skladu sa zahtjevima koje propisuje država članica na području na kojem se nalazi trošarinsko skladište;

[...]

(d) na završetku kretanja, unijeti u svoje trošarinsko skladište i upisati u evidenciju svu trošarinsku robu koja se kreće u sustavu odgode plaćanja trošarine, osim u slučaju kad se primjenjuje članak 17. stavak 2.;

(e) dopustiti svaki nadzor i provjeru zaliha.

[...]”.

### **Rumunjsko pravo**

- 8 Članak 364. stavak 1. točka (d) Legee nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Zakon br. 227/2015 o Poreznom zakoniku) od 8. rujna 2015. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 688 od 10. rujna 2015.) (u daljnjem tekstu: Porezni zakonik) glasi:

„Nadležno tijelo pojedinom subjektu izdaje trošarinsko odobrenje samo ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

[...]

(d) u slučaju fizičke osobe koja obavlja svoju djelatnost kao ovlaštenu državljanku držatelj trošarinskog skladišta, ako ima poslovnu sposobnost, ako protiv nje nije donesena pravomoćna osuđujuća presuda ili ako joj nije izrečen pridržaj kazne za sljedeća kažnjiva djela:

[...]

12. kažnjiva djela utvrđena ovim zakonikom.”

- 9 Članak 369. stavak 3. tog zakonika određuje:

„Na prijedlog nadzornih tijela nadležno tijelo može privremeno ukinuti trošarinsko odobrenje:

[...]

(b) u razdoblju od jednog do dvanaest mjeseci ako se utvrdi da je počinjeno djelo od djela iz članka 452. stavka 1. točaka (b) do (e), (g) i (i);

(c) do pravomoćnog okončanja kaznenog progona za kažnjiva djela navedena u članku 364. stavku 1. točki (d)

[...]”

- 10 Članak 452. navedenog zakonika predviđa:

„1. Predstavlja kažnjivo djelo:

[...]

(h) bilo čije držanje izvan trošarinskog skladišta ili stavljanje na tržište na rumunjskom državnom području trošarinske robe za koju je predviđena obveza označavanja, u skladu s odredbama ove glave, ako je ta roba neoznačena ili označena nepravilno ili lažnim oznakama, u količinama koje prelaze pragove od 10 000 cigareta, 400 cigara od tri grama, 200 cigara koje su teže od tri grama, kilograma duhana za pušenje, 40 litara etilnog alkohola, 200 litara jakih alkoholnih pića, 300 litara međuproizvodâ, 300 litara fermentiranih pića koja nisu pivo i vina;

- (i) uporaba pomičnih cjevovoda, elastičnih cijevi ili drugih sličnih cjevovoda, uporaba nekalibriranih spremnika, kao i postavljanje ispred brojila kanala ili slavina putem kojih se mogu izdvojiti količine alkohola ili destiliranih pića koje mjerni sustav ne mjeri;

[...]

3. Nakon što utvrdi djela iz stavka 1. točaka (b) do (e), (g) i (i), nadležno nadzorno tijelo nalaže obustavu aktivnosti, pečačenje postrojenja u skladu s tehnološkim postupcima zatvaranja postrojenja i prosljeđuje kontrolni akt poreznom tijelu koje je izdalo odobrenje, zajedno s prijedlogom za privremeno ukidanje trošarinskog odobrenja.”

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 11 Dual Prod je društvo osnovano u skladu s rumunjskim pravom koje ima odobrenje za poslovanje u području proizvodnje alkohola i alkoholnih pića na koja se primjenjuju trošarine.
- 12 Dana 1. kolovoza 2018. provedena je pretraga u prostorijama tog društva.
- 13 Nakon te pretrage pokrenut je kazneni postupak *in rem* zbog sumnji u počinjenje kažnjivih djela iz članka 452. stavka 1. točaka (h) i (i) Poreznog zakonika koja se sastoji, s jedne strane, u iznošenju i držanju izvan trošarinskog skladišta količine veće od 40 litara etilnog alkohola s udjelom alkohola od najmanje 96 % vol. i, s druge strane, u ugradnji cjevovoda u postrojenje za proizvodnju.
- 14 Nadležno upravno tijelo odlukom od 5. rujna 2018. privremeno je ukinulo odobrenje izdano društvu Dual Prod da posluje kao trošarinsko skladište trošarinske robe za razdoblje od 12 mjeseci na temelju članka 369. stavka 3. točke (b) Poreznog zakonika. To je tijelo protumačilo tu odredbu na način da se njome dopušta izricanje takvog privremenog ukidanja već i zbog toga što postoje indicije o počinjenju kažnjivih djela protiv pravila koja se primjenjuju na trošarinsku robu.
- 15 Curtea de Apel Oradea (Žalbeni sud u Oradei, Rumunjska), kojoj je društvo Dual Prod podnijelo žalbu protiv odluke od 5. rujna 2018. je 13. prosinca 2019. donijela odluku o skraćivanju trajanja tog privremenog ukidanja na 8 mjeseci, nakon što je utvrdila da je određivanje najduljeg trajanja privremenog ukidanja iz članka 369. stavka 3. točke (b) Poreznog zakonika očito neproporcionalno. Navedeno privremeno ukidanje provedeno je u cijelosti.
- 16 Nakon što je društvo Dual Prod 21. listopada 2020. dobilo status optuženika u okviru kaznenog postupka pokrenutog po okončanju pretrage od 1. kolovoza 2018., nadležno upravno tijelo ponovno je, na temelju članka 369. stavka 3. točke (c) Poreznog zakonika, privremeno ukinulo odobrenje društvu Dial Prod da posluje kao trošarinsko skladište trošarinske robe do pravomoćnog okončanja kaznenog postupka. Društvo Dual Prod osporavalo je tu odluku pred Tribunalulom Satu Mare (Viši sud u Satu Mareu, Rumunjska).
- 17 Taj sud ističe da Direktiva 2008/118 sadržava opće odredbe o izdavanju odobrenja za trošarinska skladišta. Iz toga zaključuje da načela pretpostavke nedužnosti i *ne bis in idem*, kako su zajamčena u članku 48. stavku 1. i članku 50. Povelje, mogu biti relevantna u ovom slučaju.

- 18 U tom pogledu navedeni sud nastoji doznati, kao prvo, protivi li se načelu pretpostavke nedužnosti to da upravno tijelo na neodređeno vrijeme privremeno ukine trošarinsko odobrenje trošarinske robe izdano pravnoj osobi samo zbog postojanja indicija da je ona počinila kažnjivo djelo, i to čak i prije nego što je sud donio pravomoćnu odluku o krivnji te osobe.
- 19 Navedeni sud naglašava da se čini da se u odluci o privremenom ukidanju odobrenja dodijeljenog društvu Dual Prod navodi da se to društvo smatra krivim i da se u tom trenutku već tri godine vodi kazneni postupak.
- 20 Što se tiče, kao drugo, načela *ne bis in idem*, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati je li izricanje pravnoj osobi dviju sankcija iste naravi za ista djela u okviru poreznog postupka samo zato što je usporedni kazneni postupak u određenoj fazi u skladu s člankom 50. Povelje.
- 21 U tim je okolnostima Tribunalul Satu Mare (Viši sud u Satu Mareu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Mogu li se odredbe članka 48. stavka 1. Povelje, koje se odnose na načelo pretpostavke nedužnosti, u vezi s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/118, tumačiti na način da im se protivi pravna situacija poput one o kojoj je riječ u ovom slučaju, u kojoj se upravna mjera kojom se privremeno ukida odobrenje za obavljanje djelatnosti proizvodnje alkohola može izreći na temelju pukih pretpostavki koje su predmet istrage u kaznenom postupku koji je u tijeku, a da nije donesena pravomoćna osuđujuća presuda u kaznenom postupku?
2. Treba li odredbe članka 50. Povelje, koje se odnose na načelo *ne bis in idem*, u vezi s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/118, tumačiti na način da im se protivi pravna situacija poput one o kojoj je riječ u ovom slučaju, koja podrazumijeva da se dvije sankcije iste naravi koje se razlikuju samo s obzirom na trajanje sankcija izriču istoj osobi zbog istih djela (privremeno ukidanje odobrenja za obavljanje djelatnosti proizvodnje alkohola)?”

## O prethodnim pitanjima

### *Uvodna očitovanja*

- 22 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije, pri čemu se tom odredbom potvrđuje ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 78. i navedena sudska praksa).
- 23 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je nadležno upravno tijelo, istodobno s pokretanjem kaznenog postupka *in rem* nakon pretrage u prostorijama društva Dual Prod, na temelju članka 369. stavka 3. točke (b) Poreznog zakonika za razdoblje od 12 mjeseci privremeno ukinulo odobrenje izdano tom društvu da posluje kao trošarinsko skladište trošarinske robe. Trajanje tog privremenog ukidanja skraćeno je na 8 mjeseci nakon žalbe koju je podnijelo društvo Dual Prod. Nakon isteka tog privremenog ukidanja to je upravno tijelo na temelju članka 369. stavka 3. točke (c) Poreznog zakonika ponovno privremeno ukinulo isto odobrenje na

neodređeno vrijeme s obrazloženjem da je društvo Dual Prod dobilo status optuženika u okviru kaznenog postupka koji je pokrenut protiv njega nakon pretrage obavljene u njegovim prostorijama.

- 24 Iz toga slijedi da su mjere privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku povezane s navodnim povredama obveza koje rumunjsko zakonodavstvo nalaže nositeljima trošarinsko odobrenje trošarinske robe s ciljem sprečavanja svakog oblika prijevare ili zlouporabe.
- 25 U tom pogledu valja podsjetiti da, u području primjene Direktive 2008/118, čiji je cilj uspostaviti usklađeni opći sustav trošarina, sprečavanje prijevare i zlouporaba općenito predstavlja zajednički cilj i prava Unije i prava država članica. Naime, s jedne strane, potonje imaju legitiman interes za poduzimanje prikladnih mjera za zaštitu svojih financijskih interesa i, s druge strane, borba protiv prijevare, izbjegavanja plaćanja poreza i mogućih zlouporaba cilj je kojem teži ta direktiva, kao što to potvrđuju njezine uvodne izjave 15. i 16. i članak 16. (vidjeti u tom smislu presudu od 13. siječnja 2022., Mono, C-326/20, EU:C:2022:7, t. 28. i 32. i navedenu sudsku praksu).
- 26 Stoga, kada država članica privremeno ukine trošarinsko odobrenje, u smislu Direktive 2008/118, zbog Komisijinih indicija o počinjenju kažnjivih djela iz propisa o trošarinskoj robi, ona provodi tu direktivu i, stoga, pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje te zbog toga mora poštovati odredbe Povelje.
- 27 Kao drugo, iako je u konačnici na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni mogu li se dvije mjere privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku okvalificirati kao „sankcije kaznene naravi” za potrebe primjene članka 48. stavka 1. i članka 50. Povelje, ipak valja podsjetiti na to da su u tom pogledu relevantna tri kriterija. Prvi je kriterij pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, drugi je sama narav kažnjivog djela, a treći je stupanj težine sankcije koja se osobi o kojoj je riječ može izreći (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, t. 37., i od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 25.).
- 28 Što se tiče prvog kriterija, nije očito da su mjere privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku u rumunjskom pravu kvalificirane kao „kaznene”.
- 29 S obzirom na navedeno, valja istaknuti, kao prvo, da primjena odredbi Povelje kojima se štite osobe optužene za kazneno djelo 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 drugih dvaju kriterija iz točke 27. ove presude (presuda od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 30.).
- 30 Kada je riječ, kao drugo, o kriteriju vezanom uz samu narav kažnjivog djela, on podrazumijeva provjeru ima li sporna sankcija, među ostalim, represivnu svrhu, pri čemu joj sama činjenica da usto ima i preventivnu svrhu ne može oduzeti svojstvo kaznene sankcije. Naime, u samoj je naravi kaznenih sankcija da im je cilj kako represija tako i prevencija od nezakonitih postupanja. Naprotiv, mjera kojom se samo popravljaju šteta prouzročena pojedinim kažnjivim djelom nije kaznene naravi (vidjeti u tom smislu presude od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi), C-439/19, EU:C:2021:504, t. 89.).
- 31 U ovom slučaju očito je da su mjere privremenog ukidanja bile izrečene društvu Dual Prod usporedno s kaznenim postupkom i da se njima ne nastoji nadoknaditi šteta prouzročena kažnjivim djelom.

- 32 S obzirom na to, valja također istaknuti da su te mjere privremenog ukidanja obuhvaćene sustavom kretanja trošarinske robe koja je stavljena u sustav odgode, uveden Direktivom 2008/118, u kojem je ključna uloga povjerena ovlaštenim držateljima trošarinskih skladišta (vidjeti u tom pogledu presudu od 2. lipnja 2016., Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, t. 31.). Naime, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se navedene mjere primjenjuju samo na gospodarske subjekte koji imaju odobrenje da posluju kao trošarinsko skladište trošarinske robe, u skladu s člancima 15. i 16. te direktive, te im privremeno oduzima koristi koje proizlaze iz takvog odobrenja.
- 33 Stoga se mjere privremenog ukidanja, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, ne odnose na opću javnost, nego na posebnu kategoriju adresata koji su, zato što obavljaju djelatnost koja je posebno uređena pravom Unije, dužni ispuniti uvjete potrebne za dobivanje odobrenja koje izdaju države članice i kojima im se dodjeljuju određene ovlasti. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da razmotri podrazumijevaju li mjere o kojima je riječ u glavnom postupku prekid izvršavanja tih ovlasti zbog toga što je nadležno upravno tijelo smatralo da uvjeti za dodjelu tog odobrenja više nisu ispunjeni ili da postoji opasnost da više neće biti ispunjeni, što ide u prilog zaključku da takve mjere nemaju represivnu svrhu.
- 34 Čini se da takva indicija proizlazi i iz činjenice da se člankom 369. stavkom 3. točkama (b) i (c) Poreznog zakonika nadležnom upravnom tijelu ne nalaže da donese odluku o mjerama privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 35 Što se tiče, konkretnije, prve mjere privremenog ukidanja izrečene društvu Dual Prod, također je na sudu koji je uputio zahtjev da razmotri koji je razlog zbog kojeg je nadležno upravno tijelo odlučilo privremeno ukinuti odobrenje izdano tom društvu na razdoblje od 12 mjeseci, odnosno u najduljem trajanju koje je dopušteno člankom 369. stavkom 3. točkom (b) Poreznog zakonika, isto kao i koji je razlog zbog kojeg je sud koji je odlučio o žalbi koju je podnijelo društvo Dual Prod skratio to ukidanje na 8 mjeseci, kako bi utvrdio imaju li razlozi koji opravdavaju takve odluke preventivnu ili represivnu svrhu.
- 36 Što se tiče druge mjere privremenog ukidanja koja je izrečena društvu Dual Prod, na temelju članka 369. stavka 3. točke (c) Poreznog zakonika, važno je napomenuti da ona ne prestaje u unaprijed određenom trenutku, nego samo nakon okončanja kaznenog postupka koji je u tijeku, što se čini karakterističnijim za preventivnu ili zaštitnu mjeru, nego za represivnu mjeru.
- 37 Što se tiče, kao treće, kriterija koji se odnosi na težinu izrečene sankcije, važno je istaknuti da, iako svaka od dviju mjera privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku može imati negativne gospodarske posljedice za društvo Dual Prod, one su ipak svojstvene preventivnoj ili zaštitnoj naravi koju, kako se čini, te mjere imaju i u načelu ne postižu razinu težine koja se zahtijeva kako bi ih se okvalificiralo kao kaznene, s obzirom na to da, među ostalim, ne sprečavaju to društvo u tome da tijekom tih razdoblja privremenog ukidanja nastavi obavljati gospodarske aktivnosti koje ne zahtijevaju trošarinsko odobrenje.

### *Prvo pitanje*

- 38 Kao što to proizlazi iz točke 16. ove presude, sudu koji je uputio zahtjev podnesena je žalba kojom se osporava zakonitost druge mjere privremenog ukidanja izrečene društvu Dual Prod na temelju članka 369. stavka 3. točke (c) Poreznog zakonika.



- 39 Iz toga slijedi da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 48. stavak 1. Povelje tumačiti na način da mu se protivi to da se trošarinsko odobrenje trošarinske robe može privremeno ukinuti u upravnom postupku do okončanja kaznenog postupka samo zato što je nositelj tog odobrenja dobio status optuženika u okviru tog kaznenog postupka.
- 40 Članak 48. stavak 1. Povelje nastoji svakoj osobi zajamčiti da se neće smatrati krivom niti će se s njom postupati kao da je kriva za kažnjivo djelo dok joj se ne dokaže krivnja (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2009., Rubach, C-344/08, EU:C:2009:482, t. 31.).
- 41 Iako ta odredba u načelu ne isključuje izricanje sankcije kaznene naravi od strane upravnog tijela (vidjeti, u tom smislu, presudu od 18. srpnja 2013., Schindler Holding i dr./Komisija, C-501/11 P, EU:C:2013:522, t. 35), navedena odredba se, s druge strane, smatra povrijeđenom kada upravno tijelo donese sankciju kaznene naravi, a da prije toga ne utvrdi povredu prethodno utvrđenog pravnog pravila i osobi o kojoj je riječ ne ponudi mogućnost dokazivanja nevinosti pri čemu se mora primijeniti načelo *in dubio pro reo* (vidjeti, u tom smislu, presudu od 14. svibnja 2020., NKT Verwaltung i NKT/Komisija, C-607/18 P, neobjavljenu, EU:C:2020:385, t. 234., 235. i 237., kao i navedenu sudsku praksu).
- 42 Usto, člankom 47. Povelje zahtijeva se da svaka osoba kojoj se izriče upravna sankcija kaznenopravne prirode ima pristup pravnom sredstvu koje joj omogućuje da nadzor nad tom sankcijom provede sud koji ima neograničenu nadležnost (presuda od 18. srpnja 2013., Schindler Holding i dr./Komisija, C-501/11 P, EU:C:2013:522, t. 32. do 35.), pri čemu to pravno sredstvo omogućuje, među ostalim, provjeru toga da upravno tijelo nije povrijedilo načelo pretpostavke nedužnosti.
- 43 Iz toga slijedi da, ako sud koji je uputio zahtjev ocijeni da mjera privremenog ukidanja, poput one iz točke 39. ove presude, predstavlja kaznenu sankciju za potrebe primjene članka 48. stavka 1. Povelje, načelu pretpostavke nedužnosti, zajamčenom tom odredbom, protivi se to da se takva mjera donese iako još nije odlučeno o krivnji osobe koja je tako sankcionirana za kažnjivo djelo.
- 44 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 48. stavak 1. Povelje treba tumačiti na način da mu se protivi to da se trošarinsko odobrenje trošarinske robe može privremeno ukinuti u upravnom postupku do okončanja kaznenog postupka samo zato što je nositelj tog odobrenja dobio status optuženika u okviru tog kaznenog postupka ako to privremeno ukidanje predstavlja sankciju kaznene naravi.

## ***Drugo pitanje***

### *Dopuštenost*

- 45 Budući da talijanska vlada, čini se, tvrdi da je drugo pitanje nedopušteno jer sud koji je uputio zahtjev nije dovoljno obrazložio po čemu su djela koja su dovela do dviju mjera privremenog ukidanja, o kojima je riječ u glavnom postupku, istovjetna, taj argument valja odbiti.
- 46 Naime, dovoljno je istaknuti da iz obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, kao i iz teksta drugog pitanja, jasno proizlazi da su, prema mišljenju tog suda, dvije mjere privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku donesene zbog istih djela utvrđenih prilikom pretrage u prostorijama društva Dual Prod, s obzirom na to da su ona dovela do sumnje da je to društvo počinilo kažnjiva djela predviđena zakonodavstvom o trošarinskoj robi.

- 47 Pitanje je li takva ocjena u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 50. Povelje obuhvaćeno je pak meritornom ocjenom drugog prethodnog pitanja.

### *Meritum*

- 48 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 50. Povelje tumačiti na način da mu se protivi izricanje sankcije pravnoj osobi kojoj je već izrečena sankcija iste naravi za ista djela, ali u različitom trajanju.
- 49 Najprije valja istaknuti da načelo *ne bis in idem*, utvrđeno u članku 50. Povelje, zabranjuje kumulaciju kako progonâ tako i sankcija kaznene naravi u smislu tog članka za ista djela i protiv iste osobe (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 50 Stoga je drugo pitanje korisno za rješavanje spora u glavnom postupku samo ako je svaka od dviju mjera privremenog ukidanja, o kojima je riječ u glavnom postupku, kaznene naravi u smislu tog članka, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, s obzirom na kriterije navedene u točkama 27. do 37. ove presude.
- 51 Imajući na umu to pojašnjenje, valja podsjetiti, kao prvo, da su za primjenu načela *ne bis in idem* predviđena dva uvjeta, odnosno, s jedne strane, postojanje prethodne pravomoćne odluke (uvjet „*bis*”) i, s druge strane, to da se ranija odluka i naknadni progoni ili odluke odnose na ista djela (uvjet „*idem*”) (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 28.).
- 52 Što se tiče, kao prvo, uvjeta „*idem*”, njime se zahtijeva da su materijalne činjenice istovjetne, a ne samo slične. Istovjetnost materijalnih činjenica tumači se kao skup konkretnih okolnosti koje proizlaze iz događaja koji su u biti isti, s obzirom na to da podrazumijevaju istog autora i da su međusobno neodvojivo povezani u vremenu i prostoru (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 36. i 37.).
- 53 U ovom slučaju, kao što je istaknuo sam sud koji je uputio zahtjev, očito je da dvije mjere privremenog ukidanja izrečene društvu Dual Prod povezuju istovjetne materijalne činjenice, odnosno one koje su utvrđene povodom pretrage provedene u prostorijama tog društva.
- 54 Okolnost da je druga mjera privremenog ukidanja, o kojoj je riječ u glavnom postupku, određena zato što je društvo Dual Prod dobilo status optuženika u okviru kaznenog postupka, ne može izmijeniti takvo utvrđenje jer iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je cilj tog kaznenog postupka upravo sankcionirati ista djela koja su utvrđena prilikom te pretrage.
- 55 Što se tiče, kao drugo, uvjeta „*bis*”, valja podsjetiti da je, da bi se moglo smatrati da je odlukom pravomoćno odlučeno o djelima koja su predmet drugog postupka, nužno ne samo da je ta odluka postala pravomoćna nego i da je ona donesena nakon ocjene merituma predmeta (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 29.).
- 56 U ovom slučaju, kad je riječ, s jedne strane, o pravomoćnosti odluke kojom se društvu Dual Prod izriče prva mjera privremenog ukidanja, sud koji je uputio zahtjev morat će, konkretnije, utvrditi je li sudska odluka kojom je trajanje takve mjere privremenog ukidanja skraćeno na 8 mjeseci u svakom slučaju na datum donošenja druge mjere privremenog ukidanja društvu Dual Prod postala pravomoćna.

- 57 Što se tiče, s druge strane, uvjeta koji se odnosi na ocjenu merituma predmeta, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na poštovanje načela *ne bis in idem* proizlazi da se, kada je nadležno tijelo izreklo sankciju kao posljedicu ponašanja koje se pripisuje osobi o kojoj je riječ, razumno može smatrati da je nadležno tijelo prethodno ocijenilo okolnosti predmeta i nezakonitost ponašanja osobe o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 8. srpnja 2019., Mihalache protiv Rumunjske, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, t. 98.).
- 58 Ako nakon razmatranja uvjeta navedenih u točkama 49. do 57. ove presude sud koji je uputio zahtjev zaključio da se članak 50. Povelje primjenjuje na glavni postupak, to će značiti da kumuliranje dviju mjera privremenog ukidanja, o kojima je riječ u glavnom postupku, predstavlja ograničenje temeljnog prava zajamčenog tim člankom 50.
- 59 Međutim, takvo ograničenje moglo bi se još opravdati na temelju njezina članka 52. stavka 1. (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 40.).
- 60 U takvom bi slučaju, kao drugo, sud koji je uputio zahtjev trebao razmotriti jesu li u ovom slučaju ispunjeni svi uvjeti pod kojima članak 52. stavak 1. Povelje državama članicama dopušta ograničenje temeljnog prava zajamčenog njezinim člankom 50.
- 61 U tom pogledu valja podsjetiti da, u skladu s prvom rečenicom članka 52. stavka 1. Povelje, svako ograničenje ostvarivanja prava i sloboda priznatih tom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. U skladu s drugom rečenicom tog stavka 1., podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja tih prava i sloboda moguća su samo ako su nužna i ako zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 62 Što se tiče, kao prvo, uvjeta navedenih u prvoj rečenici članka 52. stavka 1. Povelje, valja istaknuti, s jedne strane, da se čini da je mogućnost kumuliranja dviju mjera privremenog ukidanja, o kojima je riječ u glavnom postupku, predviđena zakonom, odnosno člankom 369. stavkom 3. točkama (b) i (c) rumunjskog Poreznog zakonika.
- 63 S druge strane, takvom mogućnošću kumulacije progona i sankcija poštuje se bitan sadržaj članka 50. Povelje, pod uvjetom da se nacionalnim propisom ne dopuštaju progon i sankcioniranje istih djela kao kažnjivih ili radi postizanja istog cilja, već se njime samo predviđa mogućnost kumulacije progona i sankcija na temelju različitih propisa (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 43.). Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da se čini da taj uvjet u ovom slučaju nije ispunjen.
- 64 Što se tiče, kao drugo, uvjeta navedenih u članku 52. stavku 1. drugoj rečenici Povelje, koje Sud razmatra samo u slučaju da sud koji je uputio zahtjev ocijeni da su uvjeti iz prve rečenice te odredbe u ovom slučaju ispunjeni, iz spisa podnesenog Sudu najprije proizlazi da je cilj nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku općenito jamčiti pravilnu naplatu trošarina i borbu protiv prijevare i zlouporaba.
- 65 S obzirom na važnost tog cilja u općem interesu, 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 (presuda od 22. ožujka 2022., Nordzucker i dr., C-151/20, EU:C:2022:203, t. 52.)

- 66 Kad je riječ o načelu proporcionalnosti, potonje zahtijeva da kumulacija progona i sankcija predviđena nacionalnim propisima ne prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva kojima teže ti propisi, pri čemu, kad postoji izbor između nekoliko prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća i da prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 48.).
- 67 Što se tiče krajnje nužnosti takve kumulacije progona i sankcija, valja ocijeniti, konkretnije, postoje li jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koja djela i propusti mogu biti predmet kumulacije progona i sankcija kao i postoji li koordinacija između različitih tijela, jesu li dva postupka provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju i je li bilo koja sankcija koja je možda izrečena u prvotnom postupku uzeta u obzir pri ocjeni druge sankcije, tako da je teret koji proizlazi iz takve kumulacije za osobe o kojima je riječ ograničen na ono što je krajnje nužno, dok je težina svih izrečenih sankcija razmjerna težini počinjenih kažnjivih djela (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 68 U ovom slučaju valja osobito istaknuti da iz spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da je prilikom ocjene druge mjere privremenog ukidanja izrečene društvu Dual Prod nadležno upravno tijelo uzelo u obzir težinu prve mjere privremenog ukidanja koja je tom društvu već izrečena, što može utjecati na proporcionalnost te druge mjere privremenog ukidanja u smislu članka 52. Povelje.
- 69 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se, iako dvije mjere privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku treba smatrati sankcijama kaznene naravi, članku 50. Povelje može protiviti izricanje druge mjere privremenog ukidanja, čija se zakonitost osporava pred sudom koji je uputio zahtjev, društvu Dual Prod, a što je na tom sudu da provjeri.
- 70 Naposljetku, valja dodati da, pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev smatra da barem jedna od mjera privremenog ukidanja o kojima je riječ u glavnom postupku nije kaznena sankcija, u svrhu primjene članka 50. Povelje, i da se stoga tom članku ne može ni u kojem slučaju protiviti kumuliranje tih dviju sankcija, to ne mijenja činjenicu da bi, kao što je to istaknula Komisija, prilikom određivanja druge mjere privremenog ukidanja trebalo poštovati načelo proporcionalnosti kao opće načelo prava Unije.
- 71 Tim načelom nalaže se državama članicama da upotrebljavaju sredstva koja omogućuju učinkovito ostvarenje cilja postavljenog nacionalnim pravom, ali ne prekoračuju ono što je nužno te na najmanji mogući način negativno utječu na druge ciljeve i načela uspostavljena zakonodavstvom Unije o kojem je riječ. Sudska praksa Suda u tom smislu pojašnjava da, kad postoji izbor između nekoliko prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća i da prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima (presude od 13. studenog 1990., Fedesa i dr., C-331/88, EU:C:1990:391, t. 13. i od 13. siječnja 2022., MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 72 U tom pogledu, okolnost da mjera privremenog ukidanja trošarinskog odobrenja trošarinske robe, koja je izrečena pravnoj osobi osumnjičenoj za nepoštovanje pravila o pravilnoj naplati trošarina, nastavlja proizvoditi učinke tijekom cijelog kaznenog postupka pokrenutog protiv te pravne osobe, čak i ako taj postupak već traje dulje od onoga što je razumno, može upućivati na nerazmjerno zadiranje u legitimno pravo navedene pravne osobe na obavljanje njezine poduzetničke aktivnosti.

- 73 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 50. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da se sankcija kaznene naravi zbog kažnjivog djela iz propisa o trošarinskoj robi izrekne pravnoj osobi u odnosu na koju je, za ista djela, već donesena pravomoćna odluka o sankciji kaznene naravi, pod uvjetom da:
- je mogućnost kumuliranja tih dviju sankcija predviđena zakonom;
  - se nacionalnim propisom ne dopuštaju progon i sankcioniranje istih djela kao kažnjivih ili radi postizanja istog cilja, već se njime samo predviđa mogućnost kumulacije progona i sankcija na temelju različitih propisa;
  - se ti progoni i sankcije tiču komplementarnih ciljeva čiji su predmet eventualno različiti aspekti istog protupravnog postupanja o kojem je riječ;
  - postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koja djela i propusti mogu biti predmet kumulacije progona i sankcija kao i postoji li koordinacija između različitih tijela, jesu li dva postupka provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju i je li bilo koja sankcija koja je možda izrečena u prvotnom postupku uzeta u obzir pri ocjeni druge sankcije, tako da je teret koji proizlazi iz takve kumulacije za osobe o kojima je riječ ograničen na ono što je krajnje nužno, dok je težina svih izrečenih sankcija razmjerna težini počinjenih kažnjivih djela.

## Troškovi

- 74 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 48. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se protivi to da se trošarinsko odobrenje trošarinske robe može privremeno ukinuti u upravnom postupku do okončanja kaznenog postupka samo zato što je nositelj tog odobrenja dobio status optuženika u okviru tog kaznenog postupka ako to privremeno ukidanje predstavlja sankciju kaznene naravi.**
- 2. Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da se sankcija kaznene naravi zbog kažnjivog djela iz propisa o trošarinskoj robi izrekne pravnoj osobi u odnosu na koju je, za ista djela, već donesena pravomoćna odluka o sankciji kaznene naravi pod uvjetom da:**
  - je mogućnost kumuliranja tih dviju sankcija predviđena zakonom;
  - se nacionalnim propisom ne dopuštaju progon i sankcioniranje istih djela kao kažnjivih ili radi postizanja istog cilja, već se njime samo predviđa mogućnost kumulacije progona i sankcija na temelju različitih propisa;
  - se ti progoni i sankcije tiču komplementarnih ciljeva čiji su predmet eventualno različiti aspekti istog protupravnog postupanja o kojem je riječ;

- **postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koja djela i propusti mogu biti predmet kumulacije progona i sankcija kao i postoji li koordinacija između različitih tijela, jesu li dva postupka provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju i je li bilo koja sankcija koja je možda izrečena u prvotnom postupku uzeta u obzir pri ocjeni druge sankcije, tako da je teret koji proizlazi iz takve kumulacije za osobe o kojima je riječ ograničen na ono što je krajnje nužno, dok je težina svih izrečenih sankcija razmjerna težini počinjenih kažnjivih djela.**

Potpisi