



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

5. prosinca 2017.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 325. UFEU-a – Presuda od 8. rujna 2015., Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555) – Kazneni postupak u vezi s kaznenim djelima u području poreza na dodanu vrijednost (PDV) – Nacionalno zakonodavstvo koje predviđa rokove zastare koji mogu prouzročiti nekažnjavanje kaznenih djela – Šteta za financijske interese Europske unije – Obveza neprimjene svake odredbe nacionalnog prava kojom se mogu ugroziti obveze koje su državama članicama propisane pravom Unije – Načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni”

U predmetu C-42/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija), odlukom od 23. studenoga 2016., koju je Sud zaprimio 26. siječnja 2017., u kaznenom postupku protiv

**M. A. S.,**

**M. B.**

uz sudjelovanje:

**Presidente del Consiglio dei Ministri,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (izvjestitelj), C. G. Fernlund i C. Vajda, predsjednici vijeća, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan, F. Biltgen, K. Jürimäe, M. Vilaras i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. svibnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu M. A. S., G. Insolera, A. Soliani i V. Zeno-Zencovich, *avvocati*,
- za osobu M. B., N. Mazzacuva i V. Manes, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. De Bellisa, G. Galluzzo i S. Fiorentina, *avvocati dello Stato*,

\* Jezik postupka: talijanski

– za Europsku komisiju, P. Rossi, J. Baquero Cruz, H. Krämer i K. Banks, u svojstvu agenata, saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. srpnja 2017., donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a, kako je protumačen presudom od 8. rujna 2015., Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555; u daljnjem tekstu: presuda Taricco).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osoba M. A. S. i M. B. u vezi s kaznenim djelima u području poreza na dodanu vrijednost (PDV).

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 Članak 325. stavci 1. i 2. UFEU-a predviđa:

„1. Unija i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije pomoću mjera iz ovog članka koje djeluju kao sredstvo za odvraćanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije.

2. Radi suzbijanja prijevare usmjerenih protiv financijskih interesa Unije, države članice poduzimaju iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevare koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa.”

#### ***Talijansko pravo***

- 4 Člankom 25. Ustava određeno je:

„Nikom se ne može oduzeti pravo na zakonom ustanovljen sud.

Nikoga se ne može kazniti ako se kazna ne temelji na zakonu koji je stupio na snagu prije počinjenja djela.

Nikom se ne može izreći sigurnosna mjera ako se ne radi o slučaju predviđenom zakonom.”

- 5 Članak 157. codice penale (Kazneni zakon), kako je izmijenjen leggeom n. 251 (Zakon br. 251) od 5. prosinca 2005. (GURI br. 285 od 7. prosinca 2005.; u daljnjem tekstu: Kazneni zakon) propisuje:

„Kazneno djelo zastarijeva istekom roka koji odgovara najduljem trajanju kazne propisane zakonom i u svakom slučaju istekom roka koji iznosi najmanje šest godina ako je riječ o težem kaznenom djelu, a četiri godine ako je riječ o lakšem kaznenom djelu, čak i ako je za njih zapriječena samo novčana kazna.

[...]”

6 Članak 160. Kaznenog zakona glasi:

„Zastara se prekida donošenjem presude ili kaznenog naloga.

Nalozi kojima se određuju osobne sigurnosne mjere [...] [i] nalog kojim se određuje prethodno ročište [...] također prekidaju zastaru.

Kada je zastara prekinuta, počinje ispočetka teći od dana prekida. Kada postoji više radnji kojima se zastara prekida, ona ponovno počinje teći od dana poduzimanja posljednje radnje; međutim, rokovi iz članka 157. ne mogu ni u kojem slučaju biti dulji od rokova iz članka 161. stavka 2., osim za kaznena djela propisana člankom 51. stavcima 3.a i 3.c Zakona o kaznenom postupku.”

7 U skladu s člankom 161. stavkom 2. Kaznenog zakona:

„Osim u slučaju kaznenog progona za kaznena djela iz članka 51. stavaka 3.a i 3.c Zakona o kaznenom postupku, prekid zastare ni u kojem slučaju ne može dovesti do produljenja roka zastare više od jedne četvrtine njegova najduljeg propisanog trajanja [...]”

8 Prema članku 2. decreta legislativo n. 74, nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (Zakonodavna uredba br. 74 koja sadržava nove odredbe o kaznenim djelima u području poreza na dohodak i poreza na dodanu vrijednost) od 10. ožujka 2000. (GURI br. 76 od 31. ožujka 2000.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 74/2000), onaj tko podnese lažnu prijavu PDV-a korištenjem računa ili drugih dokumenata koji se odnose na nepostojeće transakcije, kaznit će se kaznom zatvora od jedne godine i šest mjeseci do šest godina.

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 9 Sud je u presudi Taricco presudio da članak 160. zadnji stavak Kaznenog zakona u vezi s člankom 161. tog zakona (u daljnjem tekstu: predmetne odredbe Kaznenog zakona) – u mjeri u kojoj se tim odredbama propisuje da radnja koja dovodi do prekida zastare u okviru kaznenog progona koji se odnosi na teške prijevare u području PDV-a ima učinak produljenja zastarnog roka samo za četvrtinu njegova prvotnog trajanja – može ugroziti obveze država članica na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a, u slučaju da navedeni nacionalni propisi sprečavaju izricanje učinkovitih i odvraćajućih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara koje štete financijskim interesima Unije ili propisuju duže rokove zastare za slučajeve prijevara koje štete financijskim interesima dotične države članice nego za one koje štete financijskim interesima Unije. Sud je također presudio da je na nadležnom nacionalnom sudu da omogući puni učinak članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a, ne primjenjujući, prema potrebi, odredbe nacionalnog prava koje bi mogle imati učinak sprečavanja dotične države članice u poštovanju njezinih obveza na temelju spomenutih odredbi UFEU-a.
- 10 Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) i Corte d'appello di Milano (Žalbeni sud u Milanu, Italija), koji su uputili zahtjeve za ocjenu ustavnosti pred Corteom costituzionale (Ustavni sud, Italija), smatraju da je pravilo doneseno tom presudom primjenjivo u okviru dvaju postupaka koji su u tijeku pred tim sudovima. Naime, ti se postupci odnose na kaznena djela obuhvaćena Uredbom br. 74/2000, a koja se mogu kvalificirati kao teška kaznena djela. Osim toga, takva bi kaznena djela zastarjela kada bi se primjenjivale predmetne odredbe Kaznenog zakona, dok bi u suprotnom slučaju navedeni postupci mogli dovesti do osude.
- 11 Nadalje, Corte d'appello di Milano (Žalbeni sud u Milanu) sumnja u poštovanje obveze koja proizlazi iz članka 325. stavka 2. UFEU-a s obzirom na postupak koji je pred njim u tijeku. Naime, kazneno djelo zločinačkog udruživanja u svrhu krijumčarenja duhana proizvedenog u inozemstvu, propisano člankom 291.c decreto del Presidente della Repubblica n. 43, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Uredba predsjednika Republike br. 43 kojom se

odobrava pročišćena verzija zakonskih propisa u području carina) od 23. siječnja 1973. (GURI br. 80 od 28. ožujka 1973.), iako slično kaznenim djelima na koja se odnosi Uredba br. 74/2000, poput onih o kojima je riječ u glavnim postupcima, ne podliježe istim pravilima o maksimalnim rokovima zastare kao ta kaznena djela.

- 12 Dakle, Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud) i Corte d'appello di Milano (Žalbeni sud u Milanu) smatraju da, u skladu s pravilom iz presude Taricco, moraju ostaviti neprimijenjen rok zastare propisan predmetnim odredbama Kaznenog zakona i odlučiti o meritumu.
- 13 Corte costituzionale (Ustavni sud) izražava sumnje u usklađenost takvog rješenja s najvišim načelima talijanskog ustavnog poretka i poštovanjem neotuđivih ljudskih prava. Konkretno, taj sud smatra da bi se spomenutim rješenjem moglo ugroziti načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni, koje zahtijeva, među ostalim, da kaznene odredbe budu precizno određene i da ne mogu biti retroaktivne.
- 14 U tom pogledu Corte costituzionale (Ustavni sud) pojašnjava da je u talijanskom pravnom poretku sustav zastare u području kaznenog prava materijalne prirode i da je stoga obuhvaćen područjem primjene načela zakonitosti iz članka 25. talijanskog Ustava. Posljedično, taj bi sustav trebao biti uspostavljen preciznim pravilima koja su na snazi u trenutku počinjenja predmetnog kaznenog djela.
- 15 U tim okolnostima Corte costituzionale (Ustavni sud) smatra da su ga dotični nacionalni sudovi pozvali da se izjasni poštuje li se pravilom iz presude Tarrico zahtjev „određenosti”, koja, u skladu s Ustavom, mora biti obilježje materijalnih kaznenopravnih propisa.
- 16 Dakle, na prvome mjestu valja provjeriti je li dotična osoba u trenutku počinjenja predmetnog kaznenog djela mogla znati da pravo Unije, u slučaju da su ispunjeni uvjeti određeni tom presudom, nacionalnom sudu nalaže neprimjenu predmetnih odredbi Kaznenog zakona. Nadalje, zahtjev da počinitelj kažnjivog djela može prethodno i jasno prepoznati njegovu kažnjivost i propisanu kaznu proizlazi i iz relevantne sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP).
- 17 Na drugome mjestu, sud koji je uputio zahtjev tvrdi da presudom Taricco nisu dovoljno precizno određeni elementi koje nacionalni sud mora uzeti u obzir kako bi utvrdio „značajan broj slučajeva” s kojima je povezana primjena pravila koje proizlazi iz te presude, pa stoga ne određuje granicu diskrecijskom pravu sudova.
- 18 Nadalje, taj sud smatra da u presudi Taricco nije odlučeno o usklađenosti pravila koje je njome doneseno s najvišim načelima talijanskog ustavnog poretka te je njome ta zadaća izričito povjerena nadležnim nacionalnim sudovima. U tom smislu on navodi da je u točki 53. te presude navedeno da, ako nacionalni sud odluči ne primijeniti predmetne odredbe Kaznenog zakona, on mora također osigurati poštovanje temeljnih prava zainteresiranih osoba. On dodaje da je u točki 55. te presude pojašnjeno da je takva neprimjena predviđena pod uvjetom da nacionalni sud provjeri poštovanje okrivljenikovih prava.
- 19 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da je Sud u presudi Taricco odlučio o usklađenosti pravila donesenog u toj presudi s člankom 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) samo u pogledu načela zabrane retroaktivnosti. Međutim, Sud nije ispitao drugi aspekt načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, odnosno zahtjev u skladu s kojim propisi koji se odnose na sustav sankcija moraju biti dovoljno precizni. Riječ je, međutim, o zahtjevu koji čini dio ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, koji je prisutan i u sustavu zaštite EKLJP-a i koji stoga odgovara općem načelu prava Unije. Čak i kada bi se trebalo smatrati da je sustav zastare u talijanskom kaznenopravnom sustavu procesne prirode, ipak bi ga trebalo primjenjivati u skladu s preciznim pravilima.

- 20 U tim je okolnostima Corte costituzionale (Ustavni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 325. stavke 1. i 2. UFEU-a tumačiti na način da se njime kazneni sudovi obvezuju da ne primijene nacionalni propis o zastari koji u značajnom broju slučajeva onemogućuje progon teških prijevара kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije, odnosno koji predviđa kraće zastarne rokove za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije u odnosu na zastarne rokove za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima države, unatoč tome što za takvu neprimjenu ne postoji dovoljno određena pravna osnova?
  2. Treba li članak 325. stavke 1. i 2. UFEU-a tumačiti na način da se njime kazneni sudovi obvezuju da ne primijene nacionalni propis o zastari koji u značajnom broju slučajeva onemogućuje progon teških prijevара kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije, odnosno koji predviđa kraće zastarne rokove za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije u odnosu na zastarne rokove za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima države, unatoč tome što je u pravnom poretku države članice zastara dio materijalnog kaznenog prava te se na nju primjenjuje načelo zakonitosti?
  3. Treba li [presudu Taricco i dr.] tumačiti na način da se njome kazneni sudovi obvezuju da ne primijene nacionalni propis o zastari koji u značajnom broju slučajeva onemogućuje progon teških prijevара kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije, odnosno koji predviđa kraće zastarne rokove za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije u odnosu na zastarne rokove za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima države, unatoč tome što je takva neprimjena u suprotnosti s najvišim načelima ustavnog poretka države članice ili neotuđivim ljudskim pravima priznatim Ustavom države članice?”
- 21 Rješenjem od 28. veljače 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, neobjavljeno, EU:C:2017:168) predsjednik Suda odlučio je prihvatiti zahtjev suda koji je uputio zahtjev da se ovaj predmet vodi po ubrzanom postupku, predviđenom u članku 23.a Statuta Suda Europske unije i članku 105. stavku 1. Poslovnika Suda.

## O prethodnim pitanjima

### *Uvodna razmatranja*

- 22 Valja podsjetiti da postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku predviđen u članku 267. UFEU-a uspostavlja dijalog između sudova, točnije između Suda i sudova država članica, pri čemu ima za cilj osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije, njegovu usklađenost, njegov puni učinak i njegovu autonomiju (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/13 (pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 176.).
- 23 Postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a funkcionira, dakle, kao instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješenje spora koji se pred njima vodi (vidjeti u tom smislu presudu od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 16.).
- 24 U tom smislu valja istaknuti da pri odgovaranju na prethodna pitanja Sud u okviru podjele nadležnosti između sudova Unije i nacionalnih sudova mora uzeti u obzir činjenični i pravni kontekst tih prethodnih pitanja, kako je to određeno odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje (presuda od 26. listopada 2017., Argenta Spaarbank, C-39/16, EU:C:2017:813, t. 38.).

- 25 Valja istaknuti da je Tribunale di Cuneo (Sud u Cuneu, Italija) u okviru postupka u kojem je donesena presuda Taricco Sudu postavio pitanje u vezi s tumačenjem članka 101., 107. i 119. UFEU-a kao i članka 158. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.).
- 26 Međutim, u presudi Taricco Sud je u svrhu kaznenog postupka koji se vodio pred tim talijanskim sudom ocijenio nužnim da mu dostavi tumačenje članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a.
- 27 U glavnom postupku Corte costituzionale (Ustavni sud) postavlja pitanje o eventualnoj povredi načela zakonitosti kaznenih djela i kazni koja bi mogla proizlaziti iz obveze donesene presudom Taricco da se ne primijene predmetne odredbe Kaznenog zakona uzimajući u obzir, s jedne strane, materijalnu prirodu pravila o zastari predviđenih u talijanskom pravnom poretku – koja podrazumijeva da pojedinci ta pravila mogu razumno predvidjeti u trenutku počinjenja kaznenih djela koja im se stavljaju na teret i da se ona ne mogu retroaktivno izmijeniti *in pejus* – te, s druge strane, zahtjev da se svi nacionalni propisi koji se odnose na sustav kaznenog progona moraju temeljiti na dovoljno preciznoj pravnoj osnovi kako bi mogli predstavljati okvir i smjernice za ocjenu nacionalnog suda.
- 28 Stoga Sud treba, uzimajući u obzir pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio glede tog načela, a koja mu nisu bila iznesena u predmetu u kojem je donesena presuda Taricco, pojasniti tumačenje članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a koje je dano u toj presudi.

### ***Prvo i drugo pitanje***

- 29 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 325. stavke 1. i 2. UFEU-a tumačiti na način da nalaže nacionalnom sudu da u okviru kaznenog postupka u vezi s kaznenim djelima u području PDV-a ne primijeni unutarnje odredbe o zastari obuhvaćene nacionalnim materijalnim pravom koje onemogućuju izricanje učinkovitih i odvrćajućih kaznenih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije ili kojima se predviđaju kraći rokovi zastare za prijevare kojima se nanosi šteta tim interesima nego za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima dotične države članice, uključujući kada provedbom te obveze dolazi do povrede načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, zbog nepreciznosti primjenjivog zakona ili njegove retroaktivne primjene.
- 30 Valja podsjetiti da članak 325. stavci 1. i 2. UFEU-a obvezuje države članice na borbu protiv nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije putem učinkovitih i odvrćajućih mjera te na poduzimanje istih mjera radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv financijskih interesa Unije kao što su mjere koje one poduzimaju radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv svojih vlastitih financijskih interesa.
- 31 Budući da vlastita sredstva Unije uključuju, među ostalim, u skladu s Odlukom Vijeća od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (2014/335/EU, Euratom) (SL 2014., L 168, str. 105.), prihode od primjene jedinstvene stope na usklađenu osnovicu PDV-a utvrđenu u skladu s pravilima Unije, postoji izravna veza između naplate prihoda od PDV-a, poštujući primjenjivo pravo Unije, i raspoloživosti odgovarajućih prihoda od PDV-a za proračun Unije jer svaki propust u naplati prvih može dovesti do smanjenja drugih (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C -617/10, EU:C:2013:105, t. 26. i Taricco, t. 38.).
- 32 Zadaća je država članica jamčenje učinkovite naplate vlastitih sredstava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 7. travnja 2016., Degano Trasporti, C-546/14, EU:C:2016:206, t. 21.). U tom smislu, spomenute države članice dužne su naplatiti iznose koji odgovaraju vlastitim sredstvima koja su zbog prijevara bila povučena iz proračuna Unije.

- 33 Kako bi se osigurala naplata svih prihoda koji potječu od PDV-a i na taj način zaštitili financijski interesi Unije, države članice raspolažu slobodom izbora primjenjivih sankcija, koje mogu biti u obliku upravnih sankcija, kaznenih sankcija ili kombinacije tih dviju sankcija (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 34. i Taricco, t. 39.).
- 34 Međutim, u tom pogledu na prvome mjestu valja istaknuti da kaznene sankcije mogu biti nužne kako bi se na učinkovit i odvraćajući način borilo protiv određenih slučajeva teških prijevара vezanih uz PDV (vidjeti u tom smislu presudu Taricco, t. 39.).
- 35 Dakle, države članice moraju voditi računa o tome da se slučajevi teških prijevара kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije u području PDV-a kažnjavaju kaznenim sankcijama koje su učinkovitog i odvraćajućeg karaktera, a u suprotnom čine povredu obveza koje su im propisane člankom 325. stavkom 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu Taricco, t. 42. i 43.).
- 36 Stoga valja smatrati da države članice čine povredu obveza koje su im propisane člankom 325. stavkom 1. UFEU-a ako kaznene sankcije donesene radi kažnjavanja teških prijevара u pogledu PDV-a ne omogućavaju na učinkovit način osiguranje naplate tog poreza u cijelosti. U tom smislu, te države također moraju voditi računa o tome da pravila o zastari propisana nacionalnim pravom omogućavaju učinkovit progon kaznenih djela povezanih s takvim prijevarama.
- 37 Na drugome mjestu, na temelju članka 325. stavka 2. UFEU-a, radi suzbijanja prijevара usmjerenih protiv financijskih interesa Unije, države članice poduzimaju iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevара usmjerenih protiv svojih vlastitih financijskih interesa.
- 38 Kad je riječ o posljedicama eventualne neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva s člankom 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a, iz sudske prakse Suda proizlazi da taj članak stvara državama članicama obvezu točno određenog rezultata koja nije povezana ni s jednim uvjetom što se tiče primjene pravila koja te odredbe određuju (vidjeti u tom smislu presudu Taricco, t. 51.).
- 39 Stoga nadležni nacionalni sudovi moraju dati puni učinak obvezama koje proizlaze iz članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a i ne primijeniti nacionalne odredbe, osobito u području zastare, koje u okviru postupka koji se odnosi na teške povrede u području PDV-a onemogućavaju primjenu učinkovitih i odvraćajućih sankcija radi borbe protiv prijevара kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije (vidjeti u tom smislu presudu Taricco, t. 49. i 58.).
- 40 Valja podsjetiti da se u točki 58. presude Taricco smatralo da nacionalne odredbe o kojima je riječ mogu nanijeti štetu obvezama koje su dotičnoj državi članici propisane člankom 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a, u slučaju da te odredbe sprečavaju izricanje učinkovitih i odvraćajućih kaznenih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevара koje štete financijskim interesima Unije ili propisuju kraće rokove zastare za slučajeve prijevара koje štete tim interesima nego za one koje štete financijskim interesima te države članice.
- 41 Zadaća je nacionalnog zakonodavca, na prvome mjestu, da predvidi pravila o zastari koja omogućuju ispunjenje obveza koje proizlaze iz članka 325. UFEU-a, s obzirom na razmatranja koja je Sud iznio u točki 58. presude Taricco. Naime, taj zakonodavac treba jamčiti da nacionalni sustav zastare u području kaznenog prava ne dovodi do nekažnjavanja značajnog broja slučajeva teških prijevара u području PDV-a ili da za optužene osobe nije stroži u slučajevima prijevара kojima se nanosi šteta financijskim interesima dotične države članice nego onima kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije.
- 42 U tom pogledu valja podsjetiti da činjenica da je nacionalni zakonodavac produljio rok zastare s neposrednom primjenom, uključujući u odnosu na djela koja se stavljaju na teret za koja još nije nastupila zastara, načelno ne ugrožava načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni (vidjeti u tom smislu presudu Taricco, t. 57. i sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava koja se navodi u toj točki).

- 43 S obzirom na navedeno, valja dodati da područje zaštite financijskih interesa Unije propisivanjem kaznenih sankcija spada u područje primjene podijeljene nadležnosti između Unije i država članica, u smislu članka 4. stavka 2. UFEU-a.
- 44 U predmetnom slučaju na dan činjenica iz glavnog postupka sustav zastare primjenjiv na kaznena djela u vezi s PDV-om nije bio predmet usklađivanja zakonodavca Unije, koje je zatim tek djelomično uslijedilo donošenjem 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.).
- 45 Talijanska Republika bila je stoga slobodna tada u svojem pravnom poretku predvidjeti da je taj sustav, poput pravila o definiciji kaznenih djela i određivanju kazni, obuhvaćen materijalnim kaznenim pravom i na tom temelju, kao i potonja pravila, podliježe načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni.
- 46 Kada nadležni nacionalni sudovi u postupcima koji su u tijeku moraju odlučiti ne primijeniti predmetne odredbe Kaznenog zakona, oni moraju voditi računa o tome da se poštuju temeljna prava osoba optuženih da su počinile kazneno djelo (vidjeti u tom smislu presudu Taricco, t. 53.).
- 47 U tom pogledu nacionalna tijela i sudovi i dalje su ovlaštene primjenjivati nacionalne standarde zaštite temeljnih prava sve dok takvom primjenom nije ugrožena razina zaštite predviđena Poveljom, u skladu s tumačenjem Suda, kao ni nadređenost, jedinstvo i djelotvornost prava Unije (presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 48 Konkretno, kad je riječ o izricanju kaznenih sankcija, nadležni nacionalni sudovi moraju se uvjeriti da su zajamčena prava optuženika koja proizlaze iz načela zakonitosti kaznenih djela i kazni.
- 49 Sud koji je uputio zahtjev smatra da u slučaju neprimjene predmetnih odredbi Kaznenog zakona u okviru postupaka koji su pred njim u tijeku ta prava nisu poštovana, s obzirom na to da, s jedne strane, dotične osobe prije donošenja presude Taricco nisu razumno mogle predvidjeti da članak 325. UFEU-a nacionalnom sudu nalaže da pod uvjetima koji su utvrđeni tom presudom ne primijeni navedene odredbe.
- 50 S druge strane, taj isti sud smatra da nacionalni sud ne može definirati konkretan sadržaj uvjeta pod kojima te odredbe ne treba primijeniti, odnosno u slučaju da se njima sprečava izricanje učinkovitih i odvraćajućih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevара, a da ne prekorači granice svoje margine prosudbe koje su određene načelom zakonitosti kaznenih djela i kazni.
- 51 U tom pogledu valja podsjetiti na važnost načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, kako u pravnom poretku Unije tako i u nacionalnim pravnim porecima, s obzirom na njegove zahtjeve koji se odnose na predvidljivost, preciznost i zabranu retroaktivnosti primjenjivog kaznenog prava.
- 52 To su načelo, kako je propisano člankom 49. Povelje, dužne poštovati države članice kada provode pravo Unije, u skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1., što je slučaj kada, u okviru obveza koje su im propisane člankom 325. UFEU-a, predviđaju izricanje kaznenih sankcija za kaznena djela u području PDV-a. Dakle, obvezom jamčenja učinkovite naplate sredstava Unije ne bi se smjelo kršiti to načelo (vidjeti po analogiji presudu od 29. ožujka 2012., Belvedere Costruzioni, C-500/10, EU:C:2012:186, t. 23.).
- 53 Nadalje, načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni čini dio ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama (vidjeti, u pogledu načela zabrane retroaktivnosti kaznenog zakona, presude od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr., C-331/88, EU:C:1990:391, t. 42. i od 7. siječnja 2004., X, C-60/02, EU:C:2004:10, t. 63.) te je propisano različitim međunarodnim ugovorima, među ostalim, u članku 7. stavku 1. EKLJP-a (vidjeti u tom smislu presudu od 3. svibnja 2007., Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, t. 49.).



- 54 Iz pojašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.) proizlazi da, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, pravo zajamčeno njezinim člankom 49. ima isti smisao i isti doseg kao pravo zajamčeno EKLJP-om.
- 55 Kad je riječ o zahtjevima koji proizlaze iz načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, prije svega valja istaknuti da je Europski sud za ljudska prava u odnosu na članak 7. stavak 1. EKLJP-a presudio da na temelju tog načela odredbe kaznenog prava moraju poštovati određene zahtjeve pristupačnosti i predvidljivosti kako u pogledu definicije kaznenog djela tako i određivanja kazne (vidjeti ESLJP, 15. studenoga 1996., *Cantoni protiv Francuske*, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, t. 29.; ESLJP, 7. veljače 2002., *E. K. protiv Turske*, CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, t. 51.; ESLJP, 29. ožujka 2006., *Achour protiv Francuske*, CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, t. 41. i ESLJP, 20. rujna 2011., *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije*, CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, t. 567. do 570.).
- 56 Na drugome mjestu valja istaknuti da zahtjev preciznosti primjenjivog zakona, koji je inherentan navedenom načelu, podrazumijeva da zakon jasno definira kaznena djela i za njih zapriječene kazne. Taj je uvjet ispunjen ako pojedinac može znati, iz teksta relevantne odredbe i u slučaju potrebe pomoću njezina tumačenja od strane sudova, koji akti i propusti dovode do njegove kaznene odgovornosti (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 162.).
- 57 Na trećemu mjestu, načelu zabrane retroaktivnosti kaznenog zakona protivi se, među ostalim, to da sud u tijeku kaznenog postupka može kazneno sankcionirati postupanje koje nije zabranjeno nacionalnim pravilom donesenim prije počinjenja kaznenog djela koje se stavlja na teret ili postrožiti sustav kaznene odgovornosti onih protiv kojih se vodi takav postupak (vidjeti po analogiji presudu od 8. studenoga 2016., *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, t. 62. do 64. i navedenu sudsku praksu).
- 58 U tom pogledu, kako je to utvrđeno u točki 45. ove presude, zahtjevi predvidljivosti, preciznosti i zabrane retroaktivnosti, koji su inherentni načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni, primjenjuju se u talijanskom pravnom poretku i na sustav zastare koji se odnosi na kaznena djela u području PDV-a.
- 59 Iz toga proizlazi, s jedne strane, da nacionalni sud mora provjeriti dovodi li utvrđenje koje se zahtijeva točkom 58. presude *Taricco* – u skladu s kojim predmetne odredbe Kaznenog zakona sprečavaju izricanje učinkovitih i odvraćajućih kaznenih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije – do situacije nesigurnosti u talijanskom pravnom poretku kad je riječ o određivanju primjenjivog sustava zastare, kojim se krši načelo preciznosti primjenjivog zakona. Ako je to doista slučaj, ne postoji obveza nacionalnog suda da ne primijeni predmetne odredbe Kaznenog zakona.
- 60 S druge strane, zahtjevi navedeni u točki 58. ove presude sprečavaju to da u postupcima koji se odnose na osobe optužene da su počinile kaznena djela u području PDV-a prije donošenja presude *Taricco* nacionalni sud ne primijeni predmetne odredbe Kaznenog zakona. Naime, u točki 53. te presude Sud je već istaknuo da bi se tim osobama zbog neprimjene tih odredbi mogle izreći sankcije koje bi one najvjerojatnije izbjegle kada bi se te odredbe primijenile. Dakle, navedene osobe mogle bi retroaktivno podlijetati strožim uvjetima kaznenog progona od onih koji su bili na snazi u trenutku počinjenja kaznenog djela.
- 61 Ako nacionalni sud stoga bude smatrao da obveza neprimjene predmetnih odredbi Kaznenog zakona povređuje načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni, nije dužan poštovati tu obvezu čak i ako njezino poštovanje omogućava ispravljanje nacionalne situacije koja je neusklađena s pravom Unije (vidjeti po analogiji presudu od 10. srpnja 2014., *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 58. i 59.). Dakle, nacionalni zakonodavac treba poduzeti nužne mjere, kako je utvrđeno u točkama 41. i 42. ove presude.

- 62 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članak 325. stavke 1. i 2. UFEU-a treba tumačiti na način da nalaže nacionalnom sudu da u okviru kaznenog postupka u vezi s kaznenim djelima u području PDV-a ne primijeni unutarnje odredbe o zastari obuhvaćene nacionalnim materijalnim pravom koje onemogućuju izricanje učinkovitih i odvraćajućih kaznenih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije ili kojima se predviđaju kraći rokovi zastare za slučajeve teških prijevara kojima se nanosi šteta tim interesima nego za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima dotične države članice, osim ako takvom neprimjenom dolazi do povrede načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, zbog nepreciznosti primjenjivog zakona ili retroaktivne primjene zakonodavstva kojim se propisuju stroži uvjeti kaznenog progona od onih koji su bili na snazi u trenutku počinjenja kaznenog djela.

### *Treće pitanje*

- 63 Uzimajući u obzir odgovore na prva dva pitanja, na treće nije potrebno odgovoriti.

### **Troškovi**

- 64 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 (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 325. stavke 1. i 2. UFEU-a treba tumačiti na način da nalaže nacionalnom sudu da u okviru kaznenog postupka u vezi s kaznenim djelima u području poreza na dodanu vrijednost ne primijeni unutarnje odredbe o zastari obuhvaćene nacionalnim materijalnim pravom koje onemogućuju izricanje učinkovitih i odvraćajućih kaznenih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara kojima se nanosi šteta financijskim interesima Europske unije ili kojima se predviđaju kraći rokovi zastare za slučajeve teških prijevara kojima se nanosi šteta tim interesima nego za prijevare kojima se nanosi šteta financijskim interesima dotične države članice, osim ako takvom neprimjenom dolazi do povrede načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, zbog nepreciznosti primjenjivog zakona ili retroaktivne primjene zakonodavstva kojim se propisuju stroži uvjeti kaznenog progona od onih koji su bili na snazi u trenutku počinjenja kaznenog djela.**

Potpisi