



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 15. decembra 2011¹

Vec C-489/10

Łukasz Marcin Bonda

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Sąd Najwyższy (Poľská republika)]

„Poľnohospodárstvo — Nariadenie (ES) č. 1973/2004 — Vylúčenie a zníženie pomoci v prípade nesprávne deklarovanej veľkosti plochy — Trestnoprávna povaha správnej sankcie — Zákaz dvojitého trestu — Zásada *ne bis in idem*“

I – Úvod

1. Vnútroštátny správny orgán uložil poľnohospodárovi z dôvodu nesprávnych údajov uvedených v žiadosti o poskytnutie pomoci Únie pre poľnohospodárov zníženia požadovanej pomoci upravené v nariadení Únie. Neskôr bola na základe tých istých nesprávnych údajov podaná proti poľnohospodárovi žaloba na trestnom súde vo veci subvenčného podvodu. Podstatu predmetnej veci predstavuje teda otázka, či má správne konanie trestnoprávny charakter, v dôsledku čoho proti príjemcovi pomoci nie je možné dodatočne začať trestné konanie z dôvodu zákazu dvojitého trestu (zásada *ne bis in idem*).

II – Právny rámec

2. Článok 50 Charty základných práv Európskej únie² znie:

„Nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom.“

¹ — Jazyk prednesu: nemčina.

² — Charta základných práv Európskej únie bola najprv slávnostne vyhlásená 7. decembra 2000 v Nice (Ú. v. ES C 364, 2000, s. 1) a potom znova 12. decembra 2007 v Štrasburgu (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 1, a Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 389).

3. Znenie článku 138 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1973/2004³ platné v čase podania žiadosti o poskytnutie pomoci, ktorá je predmetom sporu (16. mája 2005), a správneho rozhodnutia (25. júna 2006)⁴ bolo:

„1. S výnimkou prípadov vyššej moci (force majeure) alebo výnimočných okolností, ako sú uvedené v článku 72 nariadenia (ES) č. 796/2004, ak je administratívnou kontrolou alebo kontrolou na mieste, zistené, že zistený rozdiel medzi deklarovanou plochou a plochou stanovenou v zmysle bodu (22) článku 2 nariadenia (ES) č. 796/2004, je viac ako 3 %, ale menej ako 30 % stanovenej plochy, je suma poskytnutá na základe schémy jednotnej platby na plochu znížená na daný rok o dvojnásobok zisteného rozdielu.

Ak je rozdiel vyšší ako 30 % stanovenej plochy, nemôže byť na daný rok poskytnutá žiadna pomoc.

Ak je rozdiel viac ako 50 %, je farmár znova vylúčený zo získania pomoci až do výšky, ktorá zodpovedá rozdielu medzi deklarovanou a stanovenou plochou. Táto suma musí byť kompenzovaná platbami pomoci, na ktoré má farmár nárok v súvislosti so žiadosťami, ktoré predloží v priebehu troch kalendárnych rokov nasledujúcich po roku zistenia.“

III – Skutkový stav a konanie vo veci samej

4. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania podal Łukasz Marcin Bonda 16. mája 2005 na okresnom pracovisku Agentúry pre reštrukturalizáciu a modernizáciu poľnohospodárstva (ďalej len „okresné pracovisko“) žiadosť o poskytnutie pomoci Únie pre poľnohospodárov⁵ za rok 2005. V tejto žiadosti uviedol Ł. M. Bonda nepravdivé vyhlásenie o veľkosti plochy pôdy používanej na poľnohospodárske účely a kultúrach pestovaných na tejto pôde.⁶

5. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania okresné pracovisko z dôvodu týchto nesprávnych údajov zamietlo s odvolaním sa na článok 138 nariadenia č. 1973/2004 poskytnutie platby pomoci za rok 2005 a navyše rozhodlo o vylúčení nároku na priame platby pre poľnohospodárov na tri nasledujúce roky.

6. Sąd Rejonowy w Goleniowie⁷ 14. júla 2009 odsúdil Ł. M. Bondu za spáchanie trestného činu subvenčného podvodu podľa článku 297 § 1 poľského trestného zákona na trest odňatia slobody na osem mesiacov s podmieneným odkladom výkonu trestu na dva roky, ako aj na peňažný trest vo výške 80 denných sadzieb po 20 PLN.

3 — Nariadenie Komisie (ES) č. 1973/2004 z 29. októbra 2004, ustanovujúce podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1782/2003 o schémach podpory stanovených v hlavách IV a IVa tohto nariadenia a využití pozemkov vyňatých z produkcie na výrobu surovín (Ú. v. EÚ L 345, s. 1; ďalej len „nariadenie č. 1973/2004“).

4 — Neskoršie menšie zmeny tohto článku nie sú ďalej relevantné pre predmetný prípad. Zrušenie článku 138, ku ktorému došlo na základe nariadenia (ES) č. 316/2009 (Ú. v. EÚ L 100, s. 3), sa týka len žiadostí o poskytnutie podpory od roku 2009. Medzitým bolo celé nariadenie č. 1973/2004 zrušené nariadením (ES) č. 1121/2009 (Ú. v. EÚ L 316, s. 27). Podľa jeho článku 96 ods. 1 sa nariadenie č. 1973/2004 naďalej uplatňuje v prípade žiadostí o pomoc, ktoré sa týkajú roku 2009 a predchádzajúcich prémieových rokov. Ustanovenie porovnateľné s článkom 138 ods. 1 sa nachádza v článku 58 nariadenia (ES) č. 1122/2009 (Ú. v. EÚ L 316, s. 6).

5 — V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza žiadosť o poskytnutie „priamej platby“, ale keďže sa žiada o výklad článku 138 nariadenia č. 1973/2004, malo ísť zrejme o žiadosť o „jednotnú platbu na plochu“.

6 — Pri kontrole, ktorá bola vykonaná po podaní žiadosti, sa zistilo, že rozloha pôdy skutočne používanej na poľnohospodárske účely bola namiesto uvedených 212,78 hektára len 113,49 hektára.

7 — Krajský súd v Goleniowe.

7. Ł. M. Bonda podal proti tomuto rozsudku odvolanie na Sąd Okręgowy w Szczecinie⁸. Súd odvolaniu vyhovel a zastavil proti nemu trestné konanie. Skutočnosť, že Ł. M. Bondovi bola z dôvodu toho istého konania, ktoré bolo predmetom rozsudku v trestnej veci, už predtým uložená sankcia na základe článku 138 nariadenia č. 1973/2004, je dôvodom neprípustnosti trestného konania. Na základe kasačného opravného prostriedku, ktorý podal Prokurátor Generalny⁹, koná teraz Sąd Najwyższy¹⁰, ktorý predkladá návrh na začatie prejudiciálneho konania.

IV – Návrh na začatie prejudiciálneho konania a konanie pred Súdny dvorom

8. Sąd Najwyższy predložil uznesením z 27. septembra 2010, ktoré bolo Súdny dvor doručené 12. októbra 2010, Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania o tejto otázke:

„Aký právny charakter má sankcia podľa článku 138 nariadenia Komisie (ES) č. 1973/2004 z 29. októbra 2004, ustanovujúceho podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1782/2003 o schémach podpory stanovených v hlavách IV a IVa tohto nariadenia a využítí pozemkov vyňatých z produkcie na výrobu surovín (Ú. v. EÚ L 345, s. 1), ktorá pozostáva z toho, že farmár je v priebehu nasledujúcich kalendárnych rokov po roku zistenia nesprávne deklarovanej veľkosti plochy, ktorá je základom pre priame platby, vylúčený z priamych platieb?“

9. V konaní pred Súdny dvorom podali písomné pripomienky Ł. M. Bonda, Rakúsko, Poľsko, ako aj Európska komisia. Na pojednávaní sa 4. októbra 2011 zúčastnili Poľsko a Komisia.

V – Posúdenie

A – Úvodné poznámky

10. Na to, aby sa mohla vnútroštátnemu súdu poskytnúť užitočná odpoveď, je potrebné doplniť a spresniť prejudiciálnu otázku.¹¹

1. Rozsah posúdenia: zákaz dvojitého trestu upravený v práve Únie

11. Vnútroštátny súd predkladá svoju otázku v súvislosti s uplatnením zákazu dvojitého trestu podľa poľského práva. Poľská vláda, ako aj Komisia na pojednávaní uviedli, že poľský zákaz dvojitého trestu predstavuje kritérium posúdenia. Ďalej však poukážem, že v predmetnom prípade sa uplatní zákaz dvojitého trestu zakotvený v *práve Únie*.¹²

12. Okrem toho mám pochybnosti o tom, či by bol Súdny dvor v prípade uplatnenia vnútroštátneho zákazu dvojitého trestu vôbec oprávnený vyjadriť sa k trestnej povahe predmetných správnych sankcií. Aj otázku ich trestného charakteru by totiž bolo treba posúdiť podľa kritérií vnútroštátneho práva. Do úvahy by teda prichádzalo, ale v predmetnom prípade to tak nie je, že vnútroštátny súd vysvetlí kritériá,

8 — Okresný súd v Štetíne.

9 — Generálny prokurátor.

10 — Najvyšší súd Poľska.

11 — Podľa ustálenej judikatúry je Súdny dvor v prípade nepresne formulovaných prejudiciálnych otázok oprávnený spracovať tie prvky práva Únie, ktoré s ohľadom na predmet sporu potrebujú výklad (pozri rozsudok z 13. decembra 1984, Haug-Adrion, 251/83, Zb. s. 4277, bod 9), ako aj poskytnúť všetky informácie, ktoré vnútroštátnemu súdu uľahčia riešenie právneho sporu vo veci samej (pozri len rozsudok z 22. decembra 2010, LECSON Elektromobile, C-12/10, Zb. s. I-14173, bod 15).

12 — V súvislosti s tým pozri tiež prebiehajúce konanie Åkerberg Fransson, C-617/10, Ú. v. EÚ C 72, s. 14.

z ktorých na základe jeho posúdenia vychádza pôsobnosť zákazu dvojitého trestu, a Súdny dvor sa potom vyjadrí k tomu, či určitá správna sankcia upravená v práve Únie spĺňa tieto kritériá; tu by mohlo ísť napríklad o otázku, či určitá sankcia upravená v práve Únie sleduje represívny účel, ak by tento účel mal byť podľa vnútroštátneho práva pre trestný charakter normy konštitutívny.

a) Uplatniteľnosť zákazu dvojitého trestu upraveného v práve Únie

13. Zákaz dvojitého trestu, resp. trestného stíhania (zásada *ne bis in idem*) je na úrovni Únie uznávaný ako všeobecná právna zásada¹³ a medzičasom získal postavenie základného práva Únie podľa článku 50 Charty základných práv.

14. Ustanovenia Charty základných práv sú podľa jej článku 51 ods. 1 určené „pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“. ¹⁴ Výklad tohto ustanovenia nie je bez pochybností. Vzniká preto otázka, či sa má pôsobnosť Charty základných práv definovať inak ako pôsobnosť niektorej zo všeobecných právnych zásad rozvinutá judikatúrou. ¹⁵ Podľa nej platia uvedené zásady v prípade, ak vnútroštátne opatrenie patrí do pôsobnosti práva Únie. Zástancovia užšieho chápania článku 51 ods. 1 Charty považujú za problém predovšetkým uplatnenie základných práv Únie na opatrenia členských štátov, ktoré obmedzujú základné slobody, a na opatrenia, ktoré neslúžia na priame prebratie ustanovení smerníc, ale len spadajú do oblasti, ktorú smernica upravuje.

15. Súdny dvor doposiaľ nevydal stanovisko *ratione materiae* k uplatneniu Charty. ¹⁶ V dvoch uzneseniach vyložil článok 51 ods. 1 v tom zmysle, že Charta sa uplatní v prípade, ak skutkový stav súvisí s právom Únie. ¹⁷ Vo svojom rozsudku Dereci Súdny dvor aktuálne konštatoval, že Charta sa uplatní v prípade, ak skutkový stav spadá do rozsahu pôsobnosti práva Únie, čím prevzal svoju formuláciu venovanú uplatňovaniu všeobecných právnych zásad. ¹⁸

16. Ani to však určite neposkytuje odpoveď na všetky otázky. Aj v prípade užšieho chápania článku 51 ods. 1 však predmetný prípad podľa môjho názoru patrí do pôsobnosti Charty.

17. Pokiaľ ide o správnu sankciu proti Ľ. M. Bondovi, bola mu uložená v rámci priameho uplatnenia článku 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004. Druhá sankcia, ktorú vnútroštátny súd uložil z dôvodu spáchania trestného činu subvenčného podvodu, je síce založená na vnútroštátnom trestnoprávnom ustanovení, ale vychádza tiež z práva Únie. Poľská trestná norma totiž v konkrétnom prípade slúži na uloženie sankcie v dôsledku porušenia ustanovení práva Únie v oblasti poľnohospodárstva. Slúži teda na splnenie si povinnosti členských štátov, ktorá je zakotvená v primárnom práve a spočíva v účinnom a primeranom sankcionovaní porušenia finančných záujmov Únie.

13 — Pozri rozsudky z 15. októbra 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij a i./Komisia (ďalej len „LVM“), C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, Zb. s. I-8375, bod 59, a z 29. júna 2006, Showa Denko/Komisia (ďalej len „Showa Denko“), C-289/04 P, Zb. s. I-5859, bod 50.

14 — V súvislosti s inými jazykovými verziami tohto ustanovenia pozri KOKOTT, J., SOBOTTA, Ch: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. In: *Europäische Grundrechte Zeitschrift*. 2010, s. 265 – 271.

15 — V súvislosti s tým pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot 5. apríla 2011 vo veci Scattolon (rozsudok zo 6. septembra 2011, C-108/10, Zb. s. I-7491), body 116 až 119, ako aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak 22. septembra 2011 vo veci M. E. a i., (rozsudok z 21. decembra 2011, C-411/10 a C-493/10), body 71 až 81.

16 — Ako prvé indicie pozri rozsudky z 5. októbra 2010, McB., C-400/10 PPU, Zb. s. I-8965, bod 52, a z 15. septembra 2011, Gueye, C-483/09 a C-1/10, Zb. s. I-8263, bod 55.

17 — V súvislosti s tým pozri uznesenia z 12. novembra 2010, Asparuhov Estov a i., C-339/10, Zb. s. I-11465, bod 14, a z 1. marca 2011, Chartry, C-457/09, Zb. s. I-819, bod 25.

18 — Rozsudok z 15. novembra 2011, Dereci a i. (C-256/11, Zb. s. I-11315, bod 72), v ktorom Súdny dvor zvolil formuláciu „podlieha právu Únie“ a „spadá pod rozsah pôsobnosti práva Únie“. Rozhodnutie o otázke, či sporný skutkový stav spadá do pôsobnosti práva Únie, však prekvapivo ponechal na rozhodnutí vnútroštátneho súdu.

18. Článok 325 ods. 1 ZFEÚ ukladá členským štátom povinnosť zamedziť protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie prostredníctvom opatrení, ktoré majú byť odstrašujúce a účinné. Ak je to nevyhnutné na vykonanie práva Únie, môžu k nim patriť aj trestnoprávne sankcie.¹⁹ Článok 325 ods. 2 stanovuje, že členské štáty prijímú rovnaké opatrenia na zamedzenie podvodov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, aké prijímajú na zamedzenie podvodov poškodzujúcich ich vlastné finančné záujmy. Ak členské štáty konajú v záujme splnenia si tejto povinnosti upravenej právom Únie, spočívajúcej v sankcionovaní odchýlok, sú podľa judikatúry Súdneho dvora povinné dodržiavať právo Spoločenstva a jeho hlavné zásady, ku ktorým patria základné práva Únie, ako aj zásada proporcionality.²⁰

19. Ak teda z práva Únie môže členským štátom vyplynúť povinnosť stanoviť trestnoprávne sankcie za ohrozenie finančných záujmov Únie v súvislosti s pomocou pre poľnohospodárov, potom musia *vice versa* z práva Únie, a predovšetkým zo základných práv Únie, vyplývať aj možné obmedzenia tejto povinnosti. Povinnosť trestnoprávnej sankcie porušení práva Únie, ktorá je upravená v práve Únie, môže existovať len v takom rozsahu, aby sa pritom nedotýkala základných práv, ktoré sú v prípade dotknutých osôb zaručené na úrovni Únie. Iba tak sa následne zabezpečí, aby povinnosti chrániť finančné záujmy, ktoré vyplývajú z práva Únie, podliehali rovnakým obmedzeniam na celom území Únie.

20. Čo sa týka povinnosti rešpektovať základné práva Únie pri sankcionovaní porušení práva Únie, podľa môjho názoru nie je rozdiel, či bolo vnútroštátne opatrenie na uloženie sankcie prijaté výslovne na vykonanie práva Únie, alebo či už existovalo. Na účely vykonania práva Únie slúži v oboch prípadoch. Uplatňovanie základných práv Únie v konečnom dôsledku nemôže závisieť od náhody, či trestná norma už existovala, alebo či bola prijatá až pri vykonávaní povinnosti upravenej právom Únie.

b) Protokol č. 30 k Lisabonskej zmluve

21. Ani Protokol o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo²¹ nespochybňuje možnosť uplatnenia Charty základných práv na predmetný prípad. Tento protokol bol k zmluvám pripojený na základe Lisabonskej zmluvy. Podľa článku 51 ZEU je súčasťou zmlúv a má rovnaké právne účinky.

22. Podľa článku 1 ods. 1 protokolu č. 30 sa Chartou nerozširuje možnosť Súdneho dvora ani iného súdu či súdneho orgánu Poľska alebo Spojeného kráľovstva určiť, či sú zákony, iné právne predpisy či správne ustanovenia, postupy alebo konanie Poľska alebo Spojeného kráľovstva v súlade so základnými právami, slobodami a zásadami, ktoré opätovne potvrdzuje.

23. Toto ustanovenie nie je veľmi jasné. V každom prípade však protokol č. 30 nemožno považovať za všeobecné vylúčenie (tzv. možnosť „opt-out“) uplatňovania Charty základných práv pre Spojené kráľovstvo a Poľskú republiku.²² Odôvodnenia č. 8 a 9 preambuly protokolu svedčia skôr v prospech toho, že pre obe uvedené krajiny protokol neobsahuje odchýlku od Charty, ale má len vysvetľujúci charakter a mal by slúžiť ako pomôcka pri výklade.²³ Samotný článok 51 ods. 2 Charty obsahuje konštatovanie, že Charta nerozširuje rozsah pôsobnosti práva Únie nad rámec právomocí Európskej únie ani nezakladá žiadnu novú právomoc či úlohu pre Európsku úniu, ani nemení právomoci a úlohy

19 — Pozri rozsudok z 21. septembra, Komisia/Grécko, 68/88, Zb. s. 2965, bod 23 a nasl.

20 — Vzhľadom na judikatúru venovanú všeobecnej povinnosti členských štátov postihovať porušenie práva Únie, ktorá vyplýva z článku 4 ods. 2 ZEU, pozri rozsudky z 12. júla 2001, Louloudakis, C-262/99, Zb. s. I-5547, bod 67, a z 5. júla 2007, Ntíonik a Pikoulas, C-430/05, Zb. s. I-5835, bod 53.

21 — Protokol zo 17. decembra 2007 (Ú. v. EÚ C 306, s. 157).

22 — Rovnako aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci M. E. a i., už citované v poznámke pod čiarou 15, bod 167.

23 — To, že protokol predstavuje iba vysvetľujúcu pomôcku pri výklade, zdôraznila aj britská vláda. V súvislosti s tým pozri House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee* z 26. februára 2008, bod 5.86 na <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/6209.htm>

vymedzené v zmluvách. Keďže zákaz dvojitého trestu, ktorý je upravený v článku 50 Charty, bol už predtým v práve Únie uznávaný ako všeobecná právna zásada a podľa doterajšej judikatúry by sa dal uplatniť aj na predmetný prípad, aj pri užšom chápaní článku 51 Charty, ako som už uviedla vyššie, ktorej pôsobnosť je daná, nemožno hovoriť o rozšírení právomoci Súdneho dvora v zmysle protokolu.

c) Predbežný záver

24. O otázke, či sú sankcie podľa článku 138 nariadenia č. 1973/2004 v rozpore s následným trestným stíhaním vo veci subvenčného podvodu, sa teda rozhodne podľa kritérií zásady *ne bis in idem*, ktorá je súčasťou práva Únie. V súlade s tým treba upraviť formuláciu prejudiciálnej otázky.

2. Spresnenie prejudiciálnej otázky – predmet posúdenia

25. Sąd Najwyższy sa vo svojej otázke neodvolal na konkrétny odsek článku 138 nariadenia č. 1973/2004. Druhý odsek, na rozdiel od prvého odseku, upravuje zvláštny prípad úmyselne nesprávnej deklarácie. Poľská republika však vo svojom písomnom stanovisku jednoznačne spresnila, že vedúci okresného pracoviska vychádzal vo svojom rozhodnutí z prvého odseku článku 138 nariadenia č. 1973/2004. Predmetom výkladu je teda článok 138 ods. 1 nariadenia.

26. Okrem toho vnútroštátny súd vo svojej otázke neuvádza, či Ľ. M. Bonda, pri odhladnutí od zníženia podľa článku 138 ods. 1 tretieho pododseku za roky 2006 až 2008, stratil podľa článku 138 ods. 1 druhého pododseku aj nárok na poskytnutie pomoci za rok 2005 – za rok, v ktorom predložil nesprávnu žiadosť. Na to, aby sa mohla vnútroštátnemu súdu poskytnúť užitočná odpoveď, by sa posúdenie povahy sankcie upravenej v článku 138 ods. 1 malo vzťahovať na opatrenia, ktoré na jej základe možno uložiť, ako na celok. Pri posudzovaní treba preto vziať do úvahy nielen zníženie pomoci, ktoré sa uskutočnilo v rokoch 2006 až 2008, ale aj vylúčenie v roku podania žiadosti.

27. Okrem toho by sa odpoveď na prejudiciálnu otázku mala orientovať podľa znenia opatrení uložených podľa článku 138 ods. 1. To by bolo potrebné ešte aj z nasledujúceho dôvodu.

28. Samotná súčasná formulácia prejudiciálnej otázky totiž vedie k ďalšej otázke. Konkrétne, či bolo Ľ. M. Bondovi v zmysle prejudiciálnej otázky a informácií uvedených v uznesení o predložení návrhu na začatie prejudiciálneho konania úplne zamietnuté vyplatenie pomoci počas troch rokov, ktoré nasledovali po nesprávnej deklarácii. V článku 138 ods. 1 treťom pododseku nariadenia sa však uvádza, že príjemca je „znova“ vylúčený zo získania pomoci až do výšky, ktorá zodpovedá rozdielu medzi deklarovanou a stanovenou plochou. Táto suma musí byť kompenzovaná platbami pomoci počas troch kalendárnych rokov nasledujúcich po roku zistenia.

29. Zo znenia normy jednoznačne nevyplýva, či sa výška rozdielu v nasledujúcich rokoch odpočíta od platieb pomoci *raz*, alebo počas *každého z troch nasledujúcich rokov* (tak aj uznesenie o predložení návrhu na začatie prejudiciálneho konania). Podľa môjho názoru svedčia predovšetkým anglická a francúzska jazyková verzia normy²⁴ v prospech toho, že výška rozdielu sa odpočíta len raz, a nie trikrát, takže daná jednorazová suma môže byť započítaná s nárokmi na pomoc z troch rokov.²⁵ Otázky, ktoré boli dodatočne položené účastníkom konania na pojednávaní, viedli k protirečivým

24 — „... est exclu une nouvelle fois du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides ...“ a „... shall be excluded once again from receiving aid up to an amount which corresponds to the difference between the area declared and the area determined. That amount shall be off-set against aid payments to which the farmer is entitled in the context of applications...“.

25 — K úplnému vylúčeniu pomoci na tri roky môže v zmysle tohto chápania dôjsť iba v prípadoch, keď je rozdiel taký vysoký, že zahŕňa platby pomoci za tri roky. Vzhľadom na výmery a sumy, o ktoré ide v konaní vo veci samej, preto na základe môjho výkladu normy nie je pochopiteľné, že Ľ. M. Bondovi bolo uložené úplné vylúčenie na tri roky.

tvrdeniam. Keďže otázka chápania článku 138 nariadenia nepredstavovala predmet žiadosti vnútroštátneho súdu a účastníci konania sa k nej vo svojich písomných pripomienkach nevyjadrili, predmetné konanie nie je vhodné na to, aby s konečnou platnosťou vysvetlilo otázku výkladu tejto normy. Z hľadiska ďalšieho posúdenia konkrétna úprava znížení nie je relevantná.²⁶

30. Komisia a Poľsko dali napokon podnet na to, aby sa do odpovede na prejudiciálnu otázku zahrnul aj výklad článku 51 ods. 2 nariadenia (ES) č. 796/2004²⁷, pretože okresné pracovisko uložilo správnu sankciu aj na základe tohto ustanovenia. Keďže v uznesení o predložení návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza len článok 138 nariadenia č. 1973/2004, obmedzím sa na jeho posúdenie.

3. Zmena formulácie prejudiciálnej otázky

31. Formuláciu prejudiciálnej otázky treba preto zmeniť takto:

Predstavuje uloženie sankcií, ktoré sú stanovené v článku 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004 a spočívajú v tom, že vlastníčkovi podniku sa v roku, keď nesprávne deklaroval veľkosť plochy, ktorá je základom jeho žiadosti o poskytnutie pomoci, nevyplatí podpora a sumu, ktorá sa rovná rozdielu medzi deklarovanou a zistenou plochou, treba odpočítať od sumy pomoci, na ktorú má vlastníč podniku nárok v nasledujúcich troch rokoch, trestné konanie v zmysle zásady práva Únie *ne bis in idem*, tak ako je upravená v článku 50 Charty základných práv Európskej únie?

B – *Zákaz dvojitého trestu v práve Únie: Kedy ide o konanie s trestným charakterom alebo o konanie, ktoré má znaky trestného konania?*

32. Zásada *ne bis in idem* v znení kodifikovanom v článku 50 Charty základných práv stanovuje, že nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom.

33. Doteraz sa k zásade *ne bis in idem* pristupovalo ako k všeobecnej právnej zásade práva Únie najmä v kartelovom práve.²⁸ Okrem toho sa Súdny dvor opakovane venoval výkladu tejto zásady v súvislosti s Dohovorom, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.²⁹ Predmetom všetkých uvedených konaní bol hlavne aspekt „*idem*“, čiže otázka, či bol viackrát sankcionovaný *ten istý čin*.³⁰ Základom prejednávanej veci je naproti tomu otázka, či sa nesprávne deklarovanie, ktorého sa dopustil Ľ. M. Bonda,

26 — Relevantná by však bola, pokiaľ ide o otázku proporcionality sankcie.

27 — Nariadenie Komisie z 21. apríla 2004, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie krízového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému uvedeného v nariadení Rady (ES) č. 1782/2003, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá pre režimy priamej podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov (Ú. v. EÚ L 141, s. 18; Mím. vyd. 03/044, s. 243). Toto nariadenie obsahuje úpravu, ktorá je porovnateľná s článkom 138 nariadenia č. 1973/2004.

28 — Pozri rozsudky LVM, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 59, a zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, Zb. s. I-123, body 338 až 340.

29 — Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, podpísaný v Schengene 19. júna 1990 (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mím. vyd. 19/002, s. 9).

30 — V súvislosti s tým pozri naposledy moje návrhy z 8. septembra 2011 vo veci Toshiba a i. (rozsudok zo 14. februára 2012, C-17/10, Zb. s. I-0000).

dvojnásobne potrestalo v rozpore so zásadou *ne bis in idem* v rámci *trestného* konania. Ide teda o určenie „bis“. K otázke, za akých podmienok ide o konanie *trestného* charakteru, resp. o konanie, ktoré má znaky *trestného* konania, čo je základom uplatnenia zásady *ne bis in idem*, sa Súdny dvor zatiaľ podrobnejšie nevyjadril.³¹

34. Aj keď sa Súdny dvor ešte nevyjadril ku klasifikácii konania podľa článku 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004 ako *trestného* konania alebo konania, ktoré má znaky *trestného* konania, v zmysle zásady *ne bis in idem*, zaujal už stanovisko k možnosti uplatnenia iných *trestnoprávných* zásad v podobných konaniach.

1. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa *trestnoprávného* charakteru sankcií v oblasti poľnohospodárstva

35. Už vo svojom rozsudku vo veci Nemecko/Komisia na základe žaloby o neplatnosť proti ustanoveniu právnej úpravy v oblasti poľnohospodárstva, ktoré v prípade nezrovnalostí spôsobených žiadateľom stanovilo úplné vylúčenie poskytovania na obdobie jedného roka, Súdny dvor rozhodol, že dočasné vylúčenie hospodárskeho subjektu z úpravy pomoci nepredstavuje *trestnú* sankciu.³²

36. Súdny dvor sa vo veci Käserei Champignon Hofmeister³³ znovu zaoberal otázkou, či má sankcia v právnej úprave v oblasti poľnohospodárstva *trestnoprávny* charakter. Predmetom uvedenej veci bolo ustanovenie, ktoré v prípade nesprávnych údajov v žiadosti o vývoznú náhradu stanovovalo zaplatenie peňažnej pokuty. Vznikla otázka, či sa má daná sankcia posudzovať podľa zásady *nulla poena sine culpa*. Súdny dvor na túto otázku odpovedal záporne na základe tvrdenia, že sankcia, ktorá je predmetom sporu, je súčasťou úpravy vývozných náhrad a nemá *trestnoprávny* charakter.³⁴

37. Súdny dvor posudzoval *trestný* charakter sankcií na základe dvoch kritérií.

38. Vychádzal po prvé z *druhu namietaných porušení*. Konštatoval, že predpisy, ktoré boli porušené, boli určené len tým hospodárskym subjektom, ktoré sa dobrovoľne rozhodli využiť úpravu pomoci v oblasti poľnohospodárstva. V takom prípade konanie nemá *trestnoprávny* charakter.³⁵

39. Súdny dvor skúmal po druhé *účel uloženej sankcie*. Pri tomto posúdení zdôraznil, že dočasné vylúčenie z úpravy pomoci slúži na boj proti mnohým nezrovnalostiam, ktoré vznikajú v oblasti pomoci pre poľnohospodárov a môžu na základe značného zaťaženia rozpočtu Únie, ktoré spôsobujú, ovplyvniť opatrenia, ktoré orgány Únie prijímajú v poľnohospodárskej oblasti na účely stabilizovania trhov, podpory životnej úrovne poľnohospodárov a zásobovania spotrebiteľov za primerané ceny.³⁶ Keďže v rámci úpravy pomoci v práve Únie možno poskytnúť podporu, len ak príjemca v plnej miere predloží záruku za svoju česťnosť a spoľahlivosť, predstavuje sankcia, ktorá sa uloží v prípade nedodržania týchto požiadaviek, špecifický argument pre správne orgány, ktorý je súčasťou právnej úpravy poskytovania pomoci a slúži na zabezpečenie riadnej správy verejných prostriedkov Únie.

31 — Pozri však aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston 10. februára 2011 vo veci KME (rozsudok z 8. decembra 2011, C-272/09 P, Zb. s. I-12789), bod 61 a nasl., ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot 26. októbra 2010 vo veci ThyssenKrupp Nirosta (predtým ThyssenKrupp Stainless)/Komisia (rozsudok z 29. marca 2011, C-352/09 P, Zb. s. I-2359), bod 48 a nasl. a 26. októbra 2010 vo veci ArcelorMittal Luxembourg/Komisia (rozsudok z 29. marca 2011, C-201/09 P a C-216/09 P, Zb. s. I-2239), bod 40 a nasl., v ktorých generálni advokáti použili kritériá Európskeho súdu pre ľudské práva, aby definovali, že kartelové konanie má v práve Únie charakter podobný *trestnému* konaniu. V súvislosti s *trestným* charakterom kartelového konania pozri aj rozsudok ESLP, Menarini v. Taliansko z 27. septembra 2011, stážnosť č. 43509/08, zatiaľ neuverejnený v *Zbierke rozsudkov a rozhodnutí*.

32 — Rozsudok z 27. októbra 1992, Nemecko/Komisia, C-240/90, Zb. s. I-5383, bod 25.

33 — Rozsudok z 11. júla 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Zb. s. I-6453.

34 — Rozsudok Käserei Champignon Hofmeister, už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 44.

35 — Rozsudok Käserei Champignon Hofmeister, už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 41, s odkazom na rozsudky z 18. novembra 1987, Maizena a i., 137/85, Zb. s. 4587, bod 13, a Nemecko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 26.

36 — Rozsudky Nemecko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 19, a Käserei Champignon Hofmeister, už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 38.

40. Uvedené kritériá Súdneho dvora musia platiť aj pri posudzovaní trestného charakteru konania vzhľadom na trestnoprávnu zásadu *ne bis in idem*. Podľa toho by v prejednávanej veci nemalo trestný charakter ani vylúčenie na daný rok podľa článku 138 ods. 1 druhého pododseku nariadenia, ani zníženie počas troch nasledujúcich kalendárnych rokov podľa článku 138 ods. 1 tretieho pododseku 3 nariadenia. Zásada *ne bis in idem* by sa teda neuplatnila. Rovnako ako v prípade sankcie, ktorá bola základom veci Käserei Champignon Hofmeister, sú teda predpisy upravujúce pomoc, ktoré boli v predmetnom prípade porušené, určené len tým hospodárskym subjektom, ktoré sa dobrovoľne rozhodli využiť úpravu poskytnutia pomoci. Okrem toho sú špecifickým argumentom pre správne orgány aj predmetné sankcie podľa článku 138 ods. 1 nariadenia, ktoré sú súčasťou uzatvoreného systému úpravy poskytovania pomoci a slúžia na zabezpečenie riadnej správy verejných prostriedkov Únie.

41. Ako predbežný záver treba teda konštatovať, že doterajšia judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa trestnoprávneho charakteru porovnateľných správnych sankcií v oblasti právnej úpravy v poľnohospodárstve svedčí v neprospech trestnoprávneho charakteru sankcií upravených v článku 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004.

2. Zohľadnenie judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva pri určení trestného charakteru

42. Ďalej budem skúmať, či z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vyplývajú k ustanoveniu Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“) ³⁷, ktoré je paralelou zásady *ne bis in idem*, iné kritériá, ktoré treba zohľadniť pri posudzovaní trestnoprávneho charakteru, a či sú dôvodom pre takú klasifikáciu predmetných sankcií, ktorá sa bude líšiť od doterajšej judikatúry Súdneho dvora.

43. Pri výklade zásady práva Únie *ne bis in idem* treba zohľadniť judikatúru ESLP. ³⁸ Vyplýva to zo zásady homogénosti ³⁹, podľa ktorej treba právam podľa Charty prisúdiť rovnaký zmysel a rozsah pôsobnosti, ako je zmysel a rozsah pôsobnosti analogických ustanovení EDLP, tak ako bol vyložený v judikatúre ESLP. ⁴⁰

44. Zákaz dvojitého trestu v práve Únie sa opiera o článok 4 ods. 1 protokolu č. 7 k EDLP, aj keď tento protokol dodnes neratifikovali všetky členské štáty Únie. ⁴¹ Na túto veľkú blízkosť k EDLP nepoukazujú iba vysvetlivky k článku 50 Charty základných práv, ale aj doterajšia judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa všeobecnej právnej zásady práva Únie *ne bis in idem*. ⁴²

a) Judikatúra ESLP

45. ESLP vykladá pojem trestné konanie upravený v článku 4 ods. 1 protokolu č. 7 v kontexte všeobecných zásad, ktoré pre analogické pojmy „trestné obvinenie“ a „trest“ vytvoril v článku 6 a článku 7 EDLP. ⁴³

37 — Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaný v Ríme 4. novembra 1950.

38 — V súvislosti s tým pozri tiež moje návrhy vo veci Toshiba a i., už citované v poznámke pod čiarou 30, bod 120.

39 — Článok 6 ods. 1 tretí pododsek ZEÚ a článok 52 ods. 3 prvá veta Charty základných práv.

40 — Pozri rozsudky *McB.*, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 53; *Dereci*, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 70, ako aj moje návrhy vo veci Toshiba a i., už citované v poznámke pod čiarou 30, bod 120. Treba pripomenúť, že článok 52 ods. 3 druhá veta Charty základných práv umožňuje aj širší rozsah ochrany, než je štandard EDLP.

41 — Štyri členské štáty Európskej únie (Belgicko, Holandsko, Nemecko a Spojené kráľovstvo) doposiaľ neratifikovali protokol č. 7 k EDLP.

42 — Rozsudky *LVM*, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 59, a *Showa Denko*, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 50.

43 — Rozsudok *ESLP, Maresti v. Chorvátsko* z 25. júna 2009, sťažnosť č. 55759/07, zatiaľ neuverejnený v *Zbierke rozsudkov a rozhodnutí*, § 56 s ďalšími odkazmi.

46. V rámci článku 6 sa ESLP odvoláva na tri tzv. kritériá Engel, pomenované podľa rozsudku, v ktorom ich prvý raz formuloval.⁴⁴

47. Prvé kritérium Engel sa týka začlenenia predpisu do trestného práva podľa vnútroštátneho práva. ESLP však toto zaradenie nepovažuje za rozhodujúce, ale iba za východisko úvah.⁴⁵

48. V rámci druhého kritéria Engel skúma ESLP najprv okruh adresátov úpravy, ktorá je sankciou za určitý delikt. Ak je úprava určená verejnosti a nie skupine s istým postavením – ako napríklad v disciplinárnych predpisoch –, svedčí to v prospech trestnoprávneho charakteru sankcie.⁴⁶ ESLP okrem toho vychádza z účelu sankcie, ktorá hrozí podľa trestného predpisu. Trestnoprávny charakter sa poprie, ak je účelom sankcie iba náhrada majetkovej ujmy.⁴⁷ Ak je však naopak cieľom represie a prevencia, ide o trestnoprávnu sankciu.⁴⁸ Okrem toho berie ESLP vo svojej najnovšej judikatúre do úvahy, či sankcionovanie porušení slúži na ochranu subjektívnych práv, ktorých ochranu zvyčajne zabezpečujú trestnoprávne normy.⁴⁹ Dané prvky treba zhodnotiť komplexne.⁵⁰

49. Tretie kritérium Engel sa týka druhu a závažnosti hroziaceho trestu.⁵¹ V prípade trestov odňatia slobody platí vo všeobecnosti domnienka trestnoprávneho charakteru sankcie, ktorú možno vyvrátiť len vo výnimočných prípadoch.⁵² Aj peňažné tresty, za ktorých nezaplatenie hrozí náhradný trest odňatia slobody⁵³ alebo zápis do registra trestov, spravidla dokazujú existenciu trestného konania.⁵⁴

50. Svoje druhé a tretie kritérium chápe ESLP alternatívne. Ak však samostatné posúdenie oboch kritérií nevedie k jasnému výsledku, posudzuje ich aj kumulatívne.⁵⁵

b) Uplatnenie kritérií Engel na prejednávanej vec: rozpor s doterajšou judikatúrou Súdneho dvora v právnej úprave v oblasti poľnohospodárstva?

i) O uplatnení prvého kritéria Engel

51. Prvé kritérium Engel by sa v prejednávanej veci týkalo autonómnej klasifikácie konania zo strany Únie podľa článku 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004, tak ako ju Súdny dvor vykonal v rozsudku Käserei Champignon Hofmeister, bez výslovného posúdenia podľa kritérií Engel.

ii) O uplatnení druhého kritéria Engel

52. ESLP v rámci druhého kritéria Engel posudzuje v podstate tie isté prvky, na ktoré sa odvolával aj Súdny dvor v rozsudku Käserei Champignon Hofmeister.

44 — Rozsudok ESLP (veľká komora), Engel a i. v. Holandsko z 8. júna 1976, sťažnosť č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, séria A 22, § 82.

45 — Rozsudok ESLP, Engel a i. v. Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 44, § 82.

46 — Rozsudky ESLP, Öztürk v. Nemecko z 21. februára 1984, sťažnosť č. 8544/79, séria A 73, § 53, a Lauko/Slovensko z 2. septembra 1998, sťažnosť č. 26138/95, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 1998-VI, § 58.

47 — Rozsudok ESLP, Jussila v. Finsko z 23. novembra 2006, sťažnosť č. 73053/01, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 2006-XIII, § 38.

48 — Pozri len rozsudky ESLP, Zolotukhin v. Rusko (veľká komora) z 10. februára 2009, sťažnosť č. 14939, zatiaľ neverejný v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí, § 55, s odkazom na rozsudky Ezech a Connors v. Spojené kráľovstvo z 9. októbra 2003, sťažnosť č. 39665/98 a 40086/98, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 2003-X, § 102 a 105, a Maresti v. Chorvátsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 43, § 59.

49 — Rozsudky ESLP, Zolotukhin v. Rusko, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, § 55, a Maresti, už citovaný v poznámke pod čiarou 43, § 59.

50 — Rozsudky ESLP, Ezech a Connors v. Spojené kráľovstvo, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, § 103, a Bendenoun v. Francúzsko z 24. februára 1994, sťažnosť č. 12547/86, séria A 284, § 47.

51 — Rozsudok ESLP, Zolotukhin v. Rusko, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, § 56.

52 — Rozsudky ESLP, Engel a i. v. Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 44, § 82, a Ezech a Connors v. Spojené kráľovstvo, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, § 126.

53 — Rozsudok ESLP, Žugić v. Chorvátsko z 31. mája 2011, sťažnosť č. 3699/08, zatiaľ neverejný v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí, § 68.

54 — Rozsudok ESLP, Žugić v. Chorvátsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 53, § 68.

55 — Rozsudok ESLP, Zolotukhin v. Rusko, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, § 53.

– Okruh adresátov

53. Sankcie stanovené v článku 138 ods. 1 nariadenia nie sú určené verejnosti, ale majú zabezpečiť, že členovia špecifickej skupiny, a to príjemcovia predmetnej poľnohospodárskej pomoci, budú dodržiavať pravidlá, ktoré sú im určené.⁵⁶ Tak aj Súdny dvor vo svojom rozsudku Käserei Champignon Hofmeister zdôraznil, že predpisy, ktoré boli porušené, sú určené výlučne tým hospodárskym subjektom, ktoré sa dobrovoľne rozhodli využiť úpravu poskytovania pomoci v oblasti poľnohospodárstva.⁵⁷

54. To isté vyplýva aj z rozsudku ESLP Jussila.⁵⁸ Išlo v ňom o penále z dôvodu nezaplatenej dane z pridanej hodnoty. ESLP považoval skutočnosť, že sa dotknutá osoba v súvislosti s daňou z pridanej hodnoty rozhodla pre registráciu, za nepodstatnú a nesúhlasil s existenciou obmedzeného okruhu adresátov. Podľa môjho názoru to nie je možné uplatniť na prejednávajúcu vec. Na rozdiel od dane z pridanej hodnoty, ktorej teoreticky podlieha každý, totiž systém pomoci pre poľnohospodárov, ako už Súdny dvor konštatoval, predstavuje uzatvorený systém, keď príjemca pomoci musí splniť množstvo podmienok, aby sa doň mohol zapojiť.

55. Podľa toho svedčí osobitné určenie okruhu adresátov v neprospech trestnoprávnej povahy priestupku, ktorý sa sankcionuje podľa článku 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004.

– Subjektívne právo, ktoré je zvyčajne chránené trestnými sankciami

56. Predmetné chránené subjektívne právo, finančné záujmy Únie, môže byť chránené prostredníctvom trestného, ako aj prostredníctvom správneho práva; tento prvok druhého kritéria Engel teda nepomôže pri klasifikácii sankcie.

– Cieľ a účel sankcie

57. Otázka, aké účely charakterizujú trestnoprávnu sankciu, je predmetom dlhotrvajúcej diskusie. Zaoberať sa ňou na tomto mieste nie je potrebné. Treba povedať len tolko: Moderná teória o účele trestov najčastejšie zdôrazňuje sledovanie dvojitého účelu, účelu represie a prevencie⁵⁹, pričom v niektorých z uvedených zmiešaných alebo „zjednocujúcich teórií“ nemá represia samostatný význam⁶⁰.

58. Z judikatúry ESLP však odvodzujem, že tento súd považuje represívny cieľ za konštitutívny prvok trestnoprávnej sankcie. Aj v tejto súvislosti je však nejasné, čo sa má chápať pod represiou. Zvyčajne sa pod tým – naproti reštitúcii, ktorá sa snaží o obnovenie stavu, ktorý existoval pred vznikom škody – rozumie spôsobenie ujmy, ktorá má vyrovnať spôsobenú zavinenú nepravosť.⁶¹ Aj generálny advokát Jacobs vo svojich návrhoch vo veci Nemecko/Komisia zdôraznil, že účel trestnej sankcie prekračuje obyčajné odradenie alebo prevenciu a že odsúdenie je jeho súčasťou.⁶²

59. Predmetné sankcie neslúžia len na vyrovnanie vzniknutej škody. Ďalej treba preto preskúmať ich preventívny a represívny charakter.

56 — V tomto zmysle pozri rozsudok ESLP, Weber v. Švajčiarsko z 22. mája 1990, sťažnosť č. 11034/84, séria A 177, § 33.

57 — Rozsudok Käserei Champignon Hofmeister, už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 41.

58 — Rozsudok ESLP, Jussila v. Fínsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, § 38.

59 — Pozri napríklad BOULOC, B.: *Droit pénal général*. 19. vyd. 2005, s. 22 – 23, a ASHWORTH, A.: *Principles of Criminal Law*. 6. vyd. 2009, s. 16 – 18.

60 — Pozri preventívnu zjednocujúcu teóriu Clausa Roxina, východiskom ktorej je, že „účel trestu môže mať iba preventívnu povahu“; ROXIN, C.: *Strafrecht Allgemeiner Teil*. Zv. I. 4. vyd. 2006, s. 85 – 96.

61 — Rovnako rozsudok ESLP, Jussila v. Fínsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 47, § 38), ktorý vychádza z toho, či je finančné zaťaženie koncipované ako náhrada spôsobenej škody, alebo ako potrestanie, ktorého účelom je predísť opakovaniu.

62 — Návrhy z 3. júna 1992, už citované v poznámke pod čiarou 32, bod 11.

60. Trestnoprávny cieľ jednoznačne nesleduje norma, ktorá žiadateľovi iba neposkytne tú sumu, o ktorú požiadal neprávom, avšak predsa mu prizná podporu, ktorá je podložená správnymi údajmi.

61. Komplikovanejšie sa javí posúdenie, či má sankcia represívny charakter, pokiaľ ide o zníženia v roku podania žiadosti, ktoré sú upravené v článku 138 ods. 1 nariadenia (v prejednávanej veci vylúčenie v roku podania žiadosti podľa druhého pododseku), a v nasledujúcich rokoch.

62. Pri analýze cieľa správnej sankcie v poľnohospodárstve už Súdny dvor vo svojom rozsudku Käserei Champignon Hofmeister konštatoval, že porovnateľná sankcia slúži na boj proti mnohým nezrovnalostiam v tomto systéme, a teda na zníženie zaťaženia rozpočtu Únie, ktoré nimi bolo spôsobené.⁶³ Súdny dvor sa pritom opieral aj o deviate odôvodnenie nariadenia o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev⁶⁴, podľa ktorého tvoria opatrenia a sankcie Spoločenstva stanovené v súlade s cieľmi spoločnej poľnohospodárskej politiky integrálnu súčasť systémov pomoci a sledujú vlastné ciele. Ako uvádza aj Komisia, poukazuje to na výlučne preventívny charakter úpravy.

63. Kontroly na zabránenie nezrovnalostiam sú z dôvodu kapacity správnych orgánov nutne obmedzené. Prijemca pomoci, ktorý raz vo svojej žiadosti uviedol nesprávne údaje, poskytuje menšiu záruku spoľahlivosti, čestnosti a svedomitosti. Najlepšou ochranou rozpočtu by preto bolo úplné vylúčenie takého príjemcu zo systému pomoci. Nechápať by sa to ako potrestanie, ale slúžilo by to na účely ochrany rozpočtu pred možnými ďalšími nesprávnymi žiadosťami. Možno argumentovať, že správne podanie žiadosti, samozrejme, pokiaľ nejde o marginálne chyby v žiadosti, je tiež podmienkou vyplatenia pomoci, rovnako ako napríklad podanie žiadosti v stanovenej lehote alebo každá iná podmienka, ktorá sa spája s vyplatením pomoci.

64. Ak sa však zákonodarca z dôvodu následkov pre konkrétneho žiadateľa s ohľadom na zásadu proporcionality rozhodne namiesto úplného vylúčenia vyplatenia pomoci vykonať len čiastočné vylúčenie v podobe zníženia, povaha sankcie sa nezmení. Nepôjde v nej o dodatočný nesúhlas so správaním žiadateľa. Riziko, ktoré hrozí rozpočtu zo strany nespoľahlivého príjemcu, sa minimalizuje aj na základe zníženia, v dôsledku čoho získajú príslušné úpravy preventívny charakter.

65. V neprospech represívneho charakteru svedčí navyše aj to, že zníženie sa uplatní iba vtedy, ak príjemca pomoci podá žiadosť počas troch nasledujúcich rokov. Ak príjemca v nasledujúcich rokoch žiadosť nepodá – pretože svoj podnik zatvorí, predá alebo nesplní iné podmienky na priznanie pomoci –, sankcia nebude účinná. Ak má príjemca pomoci v nasledujúcich rokoch nárok na nižšiu podporu a tieto nároky nepostačujú na započítanie zníženia, sankcia takisto stratí účinnosť. Ak by išlo o represiu, čiže o uloženie odsúdenia a o vyrovnanie škody, sankcia by sa uložila nezávisle od konania príjemcu pomoci, v predmetnom prípade podania novej žiadosti, a suma by ani nemohla prepadnúť.

66. Tým sa predmetná sankcia líši aj od daňových penále, ktoré boli predmetom judikatúry ESLP a súd im priznal trestnoprávny charakter, pretože ich účelom nebolo finančné odškodnenie, ale boli koncipované ako trest na účely prevencie opakovania.⁶⁵

63 — Rozsudok Käserei Champignon Hofmeister Hofmeister, už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 38.

64 — Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 (Ú. v. ES L 312, s. 1; Mím. vyd. 01/001, s. 340).

65 — Rozsudok ESLP, Jussila v. Fínsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 47, § 38), v ktorom sa súd zaoberá aj rozdielmi v porovnaní so svojou judikatúrou venovanou klasifikácii penále v oblasti daní. Pozri aj rozsudok ESLP, Ruotsalainen v. Fínsko zo 16. júna 2009, sťažnosť č. 13079/03, zatiaľ neuverejnený v *Zbierke rozsudkov a rozhodnutí*, § 46, v súvislosti s odvodom z dôvodu použitia nesprávnej pohonnej látky.

– Predbežný záver

67. Uplatnenie druhého kritéria Engel na predmetné sankcie dokazuje, že záver výkladu sa v podstate zhoduje so záverom, ku ktorému Súdny dvor dospel vo svojej doterajšej judikatúre týkajúcej sa trestnoprávneho charakteru sankcií v poľnohospodárstve. Druhé kritérium Engel teda nevedie k potvrdeniu trestnoprávneho charakteru konania podľa článku 138 ods. 1 nariadenia.

iii) O uplatnení tretieho kritéria Engel

68. Súdny dvor naproti tomu pri posudzovaní porovnateľných sankcií v poľnohospodárstve doteraz výslovne nepreskúmal ťarchu sankcie.⁶⁶ Vzhľadom na zásadu homogénosti s EDLP⁶⁷ teda prejednáváná vec ponúka príležitosť, aby bol do preskúmania zaradený aj tento prvok.

69. Pri posúdení druhu a ťarchy sankcií uložených v predmetnej veci je nápadné predovšetkým to, že sankcie nie sú spojené s náhradným trestom odňatia slobody. ESLP v súvislosti s kritériom ťarchy trestu vychádza z výšky abstraktne hroziaceho trestu, a nie z konkrétne uloženého trestu. Pri prenose tejto premisy na prejednávánú vec narazíme najprv na praktické problémy. ESLP totiž vychádza z noriem, ktoré stanovujú trestný rámec, a teda najvyšší trest. Keďže sa predmetná sankcia riadi premenlivými kritériami, a to rozdielom medzi deklarovanou a zistenou plochou na podporu, nie je možné stanoviť abstraktnú hornú hranicu trestu. V predmetnom prípade sa teda možno orientovať nanajvyš podľa výšky sankcie, ktorá sa má konkrétne vypočítať.

70. Pri pohľade iba na hospodárske následky vylúčenia z pomoci alebo zníženia pomoci a pri predpoklade, že ESLP chápe druhé a tretie kritérium Engel alternatívne, by sme mohli dospieť k potvrdeniu trestnoprávneho charakteru zníženia pomoci podľa článku 138 ods. 1 nariadenia. Poľnohospodár má totiž pri poskytnutí pomoci hospodársky lepšie postavenie ako pri jej zamietnutí a sumy, o ktoré majú byť nároky na pomoc v predmetnom prípade znížené, nie sú nepodstatné.

71. Podľa môjho názoru pri posudzovaní ťarchy hroziacej sankcie nemožno unáhlene vychádzať z toho, či má opatrenie v konečnom dôsledku negatívny hospodársky účinok. Oveľa vhodnejšie je hodnotiace posúdenie, pri ktorom treba zohľadniť, či sankcia vôbec zasahuje do právom chránených záujmov dotknutej osoby. Ak sa to nepotvrdí, nejde o prísnu sankciu v zmysle tretieho kritéria Engel. Pri tomto posudzovaní vzbudzuje v predmetnej súvislosti pozornosť to, že sankcia nezasahuje do aktuálneho majetku dotknutej osoby, ako by to bolo v prípade peňažného trestu. Nie sú dotknuté ani oprávnené očakávania. Dotknutej osoby sa v dôsledku zníženia týka iba strata vyhliadky na pomoc. Pokiaľ ide o uvedené vyhliadky na pomoc, v prípade príjemcu pomoci, ktorý zámerne deklaroval nesprávne údaje, neexistuje ochrana legitímnej dôvery vzťahujúca sa na pomoc. Od začiatku totiž vedel, že nedostane pomoc v pôvodnej výške, ak deklaruje nesprávne údaje.⁶⁸

3. Dôsledky v prípade iného rozhodnutia

72. Na záver je vhodné objasniť ešte praktické účinky, ktoré by vyplynuli z toho, ak by sa v takej situácii, akou je situácia v prejednávanej veci, uplatnila zásada *ne bis in idem*. Po spresnení, že konkrétne účinky by, samozrejme, nemohli ovplyvniť výklad zásady *ne bis in idem*, je však táto úvaha takisto zaujímavá a zdôrazňuje pochopenie celého systému pomoci pre poľnohospodárov. Dokazujú, že zákonodarca nevychádzal z toho, že porovnateľné správne sankcie v poľnohospodárstve predstavujú *bis* v zmysle zásady *ne bis in idem*.

66 — V oblasti práva hospodárskej súťaže však v súvislosti s uplatnením zásady prezumpcie neviny pozri rozsudok z 8. júla 1999, Hüls/Komisia, C-199/92 P, Zb. s. I-4287, bod 150.

67 — Pozri bod 43 týchto návrhov.

68 — Práve o túto myšlienku sa Súdny dvor opieral vo svojom rozsudku Käserei Champignon Hofmeister, v ktorom za rozhodujúce považoval kritérium dobrovoľnej účasti na systéme pomoci.

73. V tejto súvislosti je zaujímavé najmä to, že existujú nariadenia, ktoré výslovne prikazujú, aby sa uplatnili správne sankcie upravené v práve Únie, a to bez toho, aby sa dotkli dodatočných sankcií, ktoré sú upravené vo vnútroštátnom právnom poriadku.⁶⁹

74. Ani článok 6 nariadenia č. 2988/95 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev⁷⁰ nepoukazuje na to, že zákonodarca vychádzal z toho, že stret správnych sankcií a vnútroštátnych správnych sankcií treba posúdiť podľa kritéria zásady *ne bis in idem*. Jeho odsek 1 totiž stanovuje, že konanie týkajúce sa správnych sankcií *možno* pozastaviť, iba ak sa v členskom štáte začalo trestné konanie voči danej osobe, a v zásade v ňom neskôr možno znovu pokračovať.⁷¹ Pokračovanie je v odseku 3 síce upravené s výhradou všeobecných právnych zásad, ale ak by sa uplatnila zásada *ne bis in idem*, nemohlo by sa v prerušenom správnom konaní znovu pokračovať.

75. Podľa desiateho odôvodnenia nariadenia č. 2988/95 treba síce zabrániť kolíziám sankcií, ktoré sa nespájajú so započítaním, avšak nie uskutočneniu druhého konania. Hoci sa tam uvádza aj pojem *ne bis in idem*, deviate odôvodnenie zároveň stanovuje, že sankcie upravené v práve Únie sledujú vlastné ciele, ktoré neovplyvňujú posúdenie konania predmetných hospodárskych subjektov príslušnými orgánmi členských krajín z hľadiska trestného práva.

76. Na záver sa treba vrátiť k povinnosti členských štátov, ktorá bola spomenutá na začiatku, a to trestať podvody proti finančným záujmom Únie účinnými, primeranými trestami, ktoré majú odrádzať, pričom k nim prinajmenšom v prípade závažných podvodov môžu patriť aj tresty odňatia slobody.⁷²

77. Ak by sa v predmetnom prípade použila zásada *ne bis in idem*, bolo by sankcionovanie trestom odňatia slobody všeobecne vylúčené, a to aj v prípade toho najzávažnejšieho a opakovaného podvodu, pretože správna sankcia sa má podľa nariadenia uložiť povinne, čo by zabránilo trestnému stíhaniu.

4. Započítanie sankcie

78. Neuplatnenie zásady *ne bis in idem* však nemôže byť dôvodom neprimeraného zaťaženia dotknutej osoby, pokiaľ ide o výšku vnútroštátnej trestnej sankcie.⁷³ Zo zásady proporcionality vyplýva, že pri posúdení výšky trestnej sankcie, ktorá sa má uložiť, treba zohľadniť správnu sankciu.⁷⁴ Týmto smerom poukazuje aj uvedené desiate odôvodnenie nariadenia č. 2988/95⁷⁵, podľa ktorého treba zabrániť kolíziám finančných sankcií Únie a vnútroštátnych trestnoprávných sankcií.

5. Posúdenie ostatných kritérií zásady *ne bis in idem*

79. Na záver by som sa ešte chcela venovať úvahám o ďalšom posúdení zásady *ne bis in idem*, ktoré Poľská republika a Komisia uviedli subsidiárne. Obe poukazujú na to, že uplatnenie tejto zásady je v predmetnom prípade vylúčené aj z dôvodu absencie *idem*, pretože správna sankcia podľa článku 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004 a vnútroštátny trest nechráni rovnaké subjektívne právo.

69 — Pozri článok 48 ods. 9 nariadenia Komisie (ES) č. 612/2009 zo 7. júla 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné podrobné pravidlá uplatňovania vývozných náhrad za poľnohospodárske výrobky (Ú. v. EÚ L 186, s. 1), a odôvodnenie č. 98 nariadenia č. 1122/2009, už citovaného v poznámke pod čiarou 4.

70 — Už citované v poznámke pod čiarou 64.

71 — V súvislosti s tým pozri tiež deviate odôvodnenie nariadenia.

72 — Bod 18 a nasl. týchto návrhov. V súvislosti s tým pozri tiež článok 2 ods. 1 Dohovoru vypracovaného na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES C 316, 1995, s. 49; Mím. vyd. 19/008, s. 57).

73 — V tomto zmysle pozri rozsudok Käserei Champignon Hofmeister (už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 52), v ktorom Súdny dvor zdôraznil, že dotknutá osoba ani napriek zamietnutiu uplatnenia zásady *nulla poena sine culpa* neprišla o právnu ochranu.

74 — V súvislosti s uplatniteľnosťou zásady proporcionality na vnútroštátnu trestnú sankciu pozri bod 18 týchto návrhov.

75 — Už citované v poznámke pod čiarou 64.

80. ESLP však už vo svojej judikatúre týkajúcej sa zákazu dvojitého trestu podľa dodatkového protokolu č. 7 k EDLP medzičasom vychádza výlučne z identity skutkového stavu, a nie aj z identity chráneného subjektívneho práva.⁷⁶ Ako som objasnila vo svojich návrhoch vo veci Toshiba a i., pojem *idem* by sa mal v rámci zákazu dvojitého trestu v práve Únie riadiť judikatúrou ESLP, podľa ktorej je relevantná totožnosť skutkového stavu.⁷⁷ Podľa toho by subjektívne právo chránené článkom 138 ods. 1 nariadenia č. 1973/2004 pre posúdenie *idem* nebolo relevantné.

VI – Návrh

81. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na návrh na začatie prejudiciálneho konania odpovedal takto:

Konanie podľa článku 138 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1973/2004, ktoré vedie k uloženiu sankcie spočívajúcej v tom, že vlastníkov podniku sa v roku, v ktorom nesprávne deklaroval veľkosť plochy, ktorá je základom jeho žiadosti o poskytnutie pomoci, nevyplatí pomoc a zároveň bude vylúčený z poskytnutia pomoci až do sumy, ktorá sa rovná rozdielu medzi deklarovanou a zistenou plochou, a tento rozdiel sa odpočíta od platieb pomoci, na ktoré má nárok na základe žiadostí, ktoré podá počas troch rokov nasledujúcich po kalendárnom roku, keď došlo k zisteniu, nepredstavuje trestné konanie v zmysle zásady práva Únie *ne bis in idem*.

76 — Rozsudok ESLP, Zolothukin v. Rusko, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, § 82.

77 — Návrhy už citované v poznámke pod čiarou 30, body 111 až 124.