



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 1. oktobra 2020*

„Predhodno odločanje – Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Člen 325 PDEU – Kazenski postopek v zvezi s kršitvami na področju goljufij pri dodelitvi nepovratnih sredstev, ki se delno financirajo iz proračuna Evropske unije – Nacionalno pravo, na podlagi katerega državni organi ne morejo izterjati nepovratnih sredstev iz naslova povračila s kršitvami povzročene škode v kazenskem postopku“

V zadevi C-603/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Špecializovaný trestný súd (specializirano kazensko sodišče, Slovaška) z odločbo z dne 24. julija 2019, ki je na Sodišče prispela 9. avgusta 2019, v kazenskem postopku proti

TG,

UF,

ob udeležbi

Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Košice,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Vranov nad Topľou,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Michalovce,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, L. S. Rossi, sodnica, J. Malenovský (poročevalec), F. Biltgen in N. Wahl, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za TG in UF M. Král, advokát,

* Jezik postopka: slovaščina.

- za Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky J. Palkovič, agent,
- za slovaško vlado B. Ricziová in M. Kianička, agenta,
- za češko vlado M. Smolek, J. Pavliš in J. Vláčil, agenti,
- za romunsko vlado E. Gane, agentka,
- za Evropsko komisijo J. Baquero Cruz, A. Bouchagiar in A. Tokár, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 325 PDEU, členov 17 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 38(1)(h) Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 31) v povezavi z Uredbo Komisije (ES) št. 1681/94 z dne 11. julija 1994 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja strukturnih politik ter organizaciji ustreznega informacijskega sistema na tem področju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje, 14 zvezek 1, str. 23), Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ (UL 2012, L 315, str. 57), člena 2 Uredbe Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998 o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 312) v povezavi s členom 2(2) Uredbe Komisije (ES) št. 69/2001 z dne 12. januarja 2001 o uporabi členov 87 in 88 [ES] pri *de minimis* pomoči (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 138) ter Konvencije, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, ki je bila 26. julija 1995 podpisana v Bruslju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 8, str. 57, v nadaljevanju: Konvencija ZFI) in Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL 2017, L 198, str. 29).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka proti TG in UF (v nadaljevanju: obdolženca) zaradi dejanj, ki bi lahko pomenila goljufijo pri dodelitvi nepovratnih sredstev, ki se delno financirajo iz proračuna Evropske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 38(1)(h) Uredbe št. 1260/1999 je določal:

„Brez poseganja v pristojnost Komisije glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije so za finančni nadzor pomoči odgovorne predvsem države članice. V ta namen sprejmejo zlasti naslednje ukrepe:

[...]

(h) povračilo vsakega izgubljenega zneska zaradi odkrite nepravilnosti in, kjer je primerno, zaračunavanje zamudnih obresti.“

4 Člen 1(1) Direktive 2012/29 določa:

„Namen te direktive je zagotoviti, da se žrtvam kaznivih dejanj zagotovijo ustrezne informacije, podpora in zaščita ter sodelovanje v kazenskem postopku.

[...]“.

5 Člen 2(1)(a) te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚žrtev‘ pomeni:

- (i) fizično osebo, ki je utrpela škodo, vključno s fizično, duševno ali čustveno škodo ali ekonomsko izgubo, ki jo je neposredno povzročilo kaznivo dejanje;
- (ii) družinske člane osebe, katere smrt je bila neposredno povzročena s kaznivim dejanjem in ki so utrpeli škodo zaradi smrti te osebe.“

6 Člen 2 Uredbe št. 994/98, naslovljen „De minimis“, v odstavku 1 določa:

„Komisija lahko z uredbo, sprejeto v skladu s postopkom iz člena 8 te uredbe, sklene, da ob upoštevanju razvoja in delovanja skupnega trga nekatere pomoči ne izpolnjujejo vseh meril iz člena 92(1) in so zato izvzete iz postopka uradne priglasitve iz člena 93(3), če pomoč, dodeljena istemu podjetju v določenem časovnem obdobju, ne presega določenega [določenega] zneska.“

7 Člen 2(2) Uredbe št. 69/2001 je določal:

„Skupni znesek de minimis pomoči, dodeljene kateremu koli podjetju, ne sme presežati 100000 evrov v obdobju treh let. Ta najvišja vrednost velja ne glede na obliko pomoči ali zasledovani cilj.“

Slovaško pravo

8 Zákon č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok (zakon št. 301/2005 o zakonu o kazenskem postopku), v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o kazenskem postopku), v členu 46 določa:

„(1) Oškodovanec je oseba, ki je s kaznivim dejanjem utrpela telesne poškodbe, premoženjsko, nepremoženjsko ali drugo škodo ali ki so ji bile ogrožene ali kršene druge z zakonom zaščitene pravice ali svoboščine. Oškodovanec ima v primerih, določenih s tem zakonom, pravico izraziti svoje soglasje z začetkom kazenskega postopka, zahtevati odškodnino, zahtevati preiskovalne ukrepe, vključno s predlaganjem dodatnih preiskovalnih ukrepov, predložiti dokaze, dostopati do spisa in ga pregledati, biti udeležen na glavni obravnavi in javnih obravnavah v okviru pritožbenega postopka in pogajanj o priznanju krivde, sodelovati v dokaznem postopku, predstaviti svoje predloge in vložiti pravno sredstvo v skladu z možnostmi, določenimi s tem zakonom. Oškodovanec ima kadar koli med potekom kazenskega postopka pravico seznaniti se o stanju kazenskega postopka. Podatke o stanju kazenskega postopka mu zagotovi organ, ki deluje v okviru kazenskega postopka, ali sodišče, ki mu je zadeva predložena v odločanje; podatki v zvezi s tem se posredujejo oškodovancu. Podatki o stanju kazenskega postopka se ne posredujejo, če bi to lahko ogrozilo potek kazenskega postopka.

[...]

(3) Oškodovanec, ki ima po zakonu pravico od obdolženca zahtevati povračilo škode, povzročene s kaznivim dejanjem, lahko sodišču predlaga tudi, naj obdolžencu v obsodilni sodbi naloži obveznost plačila odškodnine; oškodovanec mora premoženjskopravni zahtevek podati najpozneje do zaključka preiskovalnega postopka ali skrajšanega postopka. Iz zahtevka morajo biti jasno razvidni razlogi in znesek zahtevane odškodnine.

[...]“.

9 Člen 287(1) tega zakona določa:

„Če sodišče obtoženca obsodi za kaznivo dejanje, s katerim je bila drugi osebi povzročena škoda, navedena v členu 46(1), mu v sodbi običajno naloži, naj oškodovancu povrne škodo, če je ta pravočasno vložil premoženjskopravni zahtevek. Sodišče obtožencu vedno naloži, naj v celoti ali delno povrne škodo, ki ni bila povrnjena, če je njen znesek zajet v opis dejanja v izreku sodbe, s katero je bil obtoženec spoznan za krivega, ali če se odškodnina nanaša na nepremoženjsko škodo, nastalo z naklepnim nasilnim kaznivim dejanjem po posebnem zakonu, če škoda še ni bila povrnjena.“

10 Člen 288(1) navedenega zakona določa:

„Če na podlagi dokaznega postopka ni mogoče odločiti o obveznosti povračila škode ali če bi bilo treba za odločitev o obveznosti povračila škode izvesti dokazni postopek, ki bi presegal potrebe kazenskega postopka in ga tako podaljšal, sodišče oškodovanca napoti, naj premoženjskopravni zahtevek uveljavlja pred civilnim sodiščem ali, glede na okoliščine primera, pred drugim pristojnim organom.

[...]“.

11 Zákon č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon (zakon št. 300/2005 o kazenskem zakoniku) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, v členu 261, naslovljenem „Škodovanje finančnim interesom Evropskih skupnosti“, določa:

„(1) Kdor s tem, da uporabi ali predloži lažne, nepravilne ali nepopolne dokumente, ne razkrije zahtevanih podatkov, uporabi sredstva splošnega proračuna Evropskih skupnosti, ali proračunov, ki jih upravljajo Evropske skupnosti ali se upravljajo v njihovem imenu, za drug namen, kot so prvotno določeni nameni, in ki tako neustrezno uporabi ali protipravno zadržuje sredstva tega proračuna, se kaznuje z zaporom od šestih mesecev do treh let.

(2) Storilec kaznivega dejanja se kaznuje z zaporom od enega do petih let, če stori kaznivo dejanje iz odstavka 1

(a) in s tem povzroči znatno škodo,

(b) iz posebnega razloga ali

(c) z izvršitvijo posebno hudih dejanj.

(3) Storilec kaznivega dejanja se kaznuje z zaporom od treh do osmih let, če stori kaznivo dejanje iz odstavka 1 in s tem povzroči veliko škodo.

(4) Storilec kaznivega dejanja se kaznuje z zaporom od sedem do dvanajstih let, če stori kaznivo dejanje iz odstavka 1

(a) in s tem povzroči izjemno veliko škodo ali

(b) kot član nevarne skupine.“

- 12 V skladu s členom 31 zakon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravídlách verejnej správy (zakon št. 523/2004 o proračunskih pravilih v javni upravi) mora pravna ali fizična oseba, ki je kršila finančno disciplino, vrniti sredstva v proračun, iz katerega so bila zagotovljena ali črpana, in sicer v višini kršitve finančne discipline; ta oseba je prav tako dolžna plačati kazen.
- 13 Člen 420(1) zakon č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník v relevantnom znení (zakon št. 40/1964 o civilnem zakoniku) določa:

„Vsakdo je odgovoren za škodo, ki jo je povzročil s kršitvijo svojih zakonskih obveznosti.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 14 Zadeva iz postopka v glavni stvari se nanaša na kazenski postopek proti obdolžencema, ki sta fizični osebi, zaradi dejanj, ki bi lahko pomenila goljufigo pri dodelitvi nepovratnih sredstev, ki se delno financirajo iz proračuna Unije. Kaznivo dejanje, ki je predmet postopka v glavni stvari, naj bi bilo storjeno v okviru dveh javnih razpisov, ki ju je Ústredie prálných vecí a rodiny (osrednji direktorat za delo, socialne zadeve in družino, Slovaška) objavil v letih 2005 in 2006 za oddajo vlog za nepovratna sredstva za podporo ustvarjanju delovnih mest v malih podjetjih ter ustvarjanju delovnih mest za invalide v zaščitelih delavnicah in na zaščitelih delovnih mestih. S prvim javnim razpisom je bila določena pravica do nepovratnih sredstev v obliki enkratnega zneska, z drugim pa pravica do nepovratnih sredstev v obliki povračila upravičenih stroškov. Zadnjenavedena nepovratna sredstva je v višini 75 % financiral Evropski socialni sklad.
- 15 Obdolženca sta med majem 2005 in marcem 2006 ustanovila 19 gospodarskih družb, v katerih sta delovala kot družbenika in poslovodji. Devet od teh družb ni prejelo nepovratnih sredstev. Preostalih deset gospodarskih družb pa bi moralo dobiti nepovratna sredstva v skupnem znesku 750.613,79 EUR, od katerih je bilo 654.588,34 EUR dejansko izplačanih, od tega 279.272,18 EUR iz proračuna Unije.
- 16 Obdolženca sta po izplačilu navedenih nepovratnih sredstev svoje deleže v zadevnih družbah prenesla na tretjo osebo, nato pa so navedene družbe prenehale opravljati vsakršno dejavnost. Ko se je kazenski postopek zoper njiju začel, naj premoženja družb, ki naj bi bile po uradni dolžnosti izbrisane iz sodnega registra, ne bi bilo več v njihovih prostorih.
- 17 V obdobju izplačila zadevnih nepovratnih sredstev naj bi bilo v zadevnih gospodarskih družbah zaposlenih 107 invalidnih oseb, ki so jim bile redno izplačane plače ter prispevki za socialno varnost. Vendar naj zaposleno osebje s svojim delom ne bi prispevalo k ciljem, navedenim v vlogah za nepovratna sredstva. Iz izvedenskega mnenja je razvidno, da je šlo za fiktivno delo.
- 18 Obdolženca naj bi zadevne gospodarske družbe centralizirano upravljala iz ene od teh družb s sedežem v Košicah (Slovaška), in sicer na istem naslovu, kot sta imela stalno prebivališče. Obdolženca sta v vsaki od teh družb enega od uslužbencev imenovala na delovno mesto direktorja.
- 19 Predložitveno sodišče navaja, da so predmet obtožnice le družbe, ki so jim bila nepovratna sredstva dejansko dodeljena in izplačana, torej skupno deset družb.
- 20 Kazenski postopek se je proti obdolžencema kot družbenikoma in poslovodjema teh družb začel na podlagi obtožnega akta Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (urad specializiranega državnega tožilstva Slovaške republike, v nadaljevanju: specializirano državno tožilstvo). Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (uradi direktorata za delo, socialne zadeve in družino), ki so bili v postopku v glavni stvari oškodovani, so med preiskovalnim postopkom od obdolžencev zahtevali plačilo odškodnine v višini dejansko izplačanih nepovratnih sredstev.

- 21 Vendar predložitveno sodišče meni, da v skladu s sodno prakso Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republiky) na podlagi člena 46 zakona o kazenskem postopku v okviru kazenskega postopka ne mora odločiti o pravici državnih organov do odškodnine. Kazenski senat Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republiky) naj bi namreč 29. novembra 2017 izdal mnenje, v katerem je potrdil, da: „[z]ahtevki države, ki se nanašajo na posamezne vrste davkov, v zvezi s katerimi v okviru svojih pristojnosti najprej odloča pristojni upravni organ v skladu s postopkom iz davčnega zakonika [...], vključno s tistimi, ki izhajajo iz neupravičene vloge davčnega zavezanca za vračilo davka na dodano vrednost ali trošarine, so upravne narave, zato mora zadevne odločitve pregledati upravno sodišče[;] teh zahtevkov ni mogoče uveljavljati s premoženjskopравnim zahtevkom v kazenskem postopku v skladu s členom 46(3) zakona o kazenskem postopku [...]. Na ta način je torej izključeno prekrivanje oziroma spor o pristojnosti različnih organov (upravnih in sodnih) in tudi dvojno odločanje o istem zahtevku“. Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republiky) je pojasnilo tudi, da se ti pravni preudarki smiselno uporabljajo „za vsak drug zahtevek, ki glede na njegovo materialno podlago (tj. pravno določbo, ki se uporablja na tem področju) ni pravica do povračila odškodnine za premoženjsko ali tako imenovano nepremoženjsko škodo“.
- 22 Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republiky) je nato to sodno prakso uporabilo v kazenskih postopkih za kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije in goljufije pri dodelitvi nepovratnih sredstev. Predložitveno sodišče torej domneva, da jo bo uporabilo tudi v primeru pritožbe zoper njegovo sodbo v zadevi v glavni stvari.
- 23 Predložitveno sodišče poudarja, da bi uporaba te sodne prakse v zadevi v glavni stvari državi lahko preprečila zahtevati odškodnino za škodo, povzročeno z goljufijami. Upravni postopek, omenjen v sodni praksi Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republiky), naj bi bilo namreč mogoče začeti le proti prejemniku zadevnih nepovratnih sredstev. V zadevi v glavni stvari pa naj bi šlo za gospodarske družbe, ki nimajo več nikakršnega premoženja in so bile celo izbrisane iz sodnega registra. S takim postopkom naj torej ne bi bilo mogoče izterjati neupravičeno izplačana nepovratna sredstva. Nasprotno pa bi se lahko z vložitvijo premoženjskopравnega zahtevka v kazenskem postopku, uvedenem proti fizičnim osebam, v tem primeru družbenikoma in poslovodjema teh gospodarskih družb, doseglo povračilo škode, ki jo zatrjuje država.
- 24 Predložitveno sodišče se sprašuje tudi, ali je treba pomoči *de minimis*, dodeljene v obliki prispevkov, oceniti za vsako družbo posebej ali – zaradi njihovega centraliziranega upravljanja – skupno. Nazadnje se sprašuje, ali je treba v obravnavanem primeru za škodo šteti celotni znesek neupravičeno prejetih nepovratnih sredstev ali pa je treba od tega zneska odšteti stroške, ki so sicer res nastali zakonito, vendar le zato, da bi se z njimi prikrila goljufija in odlagalo njeno odkritje ter tako omogočila pridobitev celotnega dodeljenega zneska.
- 25 V teh okoliščinah je Špecializovaný trestný súd (specializirano kazensko sodišče, Slovaška), ki je menilo, da je v zadevi v glavni stvari potrebna razlaga prava Unije, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se Direktiva 2012/29 na področju pravic [...] (predvsem glede pravice dejavnega sodelovanja v kazenskem postopku in premoženjskopравnega zahtevka za povračilo škode v kazenskem postopku), ki po svoji naravi ne pripadajo samo fizični osebi kot čutečemu bitju, uporablja [tudi] za pravne osebe in državo ali državne organe, če se jim v skladu z določbami nacionalnega prava prizna status oškodovancev v kazenskem postopku?
 2. Ali člena 17 in 47 Listine [...] o temeljnih pravicah, člen 325 [PDEU] in člen 38(1)(h) Uredbe [...] št. 1260/99 [...] v povezavi z Uredbo [...] št. 1681/94 [...] nasprotujejo zakonodaji in sodni praksi, v skladu s katerima država v kazenskem postopku ne more niti zahtevati povračila škode, ki ji je bila povzročena z goljufivim ravnanjem obdolženca, posledica katerega je odtujitev proračunskih sredstev [U]nije, niti ne more v skladu s členom 256(3) zakona o kazenskem postopku izpodbijati

sklepa, s katerim je sodišče odločilo, da državi oziroma pristojnemu nacionalnemu organu ne dovoli, da na glavni obravnavi kot oškodovanec zahteva plačilo odškodnine in da nima na voljo druge vrste zahtevka, s katerim bi lahko uveljavljal svojo pravico zoper obdolženca, zaradi česar mu torej tudi ni mogoče zagotoviti pravice, da od obdolženca zahteva povračilo škode zoper lastnino in premoženjske pravice v skladu s členom 50 zakona o kazenskem postopku in dejansko izterja zadevno terjatev?

3. Ali se pojem ‚isto podjetje‘ iz člena 2 Uredbe [...] št. 994/98 [...] v povezavi s členom 2(2) Uredbe [...] št. 69/2001 [...] razlaga samo formalno v smislu, da je odločilno merilo, ali imajo zadevni subjekti samostojno pravno osebnost na podlagi nacionalnega pravnega reda, tako da je mogoče vsakemu od teh podjetij odobriti znesek državne pomoči v višini do 100.000 EUR, oziroma ali je odločilno merilo dejanski način delovanja in upravljanja teh podjetij, ki so v lasti istih oseb in so prek njih medsebojno povezana, kot sistem podružnic, ki jih upravlja matična družba, tudi kadar ima vsako podjetje lastno pravno osebnost po nacionalnem pravu, tako da je treba šteti, da tvorijo ‚isto podjetje‘ in se jim kot celoti lahko le enkrat dodeli državna pomoč v višini do 100.000 EUR?
4. Ali izraz ‚škoda‘ v smislu [Konvencije ZIF ali Direktive 2017/1371] pomeni samo tisti del nezakonito pridobljenih sredstev, ki so neposredno vezana na goljufivo dejanje, ali pomeni tudi dejansko nastale in ustrezno utemeljene stroške ter porabo pomoči, če dokazi kažejo, da so bili izdatki potrebni za prikritje goljufivega ravnanja, odložitev odkritja goljufije in pridobitev celotnega dodeljenega zneska zadevne državne pomoči?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost tretjega in četrtega vprašanja

- 26 Najprej je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča postopek na podlagi člena 267 PDEU instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim elemente razlage prava Unije, ki jih potrebujejo za rešitev spora, o katerem morajo odločiti (glej zlasti sodbo z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 83 in navedena sodna praksa).
- 27 V okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga določa člen 267 PDEU, mora le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presoditi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločati (sodba z dne 25. julija 2018, AY (Nalog za prijete – Priča), C-268/17, EU:C:2018:602, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 28 Iz tega sledi, da za vprašanja o razlagi prava Unije, ki jih postavi nacionalno sodišče v pravem in dejanskem okviru, za katerega opredelitev je samo odgovorno in katerega pravilnost ni predmet presoje Sodišča, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo potrebnih pravnih in dejanskih elementov, da bi na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 25. julija 2018, AY (Nalog za prijete – Priča), C-268/17, EU:C:2018:602, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 29 Ker je predložitvena odločba podlaga za postopek pred Sodiščem, je nujno, da nacionalno sodišče v tej odločbi pojasni dejanski in pravni okvir, v katerega spada spor o glavni stvari, in vsaj minimalno pojasni razloge, iz katerih je izbralo določbe prava Unije, katerih razlago zahteva, ter zvezo, ki jo je ugotovilo

med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu pred njim (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 26. januarja 1993, Telemarsicabruzzo in drugi, od C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, točka 6, in z dne 9. marca 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, točka 73).

- 30 Te kumulativne zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe so izrecno določene v členu 94 Poslovnika Sodišča in so med drugim povzete tudi v Priporočilih Sodišča Evropske unije nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL 2018, C 257, str. 1). V točki 15, tretja alineja, teh priporočil je navedeno, da mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati „razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom o razlagi ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, ter pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari“.
- 31 Sodišče mora dopustnost tretjega in četrtega vprašanja preučiti ob upoštevanju teh načel.

Tretje vprašanje

- 32 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem v bistvu izvedeti, kako razlagati pojem „isto podjetje“ iz člena 2 Uredbe št. 994/98 v povezavi s členom 2(2) Uredbe št. 69/2001, da bi presodilo o obstoju morebitnega izogibanja pravu, ki se v sporu o glavni stvari uporablja za državne pomoči.
- 33 Slovaška vlada meni, da tretje vprašanje ni dopustno, ker očitno ni povezano s predmetom postopka v glavni stvari. Urad specializiranega tožilstva trdi, da to vprašanje ni dopustno, ker je hipotetično in neutemeljeno.
- 34 V obravnavanem primeru je namen spora o glavni stvari odločiti o morebitni kazenski odgovornosti oseb, zoper kateri poteka kazenski postopek za kazniva dejanja, in po potrebi o njuni obveznosti, da povrneta škodo, ki sta jo povzročili državi, če se spoznata za krivi.
- 35 Vendar v predložitveni odločbi niso navedeni razlogi, iz katerih predložitveno sodišče meni, da je razlaga pojma „isto podjetje“ iz člena 2 Uredbe št. 994/98 v povezavi s členom 2(2) Uredbe št. 69/2001 nujna za rešitev spora, ki poteka pred njim.
- 36 Zato tretje vprašanje ni dopustno.

Četrto vprašanje

- 37 Predložitveno sodišče želi s četrtem vprašanjem v bistvu izvedeti, ali morajo biti v pojem „škoda“ v smislu Konvencije ZFI in Direktive 2017/1371 vključeni dejansko nastali in ustrezno utemeljeni stroški ter uporaba finančnega prispevka, če se dokaže, da so bili potrebni za prikritje goljufivega ravnanja, odložitev odkritja goljufije in pridobitev celotne zadevne državne pomoči.
- 38 Slovaška vlada trdi, da to vprašanje ni dopustno, ker predložitvena odločba ne vsebuje dejanskih in pravnih elementov, ki bi Sodišču omogočili na to vprašanje podati koristen odgovor.
- 39 Specialno državno tožilstvo in Komisija, ne da bi izrecno podala ugovor nedopustnosti, poudarjata, da se predložitvena odločba ne nanaša na nobeno posebno določbo Konvencije ZFI ali Direktive 2017/1371.
- 40 V zvezi s tem je treba poudariti, da v predložitveni odločbi ni pojasnjeno, katere nacionalne določbe se uporabljajo v sporu o glavni stvari, prav tako pa v njej niso podane navedbe o razlogih za izbiro določb prava Unije, za katerih razlago prosi predložitveno sodišče, ali o razlogu, zakaj bi lahko odgovor na četrto vprašanje vplival na rešitev tega spora.

- 41 Tako predložitveno sodišče s tem, da Sodišče v bistvu prosi za opredelitev pojma „škoda“ z vidika Konvencije ZFI, v kateri ta izraz ni uporabljen, ali z vidika Direktive 2017/1371, ki se ne uporablja za spor o glavni stvari, saj je bila sprejeta po nastanku zadevnega dejanskega stanja, pri čemer se ne sklicuje na nobeno nacionalno določbo in ne navaja, kako bo uporabilo ta odgovor, Sodišču ni posredovalo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, ki bi mu omogočali na postavljena vprašanja podati koristen odgovor.
- 42 Zato četrto vprašanje ni dopustno.

Vsebinska presoja

Prvo vprašanje

- 43 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(1) Direktive 2012/29 razlagati tako, da se ta direktiva uporablja tudi za pravne osebe in državo, če jim je z nacionalnim pravom priznan status „oškodovanca“ v kazenskem postopku.
- 44 V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen Direktive 2012/29 v skladu z njenim členom 1(1) žrtvam kaznivih dejanj zagotoviti nekatere zaščitne ukrepe. Člen 2(1) te direktive kot „žrtev“ v smislu navedenega člena 1 opredeljuje vsako fizično osebo, ki je utrpela škodo, vključno s fizično, duševno ali čustveno škodo ali ekonomsko izgubo, ki jo je neposredno povzročilo kaznivo dejanje, in družinske člane osebe, katere smrt je bila neposredno povzročena s kaznivim dejanjem in ki so utrpeli škodo zaradi smrti te osebe.
- 45 Na podlagi tega besedila pravnih oseb očitno ni mogoče vključiti na področje uporabe te direktive.
- 46 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(1) Direktive 2012/29 razlagati tako, da se ta direktiva ne uporablja niti za pravne osebe niti za državo, tudi če jim je z nacionalnim pravom priznan status oškodovanca v kazenskem postopku.

Drugo vprašanje

- 47 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 325 PDEU razlagati tako, da nasprotuje določbam nacionalnega prava, kot se razlagajo v nacionalni sodni praksi in v skladu s katerimi država v kazenskem postopku ne more zahtevati povračila škode, ki ji je bila povzročena z goljufivim ravnanjem obdolženca, posledica katerega je odtujitev sredstev iz proračuna Unije, in v tem postopku nima na voljo druge vrste zahtevka, s katerim bi lahko uveljavljala svojo pravico zoper obdolženca.
- 48 Najprej je treba spomniti, da v skladu s sodno prakso Sodišča člen 325(1) in (2) PDEU državam članicam nalaga, da preprečujejo nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, z ukrepi, ki delujejo svarilno in so učinkoviti, in jim zlasti nalaga, da za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, sprejmejo enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom (sodba z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 49 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da imajo države članice svobodno izbiro glede sankcij, ki se uporabijo in ki lahko zajemajo upravne sankcije, kazenske sankcije ali kombinacijo obojih, pri čemer je pojasnilo, da so lahko v primeru velikih goljufij kazenske sankcije vendarle nujne (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2015, Taricco in drugi, C-105/14, EU:C:2015:555, točka 39).

- 50 Države članice imajo torej natančno določeno obveznost rezultata, ki ni odvisna od nikakršnega pogoja glede uporabe pravila iz člena 325 (1) in (2) PDEU. Te določbe zato v skladu z načelom primarnosti prava Unije v razmerju do nacionalnega prava držav članic že s samim začetkom njihove veljavnosti učinkujejo tako, da se nasprotujoče določbe nacionalne zakonodaje *ipso iure* ne uporabljajo (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2015, Taricco in drugi, C-105/14, EU:C:2015:555, točki 51 in 52).
- 51 V obravnavani zadevi se predložitveno sodišče natančneje sprašuje, ali so nacionalna pravila kazenskega postopka, kot se razlagajo v nacionalni sodni praksi, na podlagi katere se v zadevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, državi kot oškodovanki v kazenskem postopku ne priznava pravica do povračila škode, v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz člena 325 PDEU.
- 52 Vendar predložitveno sodišče trdi, da bi država lahko izterjala neupravičeno izplačana sredstva s tem, da bi začela upravni postopek zaradi kršitve finančne discipline v smislu člena 31 zakona št. 523/2004 o proračunskih pravilih javne uprave. Pojasnjuje, da dodelitev ali uporaba javnih sredstev za druge namene, kot so bili določeni za dodelitev teh sredstev, v skladu s to določbo pomeni kršitev finančne discipline. Vendar predložitveno sodišče meni, da je mogoče v upravnem postopku zahtevati povračilo neupravičeno izplačanega finančnega prispevka le od formalnega upravičenca do nepovratnih sredstev, v obravnavanem primeru torej od pravnih oseb.
- 53 Slovaška vlada v pisnih stališčih trdi, da lahko država na podlagi nacionalnega prava država med drugim vloži civilno tožbo, v kateri lahko uveljavlja civilno odgovornost pravne osebe, ki so ji bila neupravičeno izplačana sredstva, lahko pa tudi po kazenski obsodbi zahteva povrnitev škode, ki ji jo je povzročila tako obsojena fizična oseba.
- 54 V tem okviru je treba spomniti, da morajo države članice v skladu s členom 325(1) PDEU za boj proti nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije, sprejeti ukrepe, ki delujejo svarilno, so učinkoviti in enakovredni tistim, ki so bili sprejeti na nacionalni ravni za preprečevanje goljufij, ki škodijo interesom zadevne države članice.
- 55 Kot je poudarila Komisija, morajo države članice med drugim sprejeti učinkovite ukrepe, ki omogočajo izterjavo zneskov, ki so bili neupravičeno izplačani upravičencu do nepovratnih sredstev, ki so bila delno financirana iz proračuna Unije. Nasprotno pa člen 325 PDEU glede postopka, na podlagi katerega se to doseže, državam članicam razen zahteve v zvezi z učinkovitostjo ukrepov ne nalaga nobene druge zahteve, zato imajo pri tem nekaj manevrskega prostora, pri čemer morajo spoštovati načelo enakovrednosti.
- 56 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da sočasni obstoj različnih pravnih sredstev, s katerimi se uresničujejo različni cilji upravnega, civilnega in kazenskega postopka, kot tak ne more ogroziti učinkovitosti boja proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Unije, če je mogoče na podlagi nacionalne zakonodaje kot celote izterjati neupravičeno izplačana sredstva iz proračuna Unije.
- 57 V obravnavanem primeru se predložitveno sodišče sprašuje zlasti o spoštovanju obveznosti učinkovitosti iz člena 325 PDEU, če državi kot oškodovanki v kazenskem postopku ni priznana pravica do povračila škode in če je v upravnem postopku neupravičeno izplačana finančna sredstva mogoče izterjati le od pravne osebe, ki so ji bila ta sredstva dodeljena.
- 58 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da to, da državi kot oškodovanki ni priznana pravica do povračila škode v kazenskem postopku, kot izhaja iz točke 56 te sodbe, samo po sebi ne more biti v nasprotju z obveznostmi, ki izhajajo iz člena 325 PDEU.

- 59 Čepprav so namreč kazenske sankcije lahko nujne za to, da lahko države učinkovito in odvračilno preprečujejo nekatere primere velikih goljufij (sodbi z dne 8. septembra 2015, Taricco in drugi, C-105/14, EU:C:2015:555, točka 39, in z dne 5. decembra 2017, M.A.S. in M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, točka 34), pa so take sankcije nujne za zagotovitev odvračilnega učinka nacionalnega prava, pri čemer njihov namen ni omogočiti povračila neupravičeno izplačanih sredstev.
- 60 Na drugi strani iz točke 56 te sodbe izhaja, da obstoj učinkovitega pravnega sredstva za povrnitev škode, ki je nastala finančnim interesom Unije, v pravnem redu zadevne države članice – pa naj bo to v kazenskem, upravnem ali civilnem postopku – zadošča za izpolnitev obveznosti učinkovitosti iz člena 325 PDEU, če je z njim mogoče izterjati neupravičeno izplačana sredstva in če je s kazenskimi sankcijami mogoče preprečevati primere velike goljufije.
- 61 Za tak primer gre v obravnavani zadevi, saj ima država – kar mora preveriti predložitveno sodišče – v skladu z veljavnim nacionalnim pravom možnost, da, na eni strani, začne upravni postopek, v katerem lahko izterja neupravičeno izplačana sredstva pravni osebi, ki so ji bila ta sredstva dodeljena, in, na drugi strani, začne civilni postopek, v katerem ne le, da lahko uveljavlja civilno odgovornost pravne osebe, ki so ji bila sredstva neupravičeno izplačana, ampak lahko v njem po kazenski obsodbi zahteva tudi povrnitev škode, ki ji jo je povzročila tako obsojena fizična oseba.
- 62 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 325 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje določbam nacionalnega prava, kot se razlagajo v nacionalni sodni praksi, v skladu s katerimi država v kazenskem postopku ne more zahtevati povračila škode, ki ji je bila povzročena z goljufivim ravnanjem obdolženca, posledica katerega je odtujitev proračunskih sredstev Unije, in v tem postopku nima na voljo nobene druge vrste zahtevka, s katerim bi lahko uveljavljala svojo pravico zoper obdolženca, če so z nacionalno zakonodajo določeni učinkoviti postopki, s katerimi je mogoče izterjati neupravičeno prejeta sredstva iz proračuna Unije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

- 63 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Člen 2(1) Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ je treba razlagati tako, da se ta direktiva ne uporablja niti za pravne osebe niti za državo, tudi če jim je z nacionalnim pravom priznan status oškodovanca v kazenskem postopku.**
- 2. Člen 325 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje določbam nacionalnega prava, kot se razlagajo v nacionalni sodni praksi, v skladu s katerimi država v kazenskem postopku ne more zahtevati povračila škode, ki ji je bila povzročena z goljufivim ravnanjem obdolženca, posledica katerega je odtujitev proračunskih sredstev Unije, in v tem postopku nima na voljo nobene druge vrste zahtevka, s katerim bi lahko uveljavljala svojo pravico zoper obdolženca, če so z nacionalno zakonodajo določeni učinkoviti postopki, s katerimi je mogoče izterjati neupravičeno prejeta sredstva iz proračuna Unije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi