

Věc C-230/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

29. března 2022

Předkládající soud:

Judecătoria Lehliu-Gară (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

6. prosince 2021

Obžalovaní:

KN

LY

OC

DW

Předmět původního řízení

Trestní řízení proti obžalovaným KN, LY, OC a DW, kteří jsou obžalováni ze spáchání různých trestných činů.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Na základě článku 267 SFEU se žádá o výklad článku 2 SEU ve spojení s čl. 48 odst. 2 a článkem 49 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

Předběžná otázka

Brání článek 2 Smlouvy o Evropské unii (týkající se dodržování zásad právního státu a lidských práv) ve spojení s čl. 48 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, který se týká práva na obhajobu, a článkem 49 Listiny základních práv Evropské unie, který se týká zásady zákonnosti trestných činů a trestů, tomu, aby

byl na vnitrostátní úrovni kvalifikován jako trestný čin skutek, kterým byl porušen jakýkoli zákon, aniž by byly výslovně uvedeny zákony nebo zákonná ustanovení, jejichž porušení zakládá trestní odpovědnost?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 2 SEU

Článek 48 odst. 2 a článek 49 Listiny

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Článek 248 *vechiul Cod penal* (bývalý rumunský trestní zákoník) (dále jen „VCP“), který definoval jako trestný čin „zneužití veřejné funkce proti veřejnému zájmu“ a podle něhož je jednání úřední osoby, která při výkonu své funkce úmyslně neprovede úkon nebo jej provede nesprávně, a tím způsobí podstatné narušení řádného výkonu činnosti státního orgánu nebo instituce nebo jiné instituce uvedené v článku 145 nebo majetkovou škodu, potrestáno odnětím svobody v délce 6 měsíců až 5 let.

Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală (zákon č. 215/2001, který upravuje místní veřejnou správu): článek 63 odst. 4 písm. a), podle kterého starosta vykonává funkci hlavního schvalovatele (*ordonator principal de credite*).

Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (zákon č. 500/2002 o veřejných financích)

Článek 22 – Odpovědnost schvalovatelů

„(1) Schvalovatelé jsou povinni vázat výdaje v rámci poskytnutých prostředků a používat rozpočtové prostředky pouze v mezích schválených odhadů a účelů na výdaje úzce související s činností příslušných veřejných orgánů a v souladu s ustanoveními zákona.

(2) Schvalovatelé nesou podle zákona odpovědnost za:

a) přidělování, potvrzování a schvalování výdajů v rámci stanovených prostředků a rozpočtových položek přidělených a schválených v souladu s ustanoveními článku 21; [...]

c) přidělování a využívání výdajů v rámci přidělených prostředků a rozpočtových položek na základě řádného finančního řízení; [...]

f) organizaci systému kontroly veřejných zakázek a veřejných investičních prací [...]“.

Článek 24 – Vnitřní předběžná finanční kontrola

„(1) Vázání, potvrzování a schvalování výdajů z veřejných prostředků schvaluje schvalovatel a jejich úhradu provádí ředitel finančního-účetního odboru/osoba odpovědná za provedení platby.

(2) Vázání a schvalování výdajů se provádí pouze s předchozím souhlasem vlastní předběžné finanční kontroly, případně přenesené předběžné finanční kontroly v souladu s ustanoveními zákona“.

Článek 44 – Kontrola investičních projektů hlavními schvalovateli

„(1) V průběhu plnění rozpočtu kontrolují hlavní schvalovatelé průběh investičního postupu v souladu s ustanoveními tohoto zákona a vypracovávají čtvrtletní kontrolní zprávy [...]

(2) Pokud se v průběhu investice vyskytnou problémy při dosahování cíle, hlavní schvalovatel uvede v kontrolní zprávě příčinu a opatření nezbytná k nápravě těchto problémů. [...]

(6) Hlavní schvalovatelé jsou odpovědní za dosažení investičních cílů [...] zahrnutých do programů veřejných investic.“

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (zákon č. 273/2006 o místních veřejných financích)

„Článek 54 Plnění rozpočtu

(1) V rámci postupu plnění rozpočtu procházejí rozpočtové výdaje těmito fázemi: přidělení, potvrzení, schválení a platba.

[...]

(3) Za konkrétní operace přidělování, potvrzování a schvalování výdajů odpovídají schvalovatelé a jsou prováděny na základě stanovisek odborných útvarů veřejných orgánů.

[...]

(5) K povolení plateb musí být přiloženy podpůrné podklady. Tyto podklady musí potvrzovat správnost částek k úhradě, převzetí zboží, poskytnutí služeb apod. v souladu s přijatými právními závazky. Povolení plateb podepisuje účetní a finanční/účetní ředitel.

(6) Platby v rámci schválených rozpočtových prostředků se provádějí pouze na základě podkladů vypracovaných v souladu s ustanoveními zákona a až poté, co byly tyto platby přiděleny, potvrzeny a schváleny.

[...]

(8) U některých kategorií výdajů je v souladu s ustanoveními zákona možné poskytnout zálohu až do výše 30 %.

(9) Částky, které tvoří zálohy vyplácené podle odstavce 8, jež není možné odůvodnit dodáním zboží, výkonem prací a poskytnutím služeb do konce roku a podle smluvních podmínek, bude veřejný orgán, který zálohy poskytl, vymáhat a vrátí je do rozpočtů, ze kterých byly vyplácené. [...]

(10) V případě nedodání zboží, neprovedení prací a neposkytnutí sjednaných služeb, na které byly vyplaceny zálohy, provede veřejný orgán vymáhání částek spolu s úroky z prodlení ve výši úroků z prodlení stanovených pro rozpočtové příjmy, vypočtených za období od data povolení až do doby, kdy dojde k navrácení.“

Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1 792 din 24 decembrie 2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale (vyhláška ministra financí č. 1792 ze dne 24. prosince 2002, kterou se schvalují prováděcí ustanovení pro přidělování, potvrzování, schvalování a platbu výdajů veřejných subjektů, jakož i pro organizaci, dokumentaci a podávání zpráv o rozpočtových a právních závazcích)

Bod 2 prováděcích ustanovení zní takto:

„2. Potvrzení výdajů

Jedná se o fázi postupu plnění rozpočtu, ve které se ověřuje existence závazků, zjišťuje se nebo ověřuje existence splatné částky a ověřují se podmínky, za kterých je právní závazek vymahatelný, a to na základě podkladů osvědčujících příslušné operace.

Ověření existence platební povinnosti se provádí prostřednictvím přezkoumání podkladů prokazujících nárok věřitele a existenci „provedené služby“ (bylo dodáno zboží, provedeny práce a poskytnuty služby, případně existence dokumentu odůvodňujícího platbu: exekuční titul, smlouva o zápůjčce, grantová dohoda atd.). [...]

Zjištění nebo ověření existence splatné částky vůči věřiteli provádí osoba pověřená schvalovatelem na základě údajů uvedených na faktuře a podkladů vyhotovených kontrolní komisí zřízenou v souladu se zákonem [...].

Podklady osvědčující dodání zboží, provedené práce a poskytnuté služby nebo z nichž vyplývají určité platební povinnosti, musí schvalovatel nebo osoba pověřená těmito funkcemi potvrdit slovy „schváleno k platbě“, čímž potvrdí, že:

- dodané zboží bylo přijato, s uvedením data a místa přijetí;

- práce byly provedeny a služby poskytnuty;
- dodané zboží bylo zapsáno do deníku a do účetnictví s uvedením zapsaného zápisu a účetního záznamu o registraci; [...]

Podpis a poznámka „schváleno k platbě“ na faktuře potvrzují, že dodavatel službu řádně provedl a že všechny položky na faktuře byly ověřeny. [...]

Osoba oprávněná k potvrzení výdajů osobně ověří podklady a na vlastní odpovědnost potvrdí, že toto ověření bylo provedeno.“

Hotărârea Guvernului nr. 264/2003 privind stabilirea acțiunilor și categoriilor de cheltuieli, criteriilor, procedurilor și limitelor pentru efectuarea de plăți în avans din fonduri publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare (nařízení vlády č. 264/2003, kterým se stanoví akce a kategorie výdajů, kritéria, postupy a limity pro poskytování záloh z veřejných prostředků, opětovně zveřejněné, ve znění pozdějších změn a doplňků)

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Curtea de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (Účetní dvůr Rumunska – pobočka v Călărași) v protokolu ze dne 9. května 2013 konstatoval, pokud jde o kapitálové výdaje vynaložené na úrovni Unitatea Administrativ Teritorială a Comunei Sărulești (územní správní jednotka obce Sărulești), že městská rada Sărulești v období 2009-2012 schválila na základě příslušné dokumentace použití finančních prostředků na práce, které ve skutečnosti nebyly provedeny. Tyto práce se týkaly tří investičních cílů zahrnutých do ročního programu veřejných investic na rok 2009, tedy „Zásobování vodou v obci Sărulești, vesnice Sărulești“ (investiční cíl č. 1), „Rozšíření vodovodu v obci Sărulești, vesnice Sărulești-Gară“ (investiční cíl č. 2) a „Výstavba městského stadionu“ (investiční cíl č. 3). Odhadovaná hodnota transakcí, které představují nesrovnalost zjištěnou v napadeném aktu, tedy platby za neprovedené práce, činí 635 267 rumunských lei (RON).
- 2 Dne 17. března 2014 byly policejní orgány požádány o zásah v souvislosti s páčáním trestné činnosti ve správní územní jednotce obce Sărulești, v jejímž důsledku byly údajně z veřejných prostředků vyplaceny částky ve výši 635 000 RON za neprovedené investice.
- 3 Předmětné trestní stíhání vyústilo v obžalobu obžalovaných KN, LY, OC a DW u Judecătoria Lehliu-Gară (okresní soud v Lehliu-Gară, Rumunsko), který je předkládajícím soudem.
- 4 KN byl obžalován, přičemž v mezidobí se na něj vztahují předběžná opatření, ze spáchání trestného činu „zneužití pravomoci úřední osoby spočívajícího v tom, že veřejný činitel získal neoprávněný prospěch pro sebe nebo pro jiné osoby“, který je uveden v článku 13² zákona č. 78/2000, opětovně zveřejněného, ve spojení s

článkem 248 VCP, „účasti na podvodu“ podle článku 26 VCP, ve spojení s čl. 215 odst. 1, 2 a 3 VCP, „padělání soukromé listiny“ podle čl. 290 odst. 1 VCP a „fals intellectual“ (úmyslné padělání spáchané úřední osobou při veřejných úkonech) podle čl. 289 odst. 1 VCP.

- 5 V obžalobě bylo v podstatě uvedeno, že KN v letech 2009 až 2012 jako starosta obce Sárulešti a při výkonu své funkce nesprávně plnil své povinnosti v souvislosti s prováděním plateb z veřejných prostředků. Na základě výkazů o postupu prací a prohlášení o nákupu materiálu, které nepravdivě vypracoval stavebník SC VLAD MAGIC SRL prostřednictvím svého zástupce OC a které tento zástupce potvrdil, tak KN zaplatil stavebníkovi za práce, které nebyly provedeny, a za materiál, který nebyl ve skutečnosti nakoupen.
- 6 Konkrétně bylo s ohledem na platná ustanovení zákona zjištěno, že obžalovaný KN porušil své povinnosti tím, že (1) neověřil existenci platební povinnosti kontrolou podkladů, z nichž musí být zřejmý nárok věřitele a existence plnění (dodaného zboží/vykonané práce); (2) neověřil existenci splatné částky vůči věřiteli na základě podkladů vyhotovených kontrolní komisí, jelikož údaje uvedené na faktuře samy o sobě nepostačovaly k určení splatnosti sporných částek; (3) nevyžadoval od stavebníka záruku vystavenou v souladu se zákonnými podmínkami úvěrovou institucí nebo pojišťovnou v případě zálohových plateb; (4) opakovanými dodatečnými úkony prodloužil zakázky na stavební práce týkající se tří výše uvedených investičních cílů, aniž by existovaly podklady prokazující, že nastaly okolnosti, které poškozují jejich oprávněné obchodní zájmy a které nebylo možné v době uzavření smlouvy předvídat; (5) neproověřil a neposoudil práce, které byly v rámci smluvní lhůty zakryty; (6) nevyověřil a nepožadoval náhradu škody, když zjistil, že stavebník zaviněně nesplnil své povinnosti.
- 7 OC byl obžalován, přičemž v mezidobí se na něj vztahují předběžná opatření, ze spáchání trestného činu „podvodu“ podle čl. 215 odst. 1, 2 a 3 VCP, „padělání soukromé listiny“ podle čl. 290 odst. 1 VCP, „nabádání ke zneužití pravomoci úřední osoby spočívajícího v získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo pro jiné osoby“ podle článku 25 VCP ve spojení s článkem 13² zákona č. 78/2000, opětovně zveřejněným.
- 8 V obžalobě bylo v podstatě uvedeno, že obžalovaný OC jako právní zástupce stavebníka SC Vlad Magic SRL v období let 2009 až 2012 způsobil, že obžalovaný KN nesprávně plnil své povinnosti v souvislosti s vázáním, potvrzováním a schvalováním výdajů z veřejných prostředků a bez provedení kontroly na místě nebo bez podkladů potvrzoval výkazy o postupu prací a prohlášení o nákupu materiálu, které nepravdivě vyhotovil obžalovaný OC, předem schválené řediteli prací LY a DW (druhá ze jmenovaných si tuto funkci přisvojila, aniž by k tomu byla oprávněna), aby prokázal provedení prací a nákup materiálu, které ve skutečnosti nebyly provedeny ani nakoupeny, a tímto způsobem získal zaplacení jejich protihodnoty společnosti SC Vlad Magic SRL.

- 9 LY je obžalován ze spáchání trestných činů „účast na podvodu“ podle článku 26 VCP ve spojení s čl. 215 odst. 1, 2 a 3 VCP, „padělání soukromé listiny“ podle čl. 290 odst. 1 VCP a „účast na zneužití pravomoci úřední osoby spočívajícího v tom, že veřejný činitel získal neoprávněný prospěch pro sebe nebo pro jiné osoby“ podle článku 26 VCP ve spojení s článkem 13² zákona č. 78/2000, opětovně zveřejněným.
- 10 V obžalobě bylo v podstatě uvedeno, že v období let 2009 až 2012 jako ředitel prací pro cíle „Zásobování vodou ve vesnici Sărulești“ a „Rozšíření zásobování vodou v obci Sărulești-Gară“ potvrdil, aniž by provedl kontrolu na místě, zprávy o postupu prací, které nepravdivě vypracoval obžalovaný OC, jednatel SC VLAD MAGIC SRL, a pomohl mu tak prokázat provedení prací, které ve skutečnosti nebyly provedeny.
- 11 DW byla obžalována ze spáchání trestného činu „podvodu“ podle čl. 215 odst. 1, 2 a 3 VCP, „padělání soukromé listiny“ podle čl. 290 odst. 1 VCP, „účasti na zneužití pravomoci úřední osoby spočívajícího v získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo pro jiné osoby“ podle článku 26 VCP ve spojení s článkem 13² zákona č. 78/2000, opětovně zveřejněným.
- 12 V obžalobě bylo v podstatě uvedeno, že v období od listopadu do prosince 2011 DW jako ředitelka prací (funkce, kterou vykonávala, aniž by k tomu byla oprávněna) pro cíl „Výstavba městského stadionu“ potvrdila, aniž by provedla jakoukoli kontrolu na místě, prohlášení o nákupu materiálu, která nepravdivě vypracoval obžalovaný OC, aby uvedl v omyl územní správní jednotku obce Sărulești, poškozenou stranu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 13 KN navrhl, aby byla Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 14 V odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud uvádí argumenty, kterými KN odůvodňuje svůj návrh na předložení věci Soudnímu dvoru.
- 15 KN, který se v tomto ohledu opírá o článek 2 SEU a články 48 a 49 Listiny, jakož i o rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal (106/77, Recueil, s. 629), tedy tvrdí, že není přípustné rozšířit skutkovou podstatu takového trestného činu, jako je zneužití pravomoci úřední osoby, na obecná jednání, která nejsou uvedena v obsahu sporného ustanovení, neboť trestní zákoník nelze vykládat - v důsledku zásady zákonnosti trestných činů a trestů - v neprospěch obžalovaného.

- 16 Odkazuje na judikaturu Soudního dvora, v níž bylo uvedeno, že obžalovaný má právo vědět zcela jasně, jaké jednání nebo opomenutí zakládá jeho trestní odpovědnost, že pokud je skutek považován za trestný čin, orgán činný v trestním řízení a soud mohou upřesnit znaky skutkové podstaty trestného činu, ale nesmí je měnit v neprospěch obžalovaného, a že způsob, jakým tyto znaky skutkové podstaty trestného činu vymezují, musí být pro každého předvídatelný.
- 17 Podle téže judikatury je povinností zákonodárce, aby ve svém legislativním aktu prokázal, že dodržuje zvýšené požadavky za účelem dodržení zásady jasnosti a předvídatelnosti zákona, neboť restriktivní výklad trestního zákoníku orgány činnými v trestním řízení a soudy představuje přímý důsledek zásady zákonnosti trestního práva, a v tomto ohledu pouze zákonodárce může předmětné jednání upravit tak, aby byl skutek jasně definován a nebyl identifikován prostřednictvím extenzivního výkladu ze strany subjektů aplikujících trestní právo, což by mohlo vést ke zneužívajícím výkladům.
- 18 Soudní dvůr dále uvedl, že zásada, že ustanovení trestního zákoníku nelze vykládat extenzivně v neprospěch obžalovaného, která vyplývá ze zásady zákonnosti trestných činů a obecně ze zásady právní jistoty, brání zahájení trestního stíhání ve vztahu k jednání, které není zákonem jasně definováno jako trestný čin.
- 19 S odkazem na článek 248 VCP KN zdůrazňuje, že výraz „provede nesprávně“ znamená, jak uvedl Curtea Constituțională a României (Ústavní soud, Rumunsko) v nálezu č. 405/2016, „provede v rozporu se zákonem“. Z hlediska výše uvedené judikatury Soudního dvora však výraz „provede v rozporu se zákonem“, jinými slovy s jakýmkoli zákonem, výslovně nerozlišuje činy, jednání nebo opomenutí, které mohou zakládat trestní odpovědnost.
- 20 Tento výraz by v praxi ukládal obecnou povinnost dodržovat neurčitý počet zákonů, přesněji řečeno všechny zákony, což by vedlo k uplatnění trestních sankcí, aniž by byly uvedeny konkrétní skutky. Rumunský Ústavní soud dále v nálezu č. 405/2016 stanovil, že použití takového výrazu je založeno na nedostatečné legislativní technice, která postrádá jasnost a předvídatelnost a v důsledku toho porušuje zásadu zákonnosti a proporcionality, kterou se řídí trestní právo.
- 21 Z hlediska článku 2 SEU a článků 48 a 49 Listiny jsou trestní ustanovení článku 248 VCP formulována široce a vágně, což vede k vyšší míře nepředvídatelnosti a zakládá předpoklad pro svévolný či nahodilý výklad a uplatnění a podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Coëme a další proti Belgii porušuje čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech.
- 22 Konečně, ustanovení vnitrostátního práva týkající se trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby konkrétně nestanoví skutkové podstaty zakládající trestní odpovědnost a navíc stanoví stejný trest bez ohledu na povahu nebo závažnost skutkových podstat.