

**Predmet C-230/22****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

29. ožujka 2022.

**Sud koji upućuje zahtjev:**

Judecătoria Lehliu-Gară (Prvostupanjski sud u Lehliu-Garai,  
Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

6. prosinca 2021.

**Optuženici:**

KN

LY

OC

DW

**Predmet glavnog postupka**

Kazneni postupak protiv optuženika KN-a, LY-a, OC-a i DW-a zbog počinjenja  
više kaznenih djela

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

U skladu s člankom 267. UFEU-a traži se tumačenje članka 2. UEU-a u vezi s  
člankom 48. stavkom 2. i člankom 49. Povelje Europske unije o temeljnim  
pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

**Prethodno pitanje**

Protivi li se članku 2. Ugovora o Europskoj uniji (u pogledu poštovanja načela  
vladavine prava i poštovanja ljudskih prava) s obzirom na članak 48. stavak 2.

Povelje Europske unije o temeljnim pravima u pogledu prava na obranu i članak 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u pogledu načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, to da se radnja poduzeta u suprotnosti s bilo kojim zakonom kvalificira na nacionalnoj razini kao kazneno djelo, bez izričitog navođenja zakonâ ili zakonskih odredbi čija povreda dovodi do kaznene odgovornosti?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Članak 2. UEU-a

Članak 48. stavak 2. i članak 49. Povelje

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

Članak 248. *vechiul Cod penala* (prethodni rumunjski Kazneni zakonik, u daljnjem tekstu: VCP), na temelju kojeg je „zlouporaba položaja protiv javnog interesa” predstavljala kazneno djelo, a radnja javnog službenika koji u izvršavanju svojih dužnosti s namjerom ne poduzme određenu radnju ili ju poduzme na pogrešan način i time znatno naruši pravilno funkcioniranje državnog tijela, državne institucije ili druge institucije iz članka 145. ili prouzroči materijalnu štetu, kažnjavala se kaznom zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina.

*Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală* (Zakon br. 215/2001 o lokalnoj javnoj upravi): članak 63. stavak 4. točka a), prema kojem gradonačelnik djeluje kao glavni dužnosnik za ovjeravanje rashoda („ordonator principal de credite”).

*Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice* (Zakon br. 500/2002 o javnim financijama)

Članak 22. – Odgovornosti dužnosnikâ za ovjeravanje rashoda

„(1) Dužnosnici za ovjeravanje rashoda dužni su preuzeti obveze za rashode u granicama predviđenih proračunskih sredstava i koristiti odobrena proračunska sredstva isključivo u granicama odobrenih proračunskih stavki i svrha, za izdatke usko povezane s djelatnosti dotičnih javnih tijela i u skladu sa zakonskim odredbama.

(2) Dužnosnici za ovjeravanje rashoda odgovorni su u skladu sa zakonom za:

a) raspodjelu, potvrđivanje i odobravanje rashoda u granicama predviđenih proračunskih stavki i sredstava koja su raspodijeljena i odobrena u skladu s odredbama članka 21.; [...]

- c) raspodjelu i korištenje rashoda u granicama predviđenih i odobrenih proračunskih stavki i sredstava u skladu s dobrim financijskim upravljanjem; [...]
- f) organizaciju sustava nadzora programa javne nabave i programa poslova javnih ulaganja; [...]

#### Članak 24. – Unutarnji preventivni financijski nadzor

„(1) Preuzete obveze za javne rashode, potvrđivanje i odobravanje javnih rashoda prihvaća dužnosnik za ovjeravanje rashoda, a plaća ih ravnatelj računovodstvene i financijske službe/osoba odgovorna za izvršenje plaćanja.

(2) Obveze za javne rashode preuzimaju se i odobravaju isključivo uz prethodno odobrenje unutarnjeg preventivnog financijskog nadzora i preventivnog financijskog nadzora koji je, ovisno o slučaju, prenesen u skladu sa zakonskim odredbama.”

#### Članak 44. – Nadzor projekata ulaganja koji provode glavni dužnosnici za ovjeravanje rashoda

„(1) Pri izvršenju proračuna glavni dužnosnici za ovjeravanje rashoda nadziru provedbu postupka ulaganja u skladu s odredbama ovog zakona i sastavljaju tromjesečna izvješća o nadzoru [...].

(2) Ako se tijekom provedbe ulaganja pojave problemi s ispunjenjem cilja, glavni dužnosnik za ovjeravanje mora u izvješću o kontroli navesti uzrok i mjere potrebne za rješavanje tih problema. [...]

(6) Glavni dužnosnici za ovjeravanje rashoda odgovorni su za ostvarivanje [...] ciljeva ulaganja uključenih u programe javnih ulaganja.”

*Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (Zakon br. 273/2006 o lokalnim javnim financijama)*

#### „Članak 54. Izvršenje proračuna

(1) U postupku izvršenja proračuna proračunski rashodi prolaze kroz faze raspodjele, potvrđivanja, odobravanja i plaćanja.

[...]

(3) Za konkretne poslove raspodjele, potvrđivanja i odobravanja rashoda nadležni su dužnosnici za ovjeravanje rashoda, a obavljaju se na temelju mišljenja specijaliziranih službi javnih tijela.

[...]

(5) Odobrenjima plaćanja moraju se priložiti popratni dokumenti. Tim se dokumentima u skladu s preuzetim pravnim obvezama mora potvrđivati točnost

iznosa koje treba platiti, primitak robe, izvršenje usluga i slično. Odobrenja plaćanja potpisuju računovodstveni službenik i ravnatelj odjela za računovodstvo i financije.

(6) Plaćanja se u granicama odobrenih proračunskih sredstava izvršavaju isključivo na temelju popratnih dokumenata sastavljenih u skladu sa zakonskim odredbama i tek nakon što se ta plaćanja raspodijele, potvrde i odobre.

[...]

(8) Pojedine kategorije rashoda mogu se u skladu sa zakonskim odredbama predujmiti u iznosu do 30 %.

(9) Povrat iznosa predujmova isplaćenih na temelju stavka 8., a koji nisu opravdani isporučenom robom, izvršenim radovima i pruženim uslugama do kraja godine u skladu s ugovornim uvjetima, osiguravaju javna tijela koja su odobrila predujmove i uplatit će se u proračun iz kojeg su predujmljeni. [...]

(10) Ako roba nije isporučena, radovi nisu izvršeni i usluge nisu pružene, a za njih su isplaćeni predujmovi, javno tijelo vraća ih uvećane za zatezne kamate jednake onima koje su postojale za proračunske prihode, a koje se obračunavaju za razdoblje od datuma odobrenja do datuma povrata.”

*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 (Uredba ministra financija br. 1792 od 24. prosinca 2002. o donošenju odredbi za provedbu raspodjele, potvrđivanja, odobravanja i plaćanja rashoda javnih tijela te organiziranja i dokumentiranja proračunskih i zakonskih obveza kao i izvješćivanja o njima)*

U točki 2. provedbenih odredbi navodi se:

„2. Potvrđivanje rashoda

U stadiju postupka izvršenja proračuna provjerava se postojanje obveza, utvrđuje se ili provjerava postojanje dugovanog iznosa te se provjeravaju uvjeti dospijeća zakonske obveze na temelju popratnih dokumenata kojima se potvrđuju predmetne transakcije.

Postojanje obveze plaćanja provjerava se ispitivanjem popratnih dokumenata iz kojih proizlaze vjerovnikovo potraživanje i postojanje „izvršene usluge” (isporučena roba, izvršeni radovi i pružene usluge ili, ovisno o slučaju, postojanje dokumenta kojim opravdava plaćanje: ovršna isprava, ugovor o zajmu, sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava itd.) [...].

Postojanje iznosa koji se duguje vjerovniku utvrđuje ili provjerava osoba koju ovlasti dužnosnik za ovjeravanje rashoda na temelju podataka navedenih na

računu i dokumenata koje sastavlja odbor za reviziju osnovan u skladu sa zakonom [...].

Dužnosnik za ovjeravanje rashoda ili osoba kojoj su povjerene te dužnosti mora dokumente kojima se potvrđuju isporučena roba, izvršeni radovi i pružene usluge ili iz kojih proizlaze nesporne obveze plaćanja, ovjeriti potvrdom „odobreno za plaćanje” kojom se potvrđuje da:

- je isporučena roba primljena, navodeći datum i mjesto primitka;
- su izvršeni radovi i pružene usluge;
- je isporučena roba evidentirana u dnevniku i poslovnim knjigama, navodeći knjiženje i računovodstvenu bilješku o upisu; [...]

Ovjeravanjem računa potpisom i potvrdom „odobreno za plaćanje” potvrđuje se da je dobavljač pravilno izvršio uslugu i da su provjerene sve stavke na računu. [...]

Osoba koja je ovlaštena potvrđivati rashode osobno provjerava popratne dokumente i na vlastitu odgovornost potvrđuje da je ta provjera provedena.”

*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 (Odluka Vlade br. 264/2003 kojom se određuju djelovanja i kategorije rashoda, kriteriji, postupci i ograničenja za plaćanja predujmova javnim sredstvima, ponovno objavljena, s kasnijim izmjenama i dopunama)*

### **Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka**

- 1 Zapisnikom od 9. svibnja 2013., Curtea de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (Revizorski sud Rumunjske – Odjel u Călărașiju) utvrdio je, što se tiče kapitalnih rashoda ostvarenih na razini Unitatee Administrativ Teritorială a Comunei Sărulești (Upravno područje Općine Sărulești), da je u razdoblju od 2009. do 2012. Općinsko vijeće Săruleștija na temelju relevantne dokumentacije odobrilo korištenje sredstava za radove koji zapravo nisu izvršeni. Ti su se radovi odnosili na tri cilja ulaganja uključena u godišnji program javnih ulaganja za 2009., odnosno „Opskrba vodom u općini Sărulești, selu Sărulești” (cilj ulaganja br. 1), „Proširenje opskrbe vodom u općini Sărulești, selu Sărulești-Gară” (cilj ulaganja br. 2) i „Izgradnja općinskog stadiona” (cilj ulaganja br. 3). Procijenjena vrijednost transakcija koje predstavljaju nepravilnost utvrđenu u obavijesti o sankciji, to jest plaćanja izvršenih za radove koji nisu izvršeni, iznosi 635 267 rumunjskih leja (RON).
- 2 Dana 17. ožujka 2014. zatražena je intervencija policijskih tijela u vezi s počinjenjem kaznenih djela na Upravnom području Općine Sărulești, radnji na

temelju kojih su javnim sredstvima plaćena neprovedena ulaganja u iznosu od 635 000 RON.

- 3 Predmetni kazneni progon doveo je do pokretanja sudskog postupka protiv optuženika KN-a, LY-a, OC-a i DW-a pred Judecătoriaom Lehliu-Garăi (Prvostupanjski sud u Lehliu-Garăi, Rumunjska), sudom koji upućuje zahtjev.
- 4 Protiv KN-a je pokrenut sudski postupak, a u međuvremenu su mu izrečene sigurnosne mjere, zbog počinjenja kaznenih djela „zlouporabe položaja zbog toga što je kao javni službenik sebi ili drugima pribavio protupravnu korist” iz članka 13.<sup>2</sup> Zakona br. 78/2000, ponovno objavljenog, u vezi s člankom 248. VCP-a, „sudioništva u prijevare” iz članka 26. VCP-a u vezi s člankom 215. stavcima 1., 2. i 3. VCP-a, „krivotvorenja privatne isprave” iz članka 290. stavka 1. VCP-a i „davanja lažnog iskaza” (koje počini javni službenik u okviru javnih isprava) iz članka 289. stavka 1. VCP-a.
- 5 U aktu kojim se pokreće postupak u biti je navedeno da je KN u razdoblju od 2009. do 2012. kao načelnik Općine Sărulești i u izvršavanju svojih dužnosti, nepravilno obavljao svoje dužnosti u vezi s izvršavanjem plaćanja javnim sredstvima. Dakle, KN je na temelju izvješća o napretku radova i potvrda o kupnji materijala koje je krivotvorilo građevinsko poduzeće SC VLAD MAGIC SRL posredstvom svojeg zastupnika OC-a, koji ih je potvrdio, platio građevinskom poduzeću radove koji nisu izvršeni i materijale koji nisu stvarno kupljeni.
- 6 Konkretno, s obzirom na mjerodavne zakonske odredbe utvrđeno je da je optuženik KN povrijedio svoje dužnosti jer: (1.) nije provjerio postoji li obveza plaćanja pregledom popratnih dokumenata iz koji mora proizlaziti vjerovnikovo potraživanje i postojanja isporuke (isporučena roba/izvršeni radovi), (2.) nije provjerio postojanje iznosa koji se duguje vjerovniku na temelju dokumenata koje je sastavio odbor za reviziju, s obzirom na to da podaci navedeni na računu sâmi po sebi nisu dostatni za određivanje plaćanja predmetnih iznosa, (3.) nije od građevinskog poduzeća zatražio jamstvo koje u skladu sa zakonskim uvjetima izdaje kreditna institucija ili osiguravajuće društvo u slučaju plaćanja predujmova, (4.) je donio više dopunskih akata kojima je odgodio javne nabave za radove vezano uz tri prethodno navedena cilja ulaganja, bez dokumenata iz kojih bi bilo razvodno da su nastupile okolnosti koje negativno utječu na njihove legitimne poslovne interese, a koje se nisu mogle predvidjeti u trenutku sklapanja ugovora o nabavi, (5.) u roku predviđenom ugovorom nije ispitao i procijenio radove koji više nisu bili vidljivi, (6.) nije raskinuo ugovor niti je zatražio naknadu štete nakon što je utvrdio da je građevinsko poduzeće namjerno povrijedilo svoje obveze.
- 7 Protiv OC-a je pokrenut sudski postupak, a u međuvremenu su mu izrečene sigurnosne mjere, zbog počinjenja kaznenih djela „prijevare” iz članka 215. stavaka 1., 2. i 3. VCP-a, „krivotvorenja privatne isprave” iz članka 290. stavka 1. VCP-a i „poticanja na zlouporabu položaja zbog toga što je kao javni službenik sebi ili drugima pribavio protupravnu korist” iz članka 25. VCP-a u vezi s člankom 13.<sup>2</sup>. Zakona br. 78/2000, ponovno objavljenog.



- 8 U aktu kojim se pokreće postupak u biti je navedeno da je optuženik OC u razdoblju od 2009. do 2012. kao pravni zastupnik građevinskog poduzeća SC Vlad Magic SRL potaknuo KN-a da nepravilno obavlja svoje dužnosti u vezi s preuzimanjem obveza za javne rashode, potvrđivanjem i odobravanjem javnih rashoda, te da bez provođenja provjera na licu mjesta ili bez popratnih dokumenata potvrdi izvješća o napretku radova i potvrde o kupnji materijala koje je krivotvorio optuženik OC, a prethodno ovjerili naručitelji radova LY i DW (potonja si je dodijelila tu dužnost, a da na to nije imala pravo), radi dokazivanja izvršenja radova i kupnje materijala koji zapravo nisu izvršeni ili kupljeni, čime je od društva SC Vlad Magic SRL ishodio plaćanje njihove protuvrijednosti.
- 9 Protiv LY-a je pokrenut sudski postupak zbog počinjenja kaznenih djela „sudioništva u prijeviri” iz članka 26. u vezi s člankom 215. stavcima 1., 2. i 3. VCP-a, „krivotvorenja privatne isprave” iz članka 290. stavka 1. VCP-a i „sudioništva u zlouporabi položaja zbog toga što je kao javni službenik sebi ili drugima pribavio protupravnu korist” iz članka 26. VCP-a u vezi s člankom 13<sup>2</sup>. Zakona br. 78/2000, ponovno objavljenog.
- 10 U aktu kojim se pokreće postupak u biti je navedeno da je u razdoblju od 2009. do 2012. kao naručitelj radova za ciljeve „Opskrba vodom u selu Sārulešti” i „Proširenje opskrbe vodom u Sārulešti-Garāi”, s obzirom na to da je bez provođenja provjera na licu mjesta i na temelju izvješća o napretku radova koja je krivotvorio optuženik OC, direktor društva SC VLAD MAGIC SRL, pomogao potonjem da dokaže izvršenje radova koji zapravo nisu bili izvršeni.
- 11 Protiv DW je pokrenut sudski postupak zbog počinjenja kaznenih djela „prijevare” iz članka 215. stavaka 1., 2. i 3. VCP-a, „krivotvorenja privatne isprave” iz članka 290. stavka 1. VCP-a i „sudioništva u zlouporabi položaja zbog toga što je kao javni službenik sebi ili drugima pribavi[la] protupravnu korist” iz članka 26. VCP-a u vezi s člankom 13<sup>2</sup>. Zakona br. 78/2000, ponovno objavljenog.
- 12 U aktu kojim se pokreće postupak u biti je navedeno da je DW u studenom i prosincu 2011. kao naručiteljica radova (dužnost koju je obavljala, a da na to nije imala pravo) za cilj „Izgradnja općinskog stadiona” bez provođenja provjera na licu mjesta potvrdila potvrde o kupnji materijala koje je krivotvorio optuženik OC, kako bi dovela u zabludu Upravno područje Općine Sārulešti, oštećenu stranu.

### **Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 13 KN je zatražio da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku.

**Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 14 U obrazloženju zahtjeva za prethodnu odluku sud koji upućuje zahtjev iznosi argumente kojima KN potkrepljuje svoj zahtjev za pokretanje postupka pred Sudom.
- 15 KN, koji se u tom smislu poziva na članak 2. UEU-a i članke 48. i 49. Povelje, kao i na presudu Suda od 9. ožujka 1978., *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal* (106/77, Zb., 1978., str. 629.), pritom tvrdi da se ne može dopustiti proširenje obilježja kaznenog djela kao što je zlouporaba položaja na općenite radnje, koje nisu obuhvaćene sadržajem odredbe kojom se propisuje kažnjavanje, s obzirom na to da se kazneni zakon ne može tumačiti na način koji je nepovoljan za optuženika, što je posljedica načela zakonitosti kaznenih djela i kazni.
- 16 Poziva se na sudsku praksu Suda u kojoj je presuđeno da optuženik ima pravo vrlo jasno znati koje su radnje ili propuštanja dovele do njegove kaznene odgovornosti, da, kada se radnja smatra kaznenim djelom, istražno tijelo i sud mogu točno navesti bitna obilježja kaznenog djela, ali ih ne mogu izmijeniti na način koji je nepovoljan za optuženika, te da način na koji određuju ta bitna obilježja kaznenog djela mora biti predvidljiv za svaku osobu.
- 17 Tvrdi da je prema toj istoj sudskoj praksi na zakonodavcu obveza da u svojem zakonodavnom aktu dokaže poštovanje strožih zahtjeva u skladu s načelom jasnoće i predvidljivosti zakona, s obzirom na to da restriktivno tumačenje kaznenog zakona od strane istražnih tijela i sudova predstavlja izravnu posljedicu načela zakonitosti kaznenog zakona i u tom okviru samo zakonodavac može sporno ponašanje urediti tako da se radnja jasno definira, a ne na način da ga strana koja primjenjuje kazneni zakon utvrđuje širokim tumačenjem, što može dovesti do pogrešnog tumačenja.
- 18 Navodi da je Sud također presudio da se načelu prema kojem se odredba kaznenog prava ne može široko tumačiti na način koji je nepovoljan za optuženika, koje proizlazi iz načela zakonitosti kaznenih djela i kazni te, općenito, načela pravne sigurnosti, protivi pokretanje kaznenog postupka u pogledu ponašanja koja zakonom nisu jasno definirana kao kaznena djela.
- 19 Što se tiče članka 248. VCP-a, KN ističe da izraz „nepravilno poduzme” znači, kao što je to utvrdila Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske) u Odluci br. 405/2016, „poduzme u suprotnosti sa zakonom”. Međutim, smatra da se s obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu Suda izrazom „poduzme u suprotnosti sa zakonom”, drugim riječima bilo kojim zakonom, ne razlikuju izričito radnje, činjenja ili propuštanja koji mogu dovesti do kaznene odgovornosti.
- 20 Taj izraz u praksi nameće, prema njegovu mišljenju, opću obvezu poštovanja neodređenog broja zakona, točnije svih, što dovodi do primjene kaznenih sankcija, a da nije propisano kažnjavanje točno određenih radnji. Navodi da je rumunjski



Ustavni sud u Odluci br. 405/2016 također presudio da se upotreba takvog izraza temelji na manjkavoj zakonodavnoj tehnici, nejasnoj i nepredvidljivoj, kojom se stoga povređuje načelo zakonitosti i proporcionalnosti, na kojima se temelji kazneno pravo.

- 21 Tvrdi da je, s obzirom na članak 2. UEU-a te članke 48. i 49. Povelje, tekst kaznenih odredbi članka 248. VCP-a širok i nejasan, što dovodi do većeg stupnja nepredvidljivosti i predstavlja preduvjet za arbitrarno ili neizvjesno tumačenje i primjenu te je prema presudi Europskog suda za ljudska prava u predmetu Coëme i dr. protiv Belgije u suprotnosti s člankom 7. stavkom 1. Europske konvencije o ljudskim pravima.
- 22 Zaključno ističe da se odredbama nacionalnog prava koje uređuju zlouporabu položaja ne predviđaju točno činjenice koje uključuju kaznenu odgovornost, a usto se utvrđuje sâma sankcija neovisno o prirodi ili težini djela.

RADNI DOKUMENT