

Vec C-230/22

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

29. marec 2022

Vnútroštátny súd:

Judecătoria Lehliu-Gară

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

6. december 2021

Obvinení:

KN

LY

OC

DW

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Trestné stíhanie obvinených KN, LY, OC a DW, ktorí boli obžalovaní zo spáchania viacerých trestných činov.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Vnútroštátny súd žiada na základe článku 267 ZFEÚ o výklad článku 2 ZEÚ v spojení s ustanoveniami článku 48 ods. 2 a článku 49 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

Prejudiciálna otázka

Bráni článok 2 Zmluvy o Európskej únii (pokiaľ ide o dodržiavanie zásad právneho štátu a ľudských práv) s odkazom na článok 48 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie, pokiaľ ide o právo na obhajobu, a na článok 49 Charty základných práv Európskej únie, pokiaľ ide o zásadu zákonnosti trestných činov a trestov, tomu, aby sa na vnútroštátnej úrovni kvalifikovalo ako trestný čin konanie predstavujúce skutok, ktorý je v rozpore s akýmkoľvek zákonom, bez výslovného uvedenia zákonov alebo ustanovení zákona, ktorých porušenie má viesť k vzniku trestnej zodpovednosti?

Uvedené ustanovenia práva Únie

Článok 2 ZEÚ

Článok 48 ods. 2 a článok 49 Charty

Uvedené vnútroštátne predpisy

Článok 248 *vechiul Cod penal* (predtým účinný rumunský trestný zákon) (ďalej len „VCP“), v ktorom sa stanovovala skutková podstata trestného činu „zneužívania právomoci verejného činiteľa vo veci všeobecného záujmu“ a podľa ktorého, kto pri výkone právomoci verejného činiteľa úmyselne nevykoná určitý úkon, alebo ho nevykoná riadne, čím významne zasiahne do riadneho fungovania štátneho orgánu alebo organizácie alebo inej inštitúcie uvedenej v článku 145, alebo takémuto subjektu spôsobí majetkovú škodu, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až päť rokov.

Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală (zákon č. 215/2001 o orgánoch miestnej samosprávy): článok 63 ods. 4 písm. a), podľa ktorého

starosta/primátor pôsobí ako hlavný povoľujúci úradník pre výdavky (ordonator principal de credite).

Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (zákon č. 500/2002 o verejných financiách)

Článok 22 – Zodpovednosť povoľujúcich úradníkov pre výdavky

„1. Povoľujúci úradníci pre výdavky rozhodujú o viazanosti výdavkov v medziach stanoveného rozpočtu, pričom rozpočtové prostriedky používajú len v rámci schválených plánov a cieľov, výlučne na financovanie činnosti dotknutých verejných subjektov a v súlade s ustanoveniami zákona.

2. Povoľujúci úradníci pre výdavky sú podľa zákona zodpovední za:

a) pridelovanie, potvrdzovanie a povoľovanie výdavkov v medziach stanoveného rozpočtu a rozpočtových prostriedkov pridelených a schválených v súlade s ustanoveniami článku 21; ...

c) pridelovanie a používanie výdavkov v medziach stanoveného rozpočtu a rozpočtových prostriedkov na základe riadneho finančného hospodárenia; ...

f) organizáciu systému kontroly plánu verejných obstarávaní a plánu verejných investičných prác; ...“.

Článok 24 – Vnútorná preventívna finančná kontrola

„1. Rozhodovanie o viazanosti, potvrdzovanie a povoľovanie výdavkov z verejných prostriedkov schvaľuje povoľujúci úradník pre výdavky, pričom úhradu výdavkov vykonáva riaditeľ finančného a účtovného odboru/osoba zodpovedná za úhradu.

2. Rozhodovanie o viazanosti a povoľovanie výdavkov sa vykonávajú len na základe schválenia v rámci preventívnej finančnej samokontroly alebo poverenej preventívnej finančnej kontroly, v závislosti od konkrétneho prípadu a v súlade s ustanoveniami zákona“.

Článok 44 – Kontrola investičných projektov hlavnými povoľujúcimi úradníkmi

„1. Hlavní povoľujúci úradníci pre výdavky kontrolujú počas plnenia rozpočtu priebeh investičného postupu v súlade s ustanoveniami tohto zákona a vypracúvajú štvrt'ročné správy o kontrole...

2. V prípade, že sa počas realizácie investície vyskytnú problémy pri dosahovaní cieľa, hlavný povoľujúci úradník pre výdavky uvedie v správe o kontrole príčinu a opatrenia potrebné na nápravu týchto problémov. ...

6. Hlavní povoľujúci úradníci pre výdavky sú zodpovední za dosahovanie cieľov... investícií zahrnutých do plánov verejných investícií“.

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (zákon č. 273/2006 o miestnych verejných financiách)

„Článok 54 Plnenie rozpočtu

1. V rámci postupu plnenia rozpočtu prechádzajú rozpočtové výdavky týmito fázami: pridelovanie, potvrdzovanie, povoľovanie a úhrada.

...

3. Za konkrétne úkony týkajúce sa pridelovania, potvrdzovania a povoľovania výdavkov zodpovedajú povolujući úradníci pre výdavky a vykonávajú sa na základe stanovísk špecializovaných útvarov verejných subjektov.

...

5. K schváleniu úhrady treba priložiť podpornú dokumentáciu. Táto dokumentácia má osvedčiť správnosť súm, ktoré sa majú uhradiť, prijatie tovaru, poskytnutie služieb a podobne, a to v súlade s prijatými právnymi záväzkami. Schválenie úhrady podpisuje účtovník a riaditeľ finančného a účtovného útvaru.

6. Úhrady sa v medziach schváleného rozpočtu vykonávajú len na základe podpornej dokumentácie vyhotovenej v súlade s ustanoveniami zákona a až po ich pridelení, potvrdení a povolení.

...

8. Pri niektorých kategóriách výdavkov možno v súlade s ustanoveniami zákona uhradiť zálohové platby až do výšky 30 %.

9. Sumy zálohových platieb uhradených podľa odseku 8, za ktoré sa do konca roka v súlade so zmluvnými podmienkami nedodal tovar, nevykonali práce a neposkytli služby, vymáhajú verejné subjekty, ktoré ich poskytli, a vrátia ich do rozpočtu, z ktorého ich čerpali. ...

10. V prípade nedodania tovaru, nevykonania prác a neposkytnutia stanovených služieb, na ktoré sa uhradili preddavky, dotknuté verejné subjekty vymáhajú príslušné sumy aj s úrokmi z omeškania vo výške úrokov vzťahujúcich sa na rozpočtové príjmy vypočítanými za obdobie odo dňa schválenia až do ich vrátenia“.

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 (výnos ministra financií č. 1792 z 24. decembra 2002, ktorým sa schválili vykonávacie ustanovenia týkajúce sa pridelovania, potvrdzovania, povoľovania a úhrady výdavkov verejných

subjektov, ako aj na účely organizácie, dokumentácie a predkladania správ o rozpočtových a právnych záväzkoch).

V bode 2 vykonávacích ustanovení sa uvádza:

„2. Potvrdzovanie výdavkov

Ide o fázu postupu plnenia rozpočtu, v rámci ktorej sa overuje existencia záväzkov, určuje alebo overuje sa existencia dlhovanej sumy a na základe podpornej dokumentácie osvedčujúcej predmetné transakcie sa skúmajú podmienky vykonateľnosti právneho záväzku.

Existencia platobnej povinnosti sa overuje preskúmaním podpornej dokumentácie preukazujúcej nárok veriteľa a existenciu „poskytnutej služby“ (skutočnosť, že došlo k dodaniu tovaru, vykonaniu prác a k poskytnutiu služieb alebo, v závislosti od konkrétneho prípadu, existencia dokladu odôvodňujúceho platbu: exekučný titul, zmluva o pôžičke, poskytnutie finančnej podpory, atď.)...

Existenciu sumy dlhovanej veriteľovi určuje alebo overuje na základe údajov uvedených vo faktúre a dokladov vyhotovených preberacou komisiou zriadenou podľa zákona osoba oprávnená povoľujúcim úradníkom...

Dokumentáciu osvedčujúcu dodanie tovaru, vykonanie prác a poskytnutie služieb, alebo preukazujúcu určité platobné povinnosti musí povoľujúco úradník alebo na tieto účely oprávnená osoba označiť nápisom „overené na úhradu“, čím potvrdí skutočnosť, že:

- došlo k prevzatiu dodaného tovaru, s uvedením dátumu a miesta prevzatia,
- došlo k vykonaniu prác a k poskytnutiu služieb,
- dodaný tovar sa zaznamenal v účtovnom denníku a v účtovnej evidencii, s uvedením príslušného písomného záznamu a účtovnej poznámky, ...

Prípojením podpisu a označenia „overené na úhradu“ na faktúre sa osvedčuje, že dodávateľ poskytol danú službu riadne a že všetky položky na faktúre boli predmetom kontroly. ...

Osoba oprávnená na potvrdenie výdavkov osobne overí podpornú dokumentáciu a na vlastnú zodpovednosť potvrdí vykonanie príslušnej kontroly“.

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 (nariadenie vlády č. 264/2003, ktorým sa vymedzujú činnosti a kategórie výdavkov, kritériá, postupy a limity úhrady zálohových platieb z verejných prostriedkov, opätovne uverejnené v znení neskorších predpisov).

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Zápisnicou z 9. mája 2013 Curtea de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (Rumunský účtovný dvor - pobočka v Călărași, Rumunsko) v súvislosti s kapitálovými výdavkami uskutočnenými na úrovni Unitatea Administrativ Teritorială a Comunei Sărulești (správny územný celok obce Sărulești, Rumunsko) konštatoval, že obecné zastupiteľstvo v Sărulești schválilo na základe príslušnej dokumentácie použitie finančných prostriedkov na práce, ktoré sa v skutočnosti nevykonali. Tieto práce sa týkali troch investičných cieľov zahrnutých do ročného plánu verejných investícií na rok 2009, t. j. „Zasobovanie vodou v obci Sărulești, časti Sărulești“ (investičný cieľ č. 1), „Rozšírenie zásobovania vodou v obci Sărulești, časti Sărulești-Gară“ (investičný cieľ č. 2) a „Výstavba obecného štadióna“ (investičný cieľ č. 3). Odhadovaná hodnota transakcií predstavujúcich nezrovnalosti zistené v predmetnej zápisnici, čiže výška úhrad zaplatených za nevykonané práce, je 635 267 rumunských lei (RON).
- 2 Dňa 17. marca 2014 bol daný podnet na policajné orgány, aby zasiahli v súvislosti so spáchaním trestných činov v správnom územnom celku obce Sărulești, t. j. skutkov, na základe ktorých došlo z verejných prostriedkov k úhrade súm vo výške 635 000 RON na investície, ktoré sa nerealizovali.
- 3 Predmetné trestné stížanie viedlo k obžalovaniu obvinených KN, LY, OC a DW na Judecătoria Lehliu-Gară (Prvostupňový okresný súd Lehliu-Gară, Rumunsko), čiže vnútroštátnom súde.
- 4 KN je obžalovaný, pričom medzitým sa voči nemu uplatňujú predbežné opatrenia, vo veci spáchania trestných činov „zneužívania právomoci verejného činiteľa s cieľom zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech“ podľa článku 13² zákona č. 78/2000, opätovne uverejneného v znení neskorších predpisov, v spojení s ustanovením článku 248 VCP, „podvodu ako spolupáchateľa“ podľa článku 26 VCP v spojení s ustanoveniami článku 215 ods. 1, 2 a 3 VCP, „falšovania a pozmeňovania súkromnej listiny“ podľa článku 290 ods. 1 VCP a trestného činu „fals intellectual“ (skresľovanie údajov verejným činiteľom vo verejných listinách) podľa článku 289 ods. 1 VCP.
- 5 V uznesení o vznesení obvinenia sa v podstate uvádza, že v období rokov 2009 až 2012 si KN pri vykonávaní funkcie starostu obce Sărulești neplnil riadne svoje povinnosti týkajúce sa uhrádzania platieb z verejných prostriedkov. Na základe nepravdivých správ o priebehu prác a vyhlásení o obstaraní materiálu, ktoré vypracúval zhotoviteľ stavby, t. j. spoločnosť SC VLAD MAGIC SRL prostredníctvom svojho štatutárneho orgánu OC, a ktoré potvrdil KN, následne tento obvinený zaplatil zhotoviteľovi za práce, ktoré sa nerealizovali a za materiál, ktorý v skutočnosti neobstaral.
- 6 Konkrétne sa s ohľadom na príslušné ustanovenia zákona konštatovalo, že obvinený KN porušil svoje povinnosti z dôvodu, že: (1) neoveril existenciu platobnej povinnosti preskúmaním podpornej dokumentácie, ktorá má

preukazovať nárok veriteľa a skutočnosť, že došlo k predmetnej realizácii (dodaný tovar/vykonané práce); (2) neoveril existenciu sumy dlhovanej veriteľovi na základe dokladov vyhotovených preberacou komisiou, keďže údaje uvedené vo faktúre samy osebe nestačili na rozhodnutie o úhrade predmetných súm; (3) nepožiadaval zhotoviteľa o záruku vydanú v súlade so zákonnými podmienkami úverovou inštitúciou alebo poisťovňou v prípade zálohových platieb; (4) opakovanými dodatkami predlžoval zákazky na práce týkajúce sa vyššie uvedených investičných cieľov, a to pri absencii dokladov preukazujúcich, že nastali skutočnosti poškodzujúce ich legitímne obchodné záujmy, ktoré nebolo ku dňu uzavretia zákazky možné predvídať; (5) v lehote stanovenej zmluvou nepreskúmal a neohodnotil vykonanie diel, ktoré sa následne prekryli ďalšími prácami; (6) neodstúpil od zmluvy a neuplatnil náhradu škody po zistení, že zhotoviteľ si v dôsledku vlastného zavinenia nesplnil svoje povinnosti.

- 7 OC je obžalovaný, pričom medzitým sa voči nemu uplatňujú predbežné opatrenia, vo veci spáchania trestných činov „podvodu“ podľa článku 215 ods. 1, 2 a 3 VCP, „falšovania a pozmeňovania súkromnej listiny“ podľa článku 290 ods. 1 VCP a „navádzania na trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa s cieľom zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech“ podľa článku 25 VCP v spojení s ustanovením článku 13² zákona č. 78/2000, opätovne uverejneného v znení neskorších predpisov.
- 8 V uznesení o vznesení obvinenia sa v podstate uvádza, že v období rokov 2009 až 2012 obvinený OC ako štatutárny orgán zhotoviteľa, spoločnosti SC Vlad Magic SRL, zabezpečoval, aby obvinený KN nevykonával riadne svoje povinnosti súvisiace s rozhodovaním o viazanosti, potvrdzovaním a povoľovaním výdavkov z verejných prostriedkov a bez vykonania kontrol na mieste alebo podpornej dokumentácie potvrdzoval nepravdivé správy o priebehu prác a vyhlásenia o obstaraní materiálu vypracované obvineným OC a osvedčené stavbyvedúcimi LY a DW (táto obvinená vystupovala v uvedenej funkcii neoprávnene), a to s cieľom preukázať vykonanie prác a obstaranie materiálu, ktoré sa v skutočnosti nevykonali, resp. sa takýto materiál neobstaral, čím v prospech spoločnosti SC Vlad Magic SRL získal úhradu platby ako protihodnotu za takéto práce a materiál.
- 9 LY je obžalovaný vo veci spáchania trestných činov „podvodu ako spolupáchateľ“ podľa článku 26 VCP v spojení s ustanoveniami článku 215 ods. 1, 2 a 3 VCP, „falšovania a pozmeňovania súkromnej listiny“ podľa článku 290 ods. 1 VCP a „zneužívania právomoci verejného činiteľa s cieľom zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech ako spolupáchateľ“ podľa článku 26 VCP v spojení s ustanovením článku 13² zákona č. 78/2000, opätovne uverejneného v znení neskorších predpisov.
- 10 V uznesení o vznesení obvinenia sa v podstate uvádza, že v období rokov 2009 až 2012 LY tým, že ako stavbyvedúci pre ciele „Zásobovanie vodou v časti Sărulești“ a „Rozšírenie zásobovania vodou v časti Sărulești-Gară“ osvedčoval bez vykonania kontrol na mieste nepravdivé správy o priebehu prác vypracované obvineným OC, konateľom spoločnosti SC VLAD MAGIC SRL, napomáhal

tomuto obvinenému pri preukazovaní vykonania prác, ktoré sa v skutočnosti nerealizovali.

- 11 DW je obžalovaná vo veci spáchania trestných činov „podvodu“ podľa článku 215 ods. 1, 2 a 3 VCP, „falšovania a pozmeňovania súkromnej listiny“ podľa článku 290 ods. 1 VCP a „zneužívania právomoci verejného činiteľa s cieľom zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech ako spolupáchateľ“ podľa článku 26 VCP v spojení s ustanovením článku 13² zákona č. 78/2000, opätovne uverejneného v znení neskorších predpisov.
- 12 V uznesení o vznesení obvinenia sa v podstate uvádza, že v mesiacoch november a december 2011 mala DW ako stavbyvedúca (funkcia, ktorú vykonávala neoprávnené) pre cieľ „Výstavba obecného štadióna“ bez vykonania kontroly na mieste osvedčiť nepravdivé vyhlásenia o obstaraní materiálu vypracované obvineným OC s cieľom uviesť do omylu správny územný celok obce Sárulești, čiže poškodeného.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 13 KN navrhol, aby vnútroštátny súd podal na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 14 V odôvodnení návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd uvádza tvrdenia, ktoré KN predniesol na podporu svojho návrhu obrátiť sa na Súdny dvor.
- 15 KN, ktorý sa na tieto účely odvoláva na článok 2 ZEÚ a články 48 a 49 Charty, ako aj na rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal (106/77, Zb. 1978, s. 629), uvádza, že nie je prípustné rozšírenie skutkovej podstaty trestného činu, ako je zneužívanie právomoci verejného činiteľa, na neurčité skutky, ktoré sa nešpecifikujú v obsahu príslušného ustanovenia trestného práva hmotného, keďže trestné právo nemožno vykladať – v dôsledku zásady zákonnosti trestných činov a trestov – v neprospech obvineného.
- 16 KN odkazuje na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej má obvinený právo veľmi jasne vedieť, aké skutky alebo opomenutia zakladajú jeho trestnú zodpovednosť, a v súlade s ktorou vyšetrovací orgán a súd môžu v prípade, že konkrétny skutok sa považuje za trestný čin, spresniť podstatné znaky daného trestného činu, nemôžu ich však meniť v neprospech obvineného, pričom spôsob, akým tieto podstatné znaky trestného činu vymedzujú, musí byť pre každého predvídateľný.
- 17 Podľa rovnakej judikatúry prislúcha zákonodarcovi, aby v legislatívnom akte povinne preukázal splnenie prísnejších požiadaviek na účely dodržania zásady

jasnosti a predvídateľnosti práva, keďže reštriktívny výklad trestného práva vyšetrovacími orgánmi a súdmi predstavuje priamy dôsledok zásady zákonnosti trestného práva, pričom za týchto okolností môže len zákonodarca upraviť sporné konanie tak, aby sa skutok jednoznačne vymedzil a orgán uplatňovania trestného práva ho neidentifikoval prostredníctvom extenzívneho výkladu, čo môže viesť k nezákonnosti výkladu.

- 18 Súdny dvor ďalej konštatoval, že zásada, podľa ktorej ustanovenie trestného práva nemožno vykladať extenzívne v neprospech obvineného, t. j. dôsledok zásady zákonnosti trestných činov a trestov a vo všeobecnosti zásady právnej istoty, bráni začatiu trestného stíhania v súvislosti s konaním, ktoré zákon jasne nevykazuje ako trestný čin.
- 19 S odkazom na článok 248 VCP KN zdôrazňuje, že výraz „nevykonáva riadne“ znamená podľa konštatovania Curtea Constituțională a României (Ústavný súd, Rumunsko) v rozhodnutí č. 405/2016 „vykonáva v rozpore so zákonom“. Z hľadiska vyššie uvedenej judikatúry Súdneho dvora preto výraz „vykonáva v rozpore so zákonom“, inými slovami s akýmkoľvek zákonom, zreteľne nerozlišuje skutky, konania alebo opomenutia, ktoré môžu viesť k vzniku trestnej zodpovednosti.
- 20 Uvedený výraz prakticky ukladá všeobecnú povinnosť dodržiavať neurčený počet zákonov, presnejšie všetky zákony, s následným uplatnením trestnoprávnych sankcií, keďže dané vymedzenie sa nevzťahuje na konkrétne skutky. Okrem toho Ústavný súd Rumunska v rozhodnutí č. 405/2016 uviedol, že použitie takéhoto výrazu vychádza z nedostatočnej legislatívnej techniky, ktorá nie je jasná a predvídateľná a z tohto dôvodu je v rozpore so zásadou zákonnosti a proporcionality, ktorou sa riadi trestné právo.
- 21 Z hľadiska článku 2 ZEÚ a článkov 48 a 49 Charty je formulácia trestnoprávnych ustanovení článku 248 VCP široká a vágna, čo vedie k väčšej nepredvídateľnosti a predstavuje predpoklad pre svojvoľný alebo neistý výklad resp. svojvoľné alebo neisté uplatňovanie práva, pričom podľa rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Coëme a iní v. Belgicko ide o porušenie článku 7 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv.
- 22 Na záver možno konštatovať, že ustanovenia vnútroštátneho práva týkajúce sa trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa neupravujú konkrétne skutočnosti zakladajúce trestnoprávnu zodpovednosť a navyše stanovujú samotnú sankciu bez ohľadu na povahu alebo závažnosť takýchto skutočností.