



SUD  
EUROPSKE UNIJE

HR



---

# IZBOR GLAVNIH PRESUDA 2023. GODINA

ZBIRKA KRATKIH PRIKAZA  
UPRAVE ZA ISTRAŽIVANJE I DOKUMENTACIJU



# Sadržaj

<b>Predgovor .....</b>	<b>12</b>
<b>Poglavlje 1. – Sud .....</b>	<b>13</b>
<b>I. Zajedničke vrijednosti Europske unije i temeljna prava.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Vladavina prava i djelotvorna sudska zaštita .....</b>	<b>13</b>
Presuda od 5. lipnja 2023., (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442) .....	13
Presuda od 13. srpnja 2023. (veliko vijeće), YP i dr. (Ukidanje imuniteta i suspenzija suca) (C-615/20 i C-671/20, EU:C:2023:562).....	20
Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Krajowa Rada Sądownictwa (Ostanak suca na dužnosti) (C-718/21, EU:C:2023:1015) .....	26
<b>2. Načela zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni .....</b>	<b>30</b>
Presuda od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367) .....	30
Presuda od 24. srpnja 2023. (veliko vijeće), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606) .....	32
<b>3. Načelo <i>ne bis in idem</i> .....</b>	<b>36</b>
Presuda od 14. rujna 2023., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663) .....	36
<b>4. Zaštita osobnih podataka .....</b>	<b>39</b>
<b>a. Odobrenje za prisluškivanje telefonskih razgovora u kaznenom postupku .....</b>	<b>39</b>
Presuda od 16. veljače 2023., HYA i dr. (Obrazloženje odobrenjâ za prisluškivanje telefonskih razgovora) (C-349/21, EU:C:2023:102).....	39
<b>b. Prikupljanje biometrijskih i genetskih podataka u kaznenom postupku .....</b>	<b>41</b>
Presuda od 26. siječnja 2023., Ministerstvo na vatrešnite raboti (Upis biometrijskih i genetskih podataka u policijsku evidenciju) (C-205/21, EU:C:2023:49) .....	41
<b>c. Ponovna upotreba u upravnom postupku osobnih podataka stavljenih na raspolaganje tijelima u kaznenom postupku .....</b>	<b>44</b>
Presuda od 7. rujna 2023., Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631) .....	44
<b>d. Obrada osobnih podataka na internetskim društvenim mrežama .....</b>	<b>48</b>

	Presuda od 4. srpnja 2023. (veliko vijeće), Meta Platforms i dr. (Opći uvjeti uporabe društvene mreže) (C-252/21, EU:C:2023:537) .....	48
<b>e.</b>	<b>Pravo pristupa osobnim podacima .....</b>	<b>52</b>
	Presuda od 26. listopada 2023., FT (Kopija medicinske dokumentacije) (C-307/22, EU:C:2023:811) .....	52
<b>f.</b>	<b>Izricanje upravnih novčanih kazni za povrede OUZP-a .....</b>	<b>54</b>
	Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949) .....	54
	Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950) .....	57
<b>II.</b>	<b>Građanstvo Unije .....</b>	<b>60</b>
<b>1.</b>	<b>Mjere kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije .....</b>	<b>60</b>
	Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951) .....	60
	Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Chief Appeals Officer i dr. (C-488/21, EU:C:2023:1013) .....	63
<b>2.</b>	<b>Gubitak statusa građanina Unije zbog gubitka državljanstva države članice .....</b>	<b>66</b>
	Presuda od 5. rujna 2023. (veliko vijeće), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Gubitak danskog državljanstva) (C-689/21, EU:C:2023:626) .....	66
<b>3.</b>	<b>Izvedeno pravo na boravak državljana treće zemlje koji su članovi obitelji građanina Unije .....</b>	<b>67</b>
	Presuda od 22. lipnja 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Majka Tajlandanka nizozemskog maloljetnog djeteta) (C-459/20, EU:C:2023:499) .....	67
<b>III.</b>	<b>Slobode kretanja u Uniji .....</b>	<b>70</b>
<b>1.</b>	<b>Sloboda poslovnog nastana .....</b>	<b>70</b>
	Presuda od 8. lipnja 2023., Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448) .....	70
	Presuda od 13. srpnja 2023., Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568) .....	72
<b>2.</b>	<b>Slobodno pružanje usluga .....</b>	<b>74</b>
	Presuda od 16. ožujka 2023., Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215) .....	74
<b>3.</b>	<b>Slobodno kretanje kapitala .....</b>	<b>76</b>
	Presuda od 12. listopada 2023., BA (Naknade – Socijalna politika stanovanja u Uniji) (C-670/21, EU:C:2023:763) .....	76
<b>IV.</b>	<b>Granična kontrola, azil i useljavanje .....</b>	<b>79</b>
<b>1.</b>	<b>Politika azila .....</b>	<b>79</b>

Presuda od 6. srpnja 2023., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Izbjeglja koji je počinio teško kazneno djelo) (C-663/21, EU:C:2023:540).....	79
Presuda od 6. srpnja 2023., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Izbjeglja koji je počinio teško kazneno djelo) (C-8/22, EU:C:2023:542).....	79
Presuda od 6. srpnja 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Osobito teško kazneno djelo) (C-402/22, EU:C:2023:543).....	79
<b>2. Politika useljavanja.....</b>	<b>83</b>
Presuda od 18. travnja 2023., Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296).....	83
Presuda od 29. lipnja 2023., Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Produženje boravišne dozvole u drugoj državi članici) (C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:525).....	86
<b>3. Prelazak granica .....</b>	<b>88</b>
Presuda od 5. rujna 2023. (veliko vijeće), Parlament/Komisija (Izuzete od obveze posjedovanja vize za državljane Sjedinjenih Američkih Država) (C-137/21, EU:C:2023:625) .....	88
<b>V. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima.....</b>	<b>92</b>
<b>1. Europski uhidbeni nalog.....</b>	<b>92</b>
<b>a. Nadležnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog.....</b>	<b>92</b>
Presuda od 31. siječnja 2023. (veliko vijeće), Puig Gordi i dr. (C-158/21, EU:C:2023:57) .....	92
<b>b. Izvršenje europskih uhidbenih naloga i uvjeti predaje.....</b>	<b>94</b>
Presuda od 18. travnja 2023. (veliko vijeće), E. D. L. (Razlog za odbijanje zbog bolesti) (C-699/21, EU:C:2023:295) .....	94
Presuda od 6. lipnja 2023. (veliko vijeće), O. G. (Europski uhidbeni nalog protiv državljanina treće zemlje) (C-700/21, EU:C:2023:444).....	96
Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), GN (Razlog za odbijanje koji se temelji na najboljem interesu djeteta) (C-261/22, EU:C:2023:1017) .....	99
<b>2. Pravo na informiranje u kaznenom postupku .....</b>	<b>101</b>
Presuda od 22. lipnja 2023. (veliko vijeće), K. B. i F. S. (Razmatranje po službenoj dužnosti u kaznenim stvarima) (C-660/21, EU:C:2023:498) .....	101
<b>3. Uzajamno priznavanje osuđujućih presuda u kaznenom postupku .....</b>	<b>104</b>
Presuda od 12. siječnja 2023., MV (Izricanje jedinstvene kazne) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5).....	104
<b>4. Ured europskog javnog tužitelja .....</b>	<b>107</b>
Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), G. K. i dr. (Ured europskog javnog tužitelja) (C-281/22, EU:C:2023:1018) .....	107
<b>VI. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima .....</b>	<b>110</b>

<b>1.</b>	<b>Uredba br. 2201/2003 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću .....</b>	<b>110</b>
	Presuda od 13. srpnja 2023., TT (Nezakonito odvođenje djeteta) (C-87/22, EU:C:2023:571) .....	110
<b>2.</b>	<b>Uredba br. 805/2004 o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine .....</b>	<b>112</b>
	Presuda od 16. veljače 2023., Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104) .....	112
<b>VII.</b>	<b>Promet .....</b>	<b>115</b>
	Presuda od 21. prosinca 2023., Komisija/Danska (Najdulje trajanje parkiranja) (C-167/22, EU:C:2023:1020) .....	115
<b>VIII.</b>	<b>Tržišno natjecanje .....</b>	<b>118</b>
<b>1.</b>	<b>Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a) .....</b>	<b>118</b>
	Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), International Skating Union/Komisija (C-124/21 P, EUC:2023:1012) .....	118
	Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010) .....	123
<b>2.</b>	<b>Zloupotreba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a) .....</b>	<b>126</b>
	Presuda od 19. siječnja 2023., Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33) .....	126
	Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011).....	129
<b>3.</b>	<b>Koncentracije.....</b>	<b>134</b>
	Presuda od 13. srpnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561).....	134
<b>4.</b>	<b>Državne potpore.....</b>	<b>138</b>
	Presuda od 12. siječnja 2023. (veliko vijeće), DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1) .....	138
	Presuda od 31. siječnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58) .....	140
	Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Luksemburg i dr./Komisija (C-451/21 P i C-454/21 P, EU:C:2023:948) .....	144
	Presuda od 14. prosinca 2023., Komisija/Amazon.com i dr. (C-457/21 P, EU:C:2023:985) .....	147
<b>IX.</b>	<b>Porezne odredbe .....</b>	<b>150</b>
	Presuda od 28. veljače 2023. (veliko vijeće), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127) .....	150
<b>X.</b>	<b>Usklađivanje zakonodavstava .....</b>	<b>154</b>
<b>1.</b>	<b>Intelektualno i industrijsko vlasništvo .....</b>	<b>154</b>

Presuda od 16. veljače 2023., Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105) .....	154
<b>2. Osiguranje vozila .....</b>	<b>156</b>
Presuda od 12. listopada 2023., KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767) .....	156
<b>3. Motorna vozila .....</b>	<b>158</b>
Presuda od 21. ožujka 2023. (veliko vijeće), Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvođača vozila koja imaju poremećajne uređaje) (C-100/21, EU:C:2023:229) .....	158
<b>4. Uvođenje genetski modificiranih organizama (GMO) .....</b>	<b>161</b>
Presuda od 7. veljače 2023. (veliko vijeće), Confédération paysanne i dr. (Nasumična mutageneza <i>in vitro</i> ) (C-688/21, EU:C:2023:75).....	161
<b>5. Putovanja, odmori i kružna putovanja u paket-aranžmanima .....</b>	<b>163</b>
Presuda od 8. lipnja 2023., UFC – Que choisir i CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449) .....	163
<b>XI. Internet i elektronička trgovina .....</b>	<b>167</b>
Presuda od 9. studenoga 2023., Google Ireland i dr. (C-376/22, EU:C:2023:835) .....	167
<b>XII. Ekonomska i monetarna politika .....</b>	<b>170</b>
Presuda od 4. svibnja 2023., ESB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368) .....	170
<b>XIII. Javna nabava .....</b>	<b>173</b>
Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016).....	173
<b>XIV. Socijalna politika .....</b>	<b>177</b>
<b>1. Jednako postupanje u području zapošljavanja i socijalne sigurnosti .....</b>	<b>177</b>
Presuda od 12. siječnja 2023., TP (Audiovizualni montažer za javnu televiziju) (C-356/21, EU:C:2023:9) .....	177
<b>2. Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja .....</b>	<b>179</b>
Presuda od 28. studenoga 2023. (veliko vijeće), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924) .....	179
Presuda od 7. prosinca 2023., AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956) .....	181
<b>3. Organizacija radnog vremena .....</b>	<b>182</b>
Presuda od 14. prosinca 2023., Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984) .....	182
<b>XV. Zaštita potrošača .....</b>	<b>185</b>
<b>1. Nepoštene odredbe .....</b>	<b>185</b>

Presuda od 12. siječnja 2023., D. V. (Nagrade za rad odvjetnika – Načelo satnice) (C-395/21, EU:C:2023:14) .....	185
Presuda od 9. studenoga 2023., Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845) .....	187
<b>2. Pravo na povlačenje iz ugovorâ na daljinu .....</b>	<b>189</b>
Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), BMW Bank i dr. (C-38/21, C-47/21 i C-232/21, EU:C:2023:1014) .....	189
<b>XVI. Energija .....</b>	<b>195</b>
Presuda od 30. ožujka 2023., Green Network (Nalog za naknadu troškova) (C-5/22, EU:C:2023:273) .....	195
<b>XVII. Međunarodni sporazumi .....</b>	<b>197</b>
<b>1. Vanjska nadležnost Unije .....</b>	<b>197</b>
Presuda od 17. siječnja 2023. (veliko vijeće), Španjolska/Komisija (C-632/20 P, EU:C:2023:28) .....	197
<b>2. Tumačenje međunarodnih sporazuma .....</b>	<b>200</b>
Presuda od 9. veljače 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i dr. (Oduzimanje prava na boravak turskom radniku) (C-402/21, EU:C:2023:77) .....	200
<b>Poglavlje 2. – Opći sud .....</b>	<b>203</b>
<b>I. Postupci prema pravu Unije .....</b>	<b>203</b>
<b>1. Aktivna procesna legitimacija .....</b>	<b>203</b>
Rješenje od 6. rujna 2023., EDPS/Parlament i Vijeće (T-578/22, EU:T:2023:522) .....	203
Rješenje od 20. rujna 2023., Nicoventures Trading i dr./Komisija (T-706/22, EU:T:2023:579) .....	205
<b>2. Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti .....</b>	<b>207</b>
Presuda od 28. lipnja 2023., IMG/Komisija (T-752/20, EU:T:2023:366) .....	207
<b>3. Nadležnost suda Unije .....</b>	<b>209</b>
Presuda od 26. srpnja 2023., Stockdale/Vijeće i dr. (T-776/20, EU:T:2023:422) .....	209
<b>II. Institucionalno pravo .....</b>	<b>214</b>
Presuda od 7. lipnja 2023., TC/Parlament (T-309/21, EU:T:2023:315) .....	214
<b>III. Tržišno natjecanje .....</b>	<b>219</b>
<b>1. Postupak – Zahtjev za pružanje informacija .....</b>	<b>219</b>
Presuda od 24. svibnja 2023., Meta Platforms Ireland/Komisija (T-451/20, EU:T:2023:276) .....	219
<b>2. Zabranjeni sporazumi – Izračun novčanih kazni .....</b>	<b>222</b>



Presuda od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija (T-590/20, EU:T:2023:650) .....	222
<b>3. Državne potpore.....</b>	<b>225</b>
Presuda od 10. svibnja 2023., Ryanair i Condor Flugdienst/Komisija (Lufthansa; COVID-19) (T-34/21 i T-87/21, EU:T:2023:248).....	225
Presuda od 13. rujna 2023., ITD i Danske Fragtmænd/Komisija (T-525/20, EU:T:2023:542) .....	231
Presuda od 20. rujna 2023., Belgija/Komisija (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561) .....	233
Presuda od 20. rujna 2023., Magnetrol International i dr./Komisija (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 i T-832/16, EU:T:2023:565) .....	234
Presuda od 27. rujna 2023., Banco Santander i dr./Komisija (T-12/15, T-158/15 i T-258/15, EU:T:2023:583).....	237
Presuda od 20. prosinca 2023., Ryanair i Malta Air/Komisija (Air France-KLM i Air France; COVID-19) (T-494/21, EU:T:2023:831) .....	240
<b>IV. Dizajni .....</b>	<b>244</b>
Presuda od 22. ožujka 2023., B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elektroda za umetanje u plamenik) (T-617/21, EU:T:2023:152).....	244
<b>V. Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja .....</b>	<b>247</b>
<b>1. Venezuela .....</b>	<b>247</b>
Presuda od 13. rujna 2023., Venezuela/Vijeće (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529) .....	247
<b>2. Ukrajina .....</b>	<b>250</b>
Presuda od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće (T-193/22, EU:T:2023:716) .....	250
<b>VI. Poljoprivreda i ribarstvo.....</b>	<b>254</b>
Presuda od 8. ožujka 2023., Bugarska/Komisija (T-235/21, EU:T:2023:105).....	254
Presuda od 12. srpnja 2023., Cunsorzio di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses i dr./Komisija (T-34/22, EU:T:2023:386) .....	256
<b>VII. Javno zdravlje.....</b>	<b>260</b>
Rješenje od 4. veljače 2022., Ascenza Agro i Industrias Afrasa/Komisija (T-77/20, EU:T:2022:70) .....	260
<b>VIII. Energija .....</b>	<b>265</b>
Presuda od 15. veljače 2023., Austrian Power Grid i dr./ACER (T-606/20, EU:T:2023:64).....	265
Presuda od 15. veljače 2023., Austrian Power Grid i dr./ACER (T-607/20, EU:T:2023:65).....	265
<b>IX. Zajednička trgovinska politika .....</b>	<b>269</b>
<b>1. Antidamping .....</b>	<b>269</b>

Presuda od 21. lipnja 2023., Guangdong Haomei New Materials i Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Komisija (T-326/21, EU:T:2023:347) .....	269
<b>2. Izvanteritorijalna primjena zakonodavstva treće zemlje.....</b>	<b>272</b>
Presuda od 12. srpnja 2023., IFIC Holding/Komisija (T-8/21, EU:T:2023:387).....	272
<b>X. Ekonomska i monetarna politika .....</b>	<b>276</b>
Presuda od 22. studenoga 2023., Del Valle Ruíz i dr./SRB (T-302/20, T-303/20 i T-307/20, EU:T:2023:735).....	276
Presuda od 22. studenoga 2023., Molina Fernández/SRB (T-304/20, EU:T:2023:734) .....	276
Presuda od 22. studenoga 2023., ACMO i dr./SRB (T-330/20, EU:T:2023:733) .....	276
<b>XI. Javna nabava koju provode Unijine institucije .....</b>	<b>284</b>
Presuda od 26. travnja 2023., OHB System/Komisija (T-54/21, EU:T:2023:210) .....	284
Presuda od 14. lipnja 2023., Instituto Cervantes/Komisija (T-376/21, EU:T:2023:331) .....	287
<b>XII. Pristup dokumentima institucija .....</b>	<b>290</b>
Presuda od 25. siječnja 2023., De Capitani/Vijeće (T-163/21, EU:T:2023:15) .....	290
<b>XIII. Javna služba .....</b>	<b>293</b>
<b>1. Mirovina za djecu preminule osobe.....</b>	<b>293</b>
Presuda od 7. lipnja 2023., OP/Parlament (T-143/22, EU:T:2023:313) .....	293
<b>2. Rok zastare za povrat neopravdano isplaćenih naknada .....</b>	<b>294</b>
Presuda od 11. listopada 2023., QT/EIB (T-529/22, EU:T:2023:618).....	294
<b>3. Sastav povjerenstva za odabir na internom natječaju .....</b>	<b>295</b>
Presuda od 18. listopada 2023., NZ/Komisija (T-535/22, EU:T:2023:653) .....	295
<b>XIV. Zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu .....</b>	<b>298</b>

Rješenje od 2. veljače 2023., Nicoventures Trading i dr./Komisija (T-706/22 R, EU:T:2023:39).....	298
Rješenje od 1. ožujka 2023., Mazepin/Vijeće (T-743/22 R, EU:T:2023:102) .....	299
Rješenje od 19. srpnja 2023., Mazepin/Vijeće (T-743/22 R II, EU:T:2023:406).....	300
Rješenje od 19. travnja 2023., UC/Vijeće (T-6/23 R, EU:T:2023:206) .....	302
Rješenje od 21. srpnja 2023., Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R, EU:T:2023:417) .....	304
Rješenje od 9. kolovoza 2023., Next Media Project/EFCA (T-338/23 R, EU:T:2023:467) .....	307
Rješenje od 25. rujna 2023., Terminal Ouest Provence/CINEA (T-504/23 R, EU:T:2023:581) .....	309
Rješenje od 27. rujna 2023., Amazon Services Europe/Komisija (T-367/23 R, EU:T:2023:589) .....	310
Rješenje od 29. rujna 2023., Red Bull i dr./Komisija (T-306/23 R, EU:T:2023:590) .....	314

## Predgovor

*Izbor glavnih presuda* godišnja je publikacija koju izrađuje Uprava za istraživanje i dokumentaciju i koja sadržava kratke prikaze glavnih odluka Suda i Općeg suda Europske unije.

U toj se publikaciji navode najvažniji primjeri razvoja sudske prakse, kako su ih utvrdila dva suda. U njoj pravni stručnjaci mogu pronaći sažetu analizu glavnih novosti u sudskoj praksi koje su se dogodile u protekloj godini.

*Izbor glavnih presuda* objavljuje se u obliku zbirke kratkih prikaza, razvrstanih po temama po uzoru na strukturu Ugovorâ Europske unije. U publikaciji se nalaze svi kratki prikazi odluka koje je donijelo veliko vijeće Suda, kao i kratki prikazi određenih presuda vijeća Suda sastavljenih od pet sudaca, s obzirom na njihovu važnost, razmatranu problematiku, interes za javnost i izvornost. Kratki prikazi odluka Općeg suda odabrani su prema sličnoj logici. Za svaki je kratki prikaz postavljena hiperpoveznica koja upućuje na tekst odluke, čime se omogućuje trenutačan pristup njezinu sadržaju.

*Izbor glavnih presuda* u cijelosti je dostupan u digitalnom obliku izravno na internetskoj stranici institucije, i to na svim službenim jezicima Unije.

Celestina Iannone  
Direktorica  
*Istraživanje i dokumentacija*

## Poglavlje 1. – Sud

### I. Zajedničke vrijednosti Europske unije i temeljna prava<sup>1</sup>

#### 1. Vladavina prava i djelotvorna sudska zaštita<sup>2</sup>

##### Presuda od 5. lipnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Povreda obveze države članice – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Članak 267. UFEU-a – Mogućnost upućivanja prethodnog pitanja Sudu – Nadređenost prava Unije – Ovlasti u području ukidanja kaznenog imuniteta sudaca te u području radnog prava, socijalne sigurnosti i umirovljenja sudaca *Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska)* koje su dodijeljene Stegovnom vijeću tog suda – Zabrana da nacionalni sudovi osporavaju zakonitost sudova i ustavnih tijela ili da utvrđuju ili ocjenjuju zakonitost imenovanja sudaca ili njihovih sudskih ovlasti – Sučeva provjera poštovanja određenih zahtjeva koji se odnose na postojanje zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda, utvrđena kao ‚stegovna povreda‘ – Isključiva nadležnost za ispitivanje pitanja povezanih s nepostojanjem neovisnosti suda ili suca koja je dodijeljena Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove *Sąda Najwyższego (Vrhovni sud)* – Članci 7. i 8. Povelje o temeljnim pravima – Prava na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e) te članak 6. stavak 3. drugi podstavak – Članak 9. stavak 1. – Osjetljivi podaci – Nacionalni propisi kojima se sucima nalaže da podnesu izjavu o članstvu u udruženjima, zakladama ili političkim

---

<sup>1</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), **Nordic Info** (C-128/22, [EU:C:2023:951](#)), prikazana u dijelu II.1. „Mjere kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije“; presuda od 5. rujna 2023. (veliko vijeće), **Udlændinge- og Integrationsministeriet (Gubitak danskog državljanstva)** (C-689/21, [EU:C:2023:626](#)), prikazana u dijelu II.2. „Gubitak statusa građanina Unije zbog gubitka državljanstva države članice“; presuda od 6. srpnja 2023., **Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo)** (C-663/21, [EU:C:2023:540](#)), presuda od 6. srpnja 2023., **Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo)** (C-8/22, [EU:C:2023:542](#)), presuda od 6. srpnja 2023., **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Osobito teško kazneno djelo)** (C-402/22, [EU:C:2023:543](#)), prikazane u dijelu IV.1. „Politika azila“; presuda od 18. travnja 2023., **Afrin** (C-1/23 PPU, [EU:C:2023:296](#)), prikazana u dijelu IV.2. „Politika useljavanja“; presuda od 18. travnja 2023. (veliko vijeće), **E. D. L. (Razlog za odbijanje zbog bolesti)** (C-699/21, [EU:C:2023:295](#)), presuda od 6. lipnja 2023. (veliko vijeće), **O. G. (Europski uhidbeni nalog protiv državljanca treće zemlje)** (C-700/21, [EU:C:2023:444](#)), presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), **GN (Razlog za odbijanje koji se temelji na najboljem interesu djeteta)** (C-261/22, [EU:C:2023:1017](#)), prikazane u dijelu V.1. „Europski uhidbeni nalog“; presuda od 7. prosinca 2023., **AP Assistenzprofis** (C-518/22, [EU:C:2023:956](#)), prikazana u dijelu XIV.2. „Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja“; presuda od 9. studenoga 2023., **Všeobecná úverová banka** (C-598/21, [EU:C:2023:845](#)), prikazana u dijelu XV.1. „Nepoštene odredbe“; presuda od 9. veljače 2023., **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i dr. (Oduzimanje prava na boravak turskom radniku)** (C-402/21, [EU:C:2023:77](#)), prikazana u dijelu XVII.2. „Tumačenje međunarodnih sporazuma“.

<sup>2</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 31. siječnja 2023. (veliko vijeće), **Puig Gordi i dr.** (C-158/21, [EU:C:2023:57](#)), prikazana u dijelu V.1. „Europski uhidbeni nalog“; presuda od 22. lipnja 2023. (veliko vijeće), **K. B. i F. S. (Razmatranje po službenoj dužnosti u kaznenim stvarima)** (C-660/21, [EU:C:2023:498](#)), prikazana u dijelu V.2. „Pravo na informiranje u kaznenom postupku“.

strankama kao i funkcijama koje u njima obavljaju te kojima se predviđa objava podataka iz tih izjava na internetu”

U 2017. u okviru Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) osnovana su dva nova vijeća, odnosno Izba Dyscyplinarna (Stegovno vijeće) i Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove).

Zakonom od 20. prosinca 2019. kojim je izmijenjen Zakon o Vrhovnom sudu, a koji je stupio na snagu 2020., tim su dvama vijećima dodijeljene nove nadležnosti, među ostalim nadležnost za odobravanje vođenja kaznenog postupka protiv sudaca ili za njihovo pritvaranje<sup>3</sup>. Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove dobilo je pak isključivu nadležnost za ispitivanje prigovora i pravnih pitanja u vezi s neovisnošću sudova ili sudaca<sup>4</sup>. Usto, na temelju tog zakona o izmjeni zakona, Vrhovnom je sudu zabranjeno, uključujući i potonjem vijeću, da osporava zakonitost sudova, ustavnih tijela države i tijela za nadzor i provedbu prava te da utvrđuje ili ocjenjuje zakonitost imenovanja sudaca<sup>5</sup>. Navedenim se zakonom pojašnjava i pojam stegovne povrede sudaca<sup>6</sup>.

Tim zakonom o izmjeni zakona također je izmijenjen i Zakon o redovnim sudovima, na način da su u njega unesene odredbe koje odgovaraju onima kojima je izmijenjen Zakon o Vrhovnom sudu<sup>7</sup>. Njime je utvrđen sustav koji se primjenjuje na eventualni kazneni postupak pokrenut protiv sudaca redovnih sudova<sup>8</sup>. Usto, on potonjima sucima nalaže, isto kao i sucima Vrhovnog suda, obveze prijave u pogledu pripadnosti udruženjima, neprofitnim zakladama i političkim strankama, uključujući i za razdoblja prije stupanja na dužnost, te predviđa objavljivanje tih podataka na internetu<sup>9</sup>. Velik broj tih novih odredaba primjenjuje se i na upravne sudove<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> Izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 27. stavak 1.

<sup>4</sup> Tako je Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove nadležno, posebice, u području izuzeća sudaca ili prigovora koji se temelje na nepostojanju neovisnosti suda ili suca kao i za odlučivanje o tužbama kojima se želi utvrditi nezakonitost sudskih odluka kada se ona sastoji u osporavanju statusa osobe imenovane na mjesto suca koji je odlučivao u predmetu (izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 26. stavci 2. do 6.). Ono je također isključivo nadležno za ispitivanje pravnih pitanja koja se odnose na neovisnost suda ili suca, koja se postavljaju pred Sądom Najwyższym (Vrhovni sud) (izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 82. stavci 2. do 5.).

<sup>5</sup> Izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 29. stavci 2. i 3.

<sup>6</sup> Sudac Sąda Najwyższego (Vrhovni sud) stegovno odgovara za svoje profesionalne propuste, posebice u slučaju očite i teške povrede zakona, radnji ili propusta koji su takve prirode da se njima sprečava ili ozbiljno ugrožava rad pravosudnog tijela ili radnji kojima se dovodi u pitanje postojanje radnog odnosa suca, djelotvornost imenovanja suca ili zakonitost ustavnog tijela Republike Poljske (izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 72. stavak 1.).

<sup>7</sup> Tako članak 42.a izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima preuzima tekst članka 29. stavaka 2. i 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu, dok njegov članak 107. stavak 1. preuzima tekst članka 72. stavka 1. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu. (vidjeti *supra*).

<sup>8</sup> Vidjeti članke 80. i 129. stavke 1. do 3. izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima.

<sup>9</sup> Članak 88.a izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima u stavcima 1. i 4. pojašnjava da:

„1. Sudac podnosi pisanu izjavu u kojoj navodi:

1. članstvo u udruzi, uključujući naziv i sjedište udruge, funkciju koju obavlja i razdoblje članstva;

2. funkciju koju obavlja u tijelu neprofitne ustanove, uključujući naziv i sjedište ustanove i razdoblje u kojem je obavljao funkciju;

3. članstvo u političkoj stranci prije imenovanja na mjesto suca te članstvo u političkoj stranci za vrijeme mandata prije 29. prosinca 1989., uključujući naziv stranke, funkcije koje je obavljao i razdoblje članstva. [...]

Smatrajući da je donošenjem tih novih odredaba Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije<sup>11</sup>, Europska komisija podnijela je Sudu tužbu zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a.

U presudi donesenoj u ovom predmetu veliko vijeće Suda prihvatilo je tužbu koju je podnijela Komisija. Sud utvrđuje da se tim novim nacionalnim odredbama ugrožava neovisnost sudaca zajamčena odredbama članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje te da se usto povrjeđuju, s jedne strane, obveze koje nacionalni sudovi imaju u okviru mehanizma zahtjeva za prethodnu odluku i, s druge strane, načelo nadređenosti prava Unije. Osim toga, odredbe kojima se uspostavljaju mehanizmi prijave u odnosu na suce i objavljivanje tako pribavljenih podataka na internetu povrjeđuju pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka, koja su utvrđena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i Općom uredbom o zaštiti podataka (u daljnjem tekstu: OUZP<sup>12</sup>).

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, kada je riječ o nadležnosti Suda da odlučuje o Komisijinim prigovorima koji se tiču povrede odredaba članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje kao i načela nadređenosti prava Unije, Sud podsjeća na to da se Unija temelji na vrijednostima zajedničkim državama članicama<sup>13</sup> i da poštovanje tih vrijednosti predstavlja preduvjet pristupanju Uniji<sup>14</sup>. Unija stoga okuplja države koje su slobodno i

---

4. Informacije navedene u izjavama iz stavka 1. javne su te se objavljuju u Biuletynu Informacji Publicznej (Bilten javnih informacija) [...]”.

U pogledu sudaca Sąda Najwyższego (Vrhovni sud) vidjeti članak 45. stavak 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu.

<sup>10</sup> Vidjeti osobito članak 5. stavke 1.a i 1.b, članak 8. stavak 2., članak 29. stavak 1. i članak 49. stavak 1. izmijenjenog Zakona o upravnim sudovima.

<sup>11</sup> Komisija je smatrala da je Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, koji predviđa obvezu država članica da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, na temelju članka 47. Povelje, koji se odnosi na djelotvoran pravni lijek i na pristup zakonom prethodno ustanovljenom neovisnom i nepristranom sudu, na temelju članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a, kojima se predviđa mogućnost (drugi stavak) nekih nacionalnih sudova i obveza (treći stavak) drugih nacionalnih sudova da upute zahtjev za prethodnu odluku, na temelju načela nadređenosti prava Unije i članaka 7. i 8. Povelje kao i članka 6. stavka 1. prvog podstavka točaka (c) i (e) i stavka 3. te članka 9. stavka 1. OUZP-a, koji se odnose na pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka.

<sup>12</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

<sup>13</sup> Članak 2. UEU-a

<sup>14</sup> Članak 49. UEU-a

dobrovoljno odlučile usvojiti te vrijednosti, čije poštovanje i promicanje predstavljaju temeljnu pretpostavku uzajamnog povjerenja između država članica. Stoga je poštovanje od strane države članice tih vrijednosti uvjet za uživanje svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na tu državu članicu te se ne može svesti na obvezu kojom je država kandidatkinja obvezana radi pristupanja Uniji i koje bi se mogla osloboditi nakon svojeg pristupanja. Sud u tom pogledu ističe da se člankom 19. UEU-a konkretizira vrijednost vladavine prava utvrđena u članku 2. UEU-a<sup>15</sup> i predviđa da je na državama članicama da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka kojima se osobama osigurava poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Posljedično, Sud presuđuje da zahtjevi koji proizlaze iz poštovanja vrijednosti i načela kao što su vladavina prava, djelotvorna sudska zaštita i neovisnost pravosuđa ne mogu utjecati na nacionalni identitet država članica, u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a.

Sud podsjeća na to da su države članice dužne pri izboru svojeg ustavnog modela poštovati zahtjev neovisnosti sudova koji proizlazi iz članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i da su stoga osobito dužne osigurati da se – s obzirom na vrijednost vladavine prava – izbjegne svako slabljenje njihova zakonodavstva u području organizacije pravosuđa, suzdržavajući se od donošenja pravila koja mogu ugroziti neovisnost sudaca.

Osim toga, Sud u tom pogledu podsjeća na to da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, protumačen s obzirom na članak 47. Povelje, državama članicama nalaže bezuvjetnu obvezu jasnog i preciznog rezultata, osobito u pogledu neovisnosti i nepristranosti sudova od kojih se traži da tumače i primjenjuju pravo Unije i u pogledu zahtjeva da oni budu prethodno ustanovljeni zakonom, te da on ima izravan učinak koji – u skladu s načelom nadređenosti prava Unije – dovodi do izuzimanja iz primjene svake nacionalne odredbe, odnosno nacionalne sudske ili druge prakse koja je protivna tim odredbama prava Unije. S obzirom na to da Sud ima isključivu nadležnost za davanje konačnog tumačenja prava Unije, nacionalni ustavni sud dužan je izmijeniti, ako je potrebno, vlastitu sudsku praksu ako ona nije u skladu s pravom Unije kako ga tumači Sud. Posljedično, Sud se proglašava nadležnim za ispitivanje Komisijinih prigovora.

Baveći se potom sadržajem Komisijinih prigovora, Sud presuđuje, kao prvo, da je time što je Stegovnom vijeću Vrhovnog suda, čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene, dodijelila nadležnost da odlučuje o predmetima koji izravno utječu na status i obavljanje dužnosti suca ili pomoćnika suca, kao što su zahtjevi za odobrenje pokretanja kaznenog postupka protiv sudaca, kao i o predmetima u području radnog prava, socijalnog osiguranja i onima koji se odnose na umirovljenje sudaca Vrhovnog suda, Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da pravni poredak države članice o kojoj je riječ treba sadržavati jamstva kojima se može izbjeći svaka opasnost od političkog nadzora sadržaja sudskih odluka ili izvršavanja pritiska i zastrašivanja sudaca koji osobito mogu dovesti do dojma nepostojanja neovisnosti ili nepristranosti tih sudaca, čime se može ugroziti povjerenje koje osobe moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava<sup>16</sup>. Važno je i da – kao što je Sud već presudio u vezi s pravilima koja se primjenjuju na sustav stegovnih mjera za suce<sup>17</sup> – s obzirom na, osobito,

---

<sup>15</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, [EU:C:2018:117](#), t. 32.).

<sup>16</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, [EU:C:2021:393](#), t. 216.).

<sup>17</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., *Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), t. 80.).



značajne posljedice koje mogu iz njih proizaći u pogledu kako tijeka karijere sudaca tako i njihovih uvjeta života, odluke kojima se odobrava pokretanje kaznenog progona protiv sudaca o kojima je riječ, njihovo uhićenje i zadržavanje u pritvoru kao i smanjenje njihove plaće ili odluke koje se odnose na ključne aspekte sustava radnog prava, socijalne sigurnosti ili umirovljenja primjenjive na te suce donosi ili nadzire tijelo koje samo ispunjava jamstva svojstvena djelotvornoj sudskoj zaštiti, uključujući zahtjev neovisnosti.

Kao drugo, Sud utvrđuje da je, time što je donijela odredbe koje omogućuju da se ispitivanje poštovanja zahtjeva Unije koji se odnose na zakonom prethodno ustanovljen neovisan i nepristran sud kvalificira<sup>18</sup> kao stegovna povreda, Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje kao i na temelju članka 267. UFEU-a.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da temeljno pravo na pošteno suđenje pretpostavlja posebice da svaki sud ima obvezu provjeriti predstavlja li on po svojem sastavu takav sud kada u tom pogledu dođe do ozbiljne sumnje. On podsjeća i na to da se provjera poštovanja prethodno navedenih zahtjeva može kod nacionalnih sudova pojaviti i u drugim različitim okolnostima i da se takva provjera može, posebice, odnositi na to je li nepravilnost u postupku imenovanja suca mogla dovesti do povrede tog temeljnog prava. U tim se okolnostima činjenica da nacionalni sud izvršava dužnosti koje su mu povjerene Ugovorima i time ispunjava obveze koje ima na temelju tih Ugovora, pri čemu provodi odredbe kao što su članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 47. Povelje, po definiciji ne može utvrditi kao stegovna povreda a da se pritom *ipso facto* ne povrijede te odredbe prava Unije.

Međutim, Sud najprije opaža da su predmetne definicije stegovnih povreda općenite i neprecizne tako da obuhvaćaju slučajeve u kojima su suci obvezni ispitivati ispunjavaju li oni sami ili sud u kojem zasjedaju ili drugi suci ili sudovi zahtjeve koji proizlaze iz odredbi članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje. Predmetne nacionalne odredbe ne omogućuju ni da se zajamči to da je odgovornost dotičnih sudaca zbog sudskih odluka koje trebaju donijeti strogo ograničena na slučajeve koji su potpuno iznimni i da se, posljedično, sustav stegovnih mjera koji se primjenjuje na suce ne može koristiti u svrhu političkog nadzora nad sudskim odlukama. Usto, s obzirom na konkretne uvjete i kontekst u kojima su donesene te nacionalne odredbe, Sud ističe da se izrazi koje je izabrao poljski zakonodavac očito pojavljuju u nizu pitanja koja su nagnala različite poljske sudove na to da Sudu upute zahtjeve za prethodnu odluku u pogledu usklađenosti različitih novijih zakonodavnih izmjena koje su utjecale na ustrojstvo pravosuđa u Poljskoj s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje. Posljedično, Sud smatra da je u ovom slučaju utvrđena opasnost da se navedene nacionalne odredbe tumače na način koji omogućuje da se sustav stegovnih mjera primjenjiv na suce upotrebljava kako bi se nacionalne sudove o kojima je riječ spriječio da dođu do određenih utvrđenja koja se od njih zahtijevaju pravom Unije i da se time utječe na sudske odluke tih sudova, čime se ugrožava neovisnost navedenih sudaca, kao i da su navedene odredbe prava Unije stoga povrijeđene na toj osnovi. Te nacionalne odredbe povrjeđuju i članak 267. UFEU-a jer dovode do opasnosti da se nacionalne suce stegovno sankcionira zbog toga što su Sudu uputili zahtjeve za prethodnu odluku.

Što se, konkretnije, tiče stegovnog prekršaja koji se temelji na „očitoj i teškoj povredi zakona” sudaca Vrhovnog suda<sup>19</sup>, Sud smatra da i nacionalna odredba kojom se on predviđa ugrožava neovisnost tih sudaca jer ne omogućuje da se izbjegne to da se sustav stegovnih mjera primjenjiv na te suce

---

<sup>18</sup> Članak 107. stavak 1. točke 2. i 3. izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima i članak 72. stavak 1. točke 1. do 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu

<sup>19</sup> Članak 72. stavak 1. točka 1. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu

upotrebljava kako bi se stvorio pritisak i odvrćajući učinak koji mogu utjecati na sadržaj njihovih odluka. Ta odredba ograničava i obvezu Vrhovnog suda da uputi Sudu zahtjeve za prethodnu odluku s obzirom na postojanje mogućnosti pokretanja stegovnog postupka.

Kao treće, Sud presuđuje da je, time što je donijela odredbe kojima se nacionalnim sudovima zabranjuje da nadziru poštovanje zahtjeva prava Unije koji se odnose na jamstvo zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda<sup>20</sup>, Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje kao i na temelju načela nadređenosti prava Unije.

U tom pogledu Sud pojašnjava da nacionalnim odredbama nije zabranjeno samo „utvrđivati“, nego i „ocjenjivati“, s obzirom na njihovu „zakonitost“, samo „imenovanje“, ali i „ovlasti za izvršavanje sudačkih funkcija koje proizlaze iz tog imenovanja“. Usto, istim se odredbama zabranjuje bilo kakvo „osporavanje“ „zakonitosti“ „sudova“ te „državnih ustavnih tijela ili tijela za nadzor i zaštitu prava“. No, takve formulacije mogle bi – osobito u posebnom kontekstu u kojem su donesene – dovesti do toga da bi niz akata koje su dotični sudovi obvezni donijeti, u skladu s obvezama koje imaju na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje, zbog svojeg sadržaja ili učinaka mogao biti obuhvaćen takvim zabranama. Usto, s obzirom na to da su navedene nacionalne odredbe takve da mogu sprječavati to da poljski sudovi izuzmu iz primjene odredbe protivne tim dvjema odredbama prava Unije, koje imaju izravni učinak, one mogu povrijediti i načelo nadređenosti tog prava.

Kao četvrto, Sud presuđuje da je, time što je dodijelila isključivu nadležnost za ispitivanje prigovora i pravnih pitanja povezanih s nepostojanjem neovisnosti suda ili suca<sup>21</sup> Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove Vrhovnog suda, Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, članka 47. Povelje kao i na temelju članka 267. UFEU-a i načela nadređenosti prava Unije.

U vezi s time, Sud navodi da se reorganizacija i koncentracija sudskih nadležnosti o kojima je riječ odnose na određene zahtjeve ustavnog i postupovnog ranga koji proizlaze iz odredbi članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje, čije poštovanje treba horizontalno zajamčiti u svim materijalnim područjima primjene prava Unije i pred svim nacionalnim sudovima pred kojima su pokrenuti postupci obuhvaćeni tim područjima. U tom pogledu, te su odredbe usko povezane s načelom nadređenosti prava Unije, čija provedba od strane nacionalnih sudova doprinosi osiguravanju djelotvorne zaštite prava koja se pravom Unije dodjeljuju osobama.

U tom kontekstu, posebice s obzirom na to da svaki nacionalni sud pozvan da primjenjuje pravo Unije ima obvezu provjeriti predstavlja li on po svojem sastavu zakonom prethodno ustanovljen neovisan i nepristran sud, kada u tom pogledu dođe do ozbiljne sumnje, i da takav nacionalni sud u određenim okolnostima mora moći provjeriti je li nepravilnost u postupku imenovanja suca mogla dovesti do povrede temeljnog prava na takav sud, isključeno je da nadzor, od strane nacionalnih sudova, poštovanja tih zahtjeva može općenito i sveobuhvatno provoditi samo jedno nacionalno tijelo, tim više ako to tijelo na temelju nacionalnog prava ni samo ne može ispitivati određene aspekte svojstvene tim zahtjevima. U ovom slučaju Sud utvrđuje da je svrha predmetnih nacionalnih odredbi povjeriti samo jednom tijelu opći nadzor zahtjeva koji se odnose na neovisnost svih sudova i sudaca u

---

<sup>20</sup> Članak 42.a stavci 1. i 2. i članak 55. stavak 4. izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima, članak 26. stavak 3. i članak 29. stavci 2. i 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu te članak 5. stavci 1.a i 1.b izmijenjenog Zakona o upravnim sudovima

<sup>21</sup> Članak 26. stavci 2. i 4. do 6., članak 82. stavci 2. do 5. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu i članak 10. Zakona o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu

pravosudnom i upravnom sustavu, oduzimajući u tom pogledu do tada nadležnim nacionalnim sudovima nadležnost za provođenje različitih vrsta nadzora koje zahtijeva pravo Unije kao i za primjenu sudske prakse Suda. On ponovno ističe posebni kontekst u kojem se nalazi predmetna reorganizacija sudskih nadležnosti provedena Zakonom o izmjeni zakona, koji obilježava okolnost da su poljski suci, osim toga, spriječeni doći do određenih utvrđenja i provesti određene ocjene, što su dužni napraviti na temelju prava Unije.

Sud zaključuje da činjenica da se samo jednom nacionalnom tijelu dodjeljuje nadležnost za provjeru poštovanja temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu, iako potreba za takvom provjerom može nastati pred bilo kojim nacionalnim sudom, zajedno s uvođenjem različitih zabrana i stegovnih povreda, može pridonijeti slabljenju djelotvornosti nadzora u pogledu poštovanja tog temeljnog prava. Time što se na taj način bez razlike onemogućuje svim drugim sudovima da učine ono što je nužno kako bi osigurali poštovanje prava osoba na djelotvornu sudsku zaštitu na način da po potrebi sami izuzmu iz primjene nacionalna pravila protivna zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije, predmetne nacionalne odredbe povređuju i načelo nadređenosti prava Unije. Usto, s obzirom na to da sama činjenica da se Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove Vrhovnog suda dodjeljuje isključiva nadležnost za rješavanje određenih pitanja o primjeni članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje može spriječiti ili obeshrabriti druge sudove da u tom pogledu upućuju prethodna pitanja Sudu, predmetnim se nacionalnim odredbama povređuje i članak 267. UFEU-a.

Kao peto i posljednje, Sud presuđuje da je Poljska, time što je donijela odredbe kojima se sucima nalaže obveza dostave podataka o aktivnostima u udruženjima i neprofitnim zakladama kao i o pripadnosti političkim strankama prije imenovanja, i time što je predvidjela objavljivanje tih podataka<sup>22</sup>, povrijedila pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka, koja su zajamčena Poveljom<sup>23</sup> i OUZP-om<sup>24</sup>.

U tom pogledu, nakon što je zaključio da se u ovom predmetu primjenjuje OUZP i, konkretnije, članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e) i članak 9. stavak 1. te uredbe, Sud utvrđuje da ciljevi koje je navela Poljska u potporu predmetnim odredbama i koji se sastoje od smanjenja rizika mogućnosti da na suce u izvršavanju njihovih dužnosti utječu razmatranja koja se odnose na privatne ili političke interese kao i od jačanja povjerenja osoba u postojanje takve nepristranosti, predstavljaju ciljeve od općeg interesa koje priznaje Unija, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, ili ciljeve od javnog interesa u smislu OUZP-a<sup>25</sup>. Sud ipak podsjeća na to da, iako takav cilj može stoga dopustiti ograničenja ostvarivanja prava zajamčenih člancima 7. i 8. Povelje, to vrijedi samo pod uvjetom da ta ograničenja stvarno ispunjavaju taj cilj i da su mu proporcionalna.

Ispitujući nužnost predmetnih mjera, Sud ističe da Poljska nije navela jasna i konkretna objašnjenja u kojima se navodi po čemu objava informacija o članstvu suca u političkoj stranci prije imenovanja na mjesto suca i za vrijeme mandata prije 29. prosinca 1989. može u ovom trenutku pridonijeti jačanju prava osoba na ispitivanje njihova predmeta pred sudom koji ispunjava zahtjev nepristranosti. S obzirom na posebni kontekst u kojem su doneseni Zakon o izmjeni zakona i navedene mjere, Sud osim toga smatra da su te mjere zapravo donesene kako bi se nanijela šteta profesionalnom ugledu

---

<sup>22</sup> Članak 88.a izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima, članak 45. stavak 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu i članak 8. stavak 2. izmijenjenog Zakona o upravnim sudovima

<sup>23</sup> Članak 7. i članak 8. stavak 1. Povelje

<sup>24</sup> Članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e), članak 6. stavak 3 i članak 9. stavak 1. OUZP-a

<sup>25</sup> U smislu članka 6. stavka 3. i članka 9. stavka 2. točke (g) OUZP-a

dotičnih sudaca i mišljenju koje osobe imaju o njima. Stoga navedene mjere nisu prikladne za postizanje legitimnog cilja koji se navodi u ovom predmetu.

Kad je riječ o drugim informacijama, koje se odnose na trenutačno ili prethodno članstvo u udruženju ili neprofitnoj zakladi, Sud smatra da se ne može isključiti *a priori* da činjenica da se takve informacije objavljuju na internetu pridonosi otkrivanju postojanja eventualnih sukoba interesa koji mogu utjecati na nepristrano obavljanje dužnosti dotičnih sudaca tijekom ispitivanja određenih predmeta, pri čemu takva transparentnost može općenitije doprinijeti jačanju povjerenja osoba u tu nepristranost i u pravosuđe. Međutim, on ističe, s jedne strane, da se u ovom predmetu dotični osobni podaci odnose posebice na razdoblja prije datuma od kojeg je sudac dužan dati traženu izjavu. No, Sud presuđuje da se, ako ne postoji vremensko ograničenje predmetnih prethodnih razdoblja, ne može smatrati da su predmetne mjere ograničene na ono što je strogo nužno kako bi se pridonijelo jačanju prava osoba na to da njihov slučaj ispita sud koji ispunjava zahtjev nepristranosti. S druge strane te kada je riječ o odvagivanju koje treba provesti između cilja u općem interesu koji se ostvaruje i predmetnih prava, Sud ističe, najprije, da se objavom predmetnih informacija na internetu s navođenjem imena, ovisno o predmetu poslovanja udruženja ili neprofitnih zaklada, mogu otkriti informacije o određenim osjetljivim aspektima privatnog života dotičnih sudaca, osobito njihova vjerska ili filozofska uvjerenja. Potom, dodaje da predmetnom obradom osobnih podataka ti podaci postaju slobodno dostupni na internetu cjelokupnoj javnosti, a zatim i potencijalno neograničenom broju osoba. Naposljetku, ističe da u posebnom kontekstu u kojem su donesene osporavane nacionalne odredbe, objava tih osobnih podataka na internetu dotične suce može izložiti opasnosti od neopravdane stigmatizacije i tako neopravdano utjecati na mišljenje koje osobe i opća javnost imaju o njima kao i opasnosti od neopravdanog ometanja razvoja njihove karijere. U tim okolnostima, Sud zaključuje da obrada osobnih podataka poput one o kojoj je riječ predstavlja osobito teško zadiranje u temeljna prava dotičnih osoba na poštovanje njihova privatnog života i zaštitu njihovih osobnih podataka.

Provodeći potom odvagivanje ozbiljnosti tog zadiranja s važnosti navedenog cilja u općem interesu, Sud utvrđuje da, vodeći računa o općem i posebnom nacionalnom kontekstu u kojem su donesene osporavane nacionalne odredbe kao i osobito teškim posljedicama koje te nacionalne odredbe mogu imati na dotične suce, rezultat tog odvagivanja nije uravnotežen. U usporedbi sa statusom *quo ante* koji proizlazi iz nacionalnog pravnog okvira koji je prethodno postojao, objava predmetnih osobnih podataka na internetu predstavlja potencijalno znatno zadiranje u temeljna prava zajamčena člankom 7. i člankom 8. stavkom 1. Povelje, pri čemu se to zadiranje u ovom slučaju ne može opravdati eventualnim koristima koje bi iz njega mogle proizići u smislu sprečavanja sukoba interesa kod sudaca i povećanja povjerenja u njihovu nepristranost.

### **Presuda od 13. srpnja 2023. (veliko vijeće), YP i dr. (Ukidanje imuniteta i suspenzija suca) (C-615/20 i C-671/20, [EU:C:2023:562](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Nadređenost prava Unije – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Obveza lojalne suradnje – Ukidanje imuniteta od kaznenog progona i suspenzija suca s dužnosti, koje je naložila Izba Dyscyplinarna (Stegovno vijeće) Sądu Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) – Nepostojanje neovisnosti i nepristranosti tog vijeća – Izmjena sudačkog sastava određenog za odlučivanje u predmetu koji je do tada bio dodijeljen tom sucu – Zabrana nacionalnim sudovima, pod prijetnjom stegovnih sankcija, da dovode u pitanje legitimnost suda, ugrožavaju njegovo funkcioniranje ili ocjenjuju zakonitost ili djelotvornost imenovanja sudaca odnosno zakonitost ili djelotvornost njihovih pravosudnih ovlasti – Obveza predmetnih sudova i tijela nadležnih u području određivanja i izmjene sudačkih sastava da izuzmu iz primjene mjere ukidanja imuniteta i suspenzije dotičnog suca – Obveza tih sudova i tijela da izuzmu iz primjene nacionalne odredbe kojima se propisuju navedene zabrane“*

- **Predmet C-615/20**

Na temelju optužnice Prokurature Okręgowe w Warszawie (Okružno državno odvjetništvo u Varšavi) osoba YP i drugi okrivljenici optuženi su pred Sądom Okręgowym w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) zbog niza kaznenih djela. Taj je predmet dodijeljen sucu I. T. kao sucu pojedincu tog suda.

U trenutku kada se taj predmet nalazio u vrlo odmakloj fazi postupka, Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Glavno državno odvjetništvo, Odjel za unutarnje poslove, Poljska) podnijela je 14. veljače 2020. Stegovnom vijeću Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska)<sup>26</sup> zahtjev za odobrenje kaznenog progona suca I. T. jer je on u prosincu 2017. dopustio predstavnicima medija snimanje slika i zvukova na raspravi, tijekom objave odluke u predmetu i usmenog izlaganja njezina obrazloženja pa je time navodno otkrio informacije iz istrage Okružnog državnog odvjetništva u Varšavi u dotičnom predmetu.

Odlukom od 18. studenoga 2020. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) Stegovno vijeće odobrilo je pokretanje kaznenog postupka protiv suca I. T., suspendiralo ga je s njegovih dužnosti i smanjilo iznos njegove plaće za 25 % tijekom te suspenzije.

Sud koji je uputio zahtjev, odnosno Okružni sud u Varšavi koji je zadužen za kazneni postupak protiv osobe YP i u okviru kojeg sudac I. T. zasjeda kao sudac pojedinac, ističe da ga sporna odluka može spriječiti da nastavi taj postupak. U tom je kontekstu sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupak kako bi Sudu postavio pitanje, u biti, o usklađenosti s pravom Unije nacionalnih odredbi kojima se tijelu čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene dodjeljuje nadležnost za odobravanje pokretanja kaznenih postupaka protiv sudaca redovnih sudova i, u slučaju davanja takvog odobrenja, za njihovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće tijekom navedene suspenzije. Tim se pitanjima u biti želi utvrditi je li, s obzirom na te odredbe i načela prava Unije<sup>27</sup>, sudac pojedinac u sastavu suda koji je uputio zahtjev i dalje ovlašten nastaviti s razmatranjem glavnog predmeta unatoč spornoj odluci kojom je suspendiran sa svojih dužnosti.

- **Predmet C-671/20**

Drugi predmet tiče se kaznenog postupka koji Okružno državno odvjetništvo u Varšavi vodi protiv osobe M. M., koja je optužena za različita kaznena djela, u vezi s odlukom tog državnog odvjetništva kojom se nalaže uspostava prisilne hipoteke na nekretnini u vlasništvu osobe M. M. Ta je osoba protiv te odluke podnijela žalbu Okružnom sudu u Varšavi, odnosno sudu na kojem je predmet povezan s tom žalbom prvotno dodijeljen sucu I. T.

Nakon donošenja sporne odluke kojom je, među ostalim, sudac I. T. suspendiran sa svojih dužnosti, predsjednik Okružnog suda u Varšavi naložio je predsjednici odjela u kojem je zasjedao sudac I. T. da izmijeni sastav suda u predmetima koji su bili dodijeljeni tom sucu, osim predmeta u kojem je navedeni sudac I. T. uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-615/20. Slijedom toga, ta

---

<sup>26</sup> Zakonom od 8. prosinca 2017. o Vrhovnom sudu uspostavljeno je novo vijeće unutar navedenog suda, naziva Izba Dyscyplinarna (u daljnjem tekstu: Stegovno vijeće). Zakonom od 20. prosinca 2019. o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu, koji je stupio na snagu 2020., tom su vijeću dodijeljene nove nadležnosti, među ostalim, za odobravanje pokretanja kaznenog postupka protiv sudaca ili njihova smještanja u pritvor (članak 27. stavak 1. točka 1.a).

<sup>27</sup> Odnosno članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a kojima se utvrđuju načelo vladavine prava i zahtjevi djelotvorne sudske zaštite, kao i načela nadređenosti, lojalne suradnje i pravne sigurnosti.

je predsjednica odjela donijela odluku kojom se preraspodjeljuju predmeti koji su prvotno dodijeljeni sucu I. T., među kojima je i predmet koji se odnosi na osobu M. M.

Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odnosno suca pojedinca Okružnog suda u Varšavi kao drugog sudačkog sastava kojem je taj predmet preraspodijeljen, ti događaji svjedoče o tome da je predsjednik tog suda priznao obvezujuću snagu spornoj odluci smatrajući da je suspenzija s dužnosti suca I. T. prepreka tomu da navedeni predmet ispita taj sudac odnosno da postoji trajna prepreka takvom ispitivanju.

Taj sud pita ima li akt kao što je sporna odluka obvezujuću prirodu i jesu li legitimni drugi sudački sastavi određeni nakon izvršenja te odluke. Osim toga, navodi da mu je novijim nacionalnim odredbama zabranjeno, pod prijetnjom stegovnih sankcija, razmatranje obvezujuće prirode navedene odluke. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima Sudu u biti traži da se utvrdi može li, s obzirom na odredbe i načela prava Unije<sup>28</sup>, smatrati tu odluku neobvezujućom, a da pritom ne nastane opasnost od stegovne odgovornosti suca pojedinca koji zasjeda u okviru tog suda, što bi imalo za posljedicu to da on nema temelja za odlučivanje u glavnom predmetu koji mu je preraspodijeljen nakon navedene odluke te treba li taj predmet, prema tome, preraspodijeliti sucu koji je prvotno bio zadužen za njega.

U presudi u tim spojenim predmetima Sud, zasjedajući u velikom vijeću, upućuje na zaključke sadržane u svojoj sudskoj praksi<sup>29</sup>, osobito u presudi od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca)<sup>30</sup>. On u biti odlučuje da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a protivne nacionalne odredbe koje omogućuju tijelu, kao što je Stegovno vijeće, čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene, ukidanje imuniteta sucu, suspenziju s njegovih dužnosti i smanjenje njegove plaće. On također pojašnjava koje su posljedice takvog zaključka, imajući u vidu načelo nadređenosti prava Unije i načelo lojalne suradnje utvrđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a, za nacionalni sud u pogledu akta kao što je sporna odluka koji, protivno članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, podrazumijeva suspenziju s dužnosti suca koji zasjeda kao sudac pojedinac, kao i za pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava navedenog nacionalnog suda.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud presuđuje da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a protivne nacionalne odredbe kojima se tijelu čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene dodjeljuje nadležnost za odobravanje pokretanja kaznenih postupaka protiv sudaca redovnih sudova i, u slučaju davanja takvog odobrenja, za njihovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće tijekom navedene suspenzije.

U tom pogledu Sud ističe da je od podnošenja tih dvaju prethodnih predmeta donio presudu Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) u kojoj je, među ostalim, presudio da je Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a time što je ovlastila Stegovno vijeće, čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčeni<sup>31</sup>, da odlučuje o predmetima

---

<sup>28</sup> Odnosno članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kao i načela nadređenosti, lojalne suradnje i pravne sigurnosti.

<sup>29</sup> Sudska praksa koja se odnosi na nepostojanje neovisnosti i nepristranosti Stegovnog vijeća uspostavljenog Zakonom iz 2017. o Vrhovnom sudu, kako je izmijenjen u okviru reforme poljskog pravosuđa iz 2019.

<sup>30</sup> Presuda od 5. lipnja 2023., *Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca)* (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

<sup>31</sup> U točki 102. presude Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), Sud je na temelju zaključaka iz svoje ranije sudske prakse (točka 112. presude od 15. srpnja 2021., *Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), ponovio svoju ocjenu prema kojoj Stegovno vijeće ne ispunjava zahtjev neovisnosti i nepristranosti.

koji imaju izravan utjecaj na status i izvršavanje sudačkih dužnosti, poput zahtjeva za odobrenje pokretanja kaznenog postupka protiv sudaca<sup>32</sup>.

Sud je u prethodno navedenoj presudi naglasio da sama mogućnost da suci budu izloženi opasnosti od toga da se odobrenje za njihov kazneni progon može zatražiti i dobiti od tijela čija neovisnost nije zajamčena može utjecati na njihovu vlastitu neovisnost i da isto vrijedi u pogledu opasnosti da takvo tijelo odlučuje o njihovoj mogućoj suspenziji s dužnosti i smanjenju njihove plaće<sup>33</sup>.

U ovom je slučaju sporna odluka donesena u odnosu na suca I. T.<sup>34</sup> na temelju nacionalnih odredbi za koje je Sud u prethodno navedenoj presudi utvrdio da su protivne članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a jer se njima nadležnost za donošenje akata poput te odluke dodjeljuje takvom tijelu.

Iako su tijela predmetne države članice dužna izmijeniti nacionalne odredbe koje su predmet presude zbog povrede obveze kako bi ih se uskladilo sa zahtjevima prava Unije, sudovi te države članice imaju pak obvezu osigurati poštovanje te presude prilikom izvršavanja svojih zadaća, što osobito podrazumijeva da ti sudovi moraju uzeti u obzir, prema potrebi, pravne elemente koji su u njoj navedeni kako bi odlučili o opsegu primjene odredbi prava Unije koje imaju zadaću primijeniti. Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-615/20 pozvan je da u glavnom postupku izvede sve posljedice koje proizlaze iz zaključaka presude Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca).

Kao drugo, Sud tumači članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, načelo nadređenosti prava Unije i načelo lojalne suradnje na način da:

- s jedne strane, sudački sastav nacionalnog suda – pred kojim se vodi predmet u sastavu suca pojedinca protiv kojeg je tijelo čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene donijelo odluku kojom se odobrava pokretanje kaznenog progona, nalaže njegova suspenzija s dužnosti i smanjenje plaće – može izuzeti iz primjene takvu odluku kojom se sprečava izvršavanje njegove nadležnosti u tom predmetu i,
- s druge strane, pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkog sastava tog nacionalnog suda također moraju izuzeti iz primjene tu odluku kojom se navedeni sudački sastav sprečava da izvršava tu nadležnost.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da se na temelju ustaljene sudske prakse<sup>35</sup> načelom nadređenosti prava Unije nalaže, među ostalim, svakom nacionalnom sudu koji je u okviru svoje nadležnosti zadužen za primjenu odredaba prava Unije obveza da osigura puni učinak zahtjeva tog prava u sporu koji je pred njim pokrenut, prema potrebi izuzimajući po službenoj dužnosti iz primjene svaki nacionalni propis ili praksu koji su protivni odredbi prava Unije s izravnim učinkom, pri čemu ne mora tražiti ni čekati prethodno ukidanje tog nacionalnog propisa ili prakse kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom. Poštovanje te obveze izraz je načela lojalne suradnje.

---

<sup>32</sup> Presuda Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), t. 1. izreke

<sup>33</sup> Presuda Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), t. 101.

<sup>34</sup> To jest redovni sud od kojeg se na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a može tražiti da odluči o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije.

<sup>35</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2022., **RS (Učinak presuda ustavnog suda)** (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), t. 53. i 55. i navedena sudska praksa).

Doista, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, tumačen s obzirom na članak 47. Povelje o temeljnim pravima<sup>36</sup>, ima izravan učinak koji dovodi do izuzimanja iz primjene svake nacionalne odredbe odnosno nacionalne sudske ili druge prakse koja je protivna tim odredbama prava Unije kako ih tumači Sud<sup>37</sup>.

Čak i ako ne postoje nacionalne zakonodavne mjere koje su okončale povredu obveze koju je utvrdio Sud, nacionalni sudovi moraju poduzeti sve mjere kako bi se olakšalo ostvarenje punog učinka prava Unije u skladu sa zaključcima iz presude kojom se utvrđuje ta povreda. Osim toga, oni su dužni, na temelju načela lojalne suradnje, ukloniti nezakonite posljedice povrede prava Unije.

Kako bi ispunio navedene obveze, nacionalni sud mora izuzeti iz primjene akt poput sporne odluke – kojim se nalaže suspenzija suca s dužnosti protivno članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a – kada je to neophodno s obzirom na predmetnu postupovnu situaciju kako bi se zajamčila nadređenost prava Unije<sup>38</sup>.

Naposljetku, Sud naglašava da u situaciji kada je akt poput sporne odluke donijelo tijelo koje nije neovisni i nepristrani sud u smislu prava Unije nije moguće učinkovito se pozvati ni na kakav razlog koji se temelji na načelu pravne sigurnosti odnosno koji je povezan s navodnom pravomoćnošću te odluke, a kako bi se spriječilo sud koji je uputio zahtjev i pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda da izuzmu iz primjene takvu odluku<sup>39</sup>.

U tom pogledu Sud primjećuje da je sud koji je uputio zahtjev prekinuo glavni postupak u predmetu C-615/20 do donošenja ove presude. U tom se kontekstu ne čini da bi se mogla ugroziti pravna sigurnost kad bi postupak nastavio voditi sudac u sudačkom sastavu suca pojedinca suda koji je uputio zahtjev, osobito u odmakloj fazi u kojoj se nalazi navedeni postupak koji je osobito složen. Naprotiv, čini se da bi se nastavkom njegova vođenja omogućilo da postupanje u glavnom predmetu dovede do odluke koja je u skladu, s jedne strane, sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i, s druge strane, s pravom dotičnih osoba na pošteno suđenje u razumnom roku.

U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-615/20 može osnovano izuzeti iz primjene spornu odluku, tako da može nastaviti razmatrati glavni predmet u svojem trenutačnom sastavu, što pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda ne mogu spriječiti.

Kao treće, Sud tumači članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kao i načela nadređenosti prava Unije i lojalne suradnje, u vezi sa situacijom sudačkog sastava nacionalnog suda, kao što je sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-671/20, kojem je aktom Stegovnog vijeća, poput sporne odluke, preraspodijeljen predmet koji je do tada bio dodijeljen drugom sudačkom sastavu tog nacionalnog suda, kako bi utvrdio, među ostalim, treba li taj sud koji je uputio zahtjev u ovom slučaju izuzeti iz primjene tu odluku i suzdržati se od daljnjeg razmatranja navedenog predmeta.

---

<sup>36</sup> Kojim se državama članicama nalaže bezuvjetna obveza jasnog i preciznog rezultata, osobito u pogledu neovisnosti i nepristranosti sudova od kojih se traži da tumače i primjenjuju pravo Unije i u pogledu zahtjeva da oni budu prethodno ustanovljeni zakonom.

<sup>37</sup> Presuda Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca), t. 78. i navedena sudska praksa

<sup>38</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., **W. Ž. (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje)** (C-487/19, [EU:C:2021:798](#), t. 159. i 161.)

<sup>39</sup> Vidjeti u tom smislu presudu W. Ž. (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje), t. 160.



Sud u tom pogledu ističe da se obveza nacionalnih sudova da izuzmu iz primjene odluku koja protivno članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a dovodi do suspenzije s dužnosti suca – kada je to neophodno s obzirom na postupovnu situaciju o kojoj je riječ kako bi se zajamčila nadređenost prava Unije – nalaže, među ostalim, sudačkom sastavu kojem je predmet preraspodijeljen zbog takve odluke. Taj se sudački sastav stoga mora suzdržati od postupanja u tom predmetu. Navedena obveza također obvezuje tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda, koja stoga moraju preraspodijeliti isti predmet sudačkom sastavu pred kojim je prvotno pokrenut postupak.

U ovom se slučaju ne može s uspjehom isticati nijedno razmatranje koje se temelji na načelu pravne sigurnosti odnosno koje je povezano s navodnom pravomoćnošću navedene odluke.

Sud u tom pogledu ističe da je u predmetu C-671/20 glavni postupak prekinut do donošenja ove presude, za razliku od drugih predmeta dodijeljenih sucu I. T. koji su u međuvremenu također bili preraspodijeljeni drugim sudačkim sastavima, ali čije je razmatranje bilo nastavljeno odnosno, ovisno o slučaju, čak i okončano donošenjem odluke u tim novim sastavima. U tim se okolnostima čini da bi se, time da sudac I. T. nastavi s vođenjem tog postupka, omogućilo da navedeni postupak, neovisno o kašnjenju zbog sporne odluke, dovede do odluke koja je istodobno u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i sa zahtjevima koji proizlaze iz prava dotičnog pojedinca na pošteno suđenje.

Stoga Sud tumači članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, načelo nadređenosti prava Unije i načelo lojalne suradnje na način da:

- s jedne strane, sudački sastav nacionalnog suda – kojem je predmet, koji je do tada bio dodijeljen drugom sudačkom sastavu tog suda, preraspodijeljen zbog odluke koju je donijelo tijelo čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene i koje je odobrilo pokretanje kaznenog progona protiv suca pojedinca u potonjem sudačkom sastavu te naložilo njegovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće i koji je odlučio prekinuti postupanje u tom predmetu do donošenja prethodne odluke Suda – mora izuzeti iz primjene tu odluku i suzdržati se od daljnjeg razmatranja navedenog predmeta i,
- s druge strane, pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda dužna su u takvom slučaju preraspodijeliti taj isti predmet sudačkom sastavu koji je prvotno bio zadužen za njega.

Što se tiče, kao četvrto, nacionalnih odredbi i sudske prakse Ustavnog suda koje spominje sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-671/20<sup>40</sup>, a koje bi bile prepreka tomu da potonji sud može odlučiti o nepostojanju obvezujuće snage akta kao što je sporna odluka i, po potrebi, izuzeti je iz primjene, iako bi to bio dužan s obzirom na odgovore Suda na njegova druga pitanja, Sud ističe da se činjenica da nacionalni sud izvršava dužnosti koje su mu povjerene Ugovorima i time ispunjava obveze koje ima na temelju njih, pri čemu provodi odredbu kao što je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, po definiciji ne može ni zabraniti ni utvrditi kao stegovna povreda sudaca koji odlučuju u takvom sudu<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Člankom 42.a stavcima 1. i 2. Zakona od 27. srpnja 2001. o redovnim sudovima, kako je izmijenjen Zakonom od 20. prosinca 2019., propisuju se, među ostalim, zabrane navedenim sudovima da dovode u pitanje legitimnost sudova ili da ocjenjuju zakonitost imenovanja suca odnosno njegove ovlasti izvršavanja zadaća u području sudovanja. Člankom 107. stavkom 1. točkom 3. istog zakona utvrđuje se kao stegovna povreda, među ostalim, svaka radnja sudaca redovnih sudova kojom se dovodi u pitanje djelotvornost imenovanja suca.

<sup>41</sup> Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca), t. 132.

Također, uzimajući u obzir izravan učinak članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, načelom nadređenosti prava Unije nalaže se nacionalnim sudovima da izuzmu iz primjene svaku nacionalnu sudsku praksu koja je protivna toj odredbi prava Unije kako je tumači Sud. Isto tako, u slučaju da nakon presuda koje je donio Sud nacionalni sud zaključi da je ustavnosudska praksa protivna pravu Unije, činjenica da taj nacionalni sud, u skladu s načelom nadređenosti tog prava, izuzima iz primjene tu ustavnosudsku praksu ne može dovesti do utvrđivanja njegove stegovne odgovornosti<sup>42</sup>.

Stoga se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a kao i načelima nadređenosti prava Unije i lojalne suradnje protive:

- s jedne strane, nacionalne odredbe kojima se nacionalnom sudu zabranjuje, pod prijetnjom stegovnih sankcija sucima u njegovu sastavu, razmatranje obvezujuće prirode akta – koji je donijelo tijelo čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene i koje je odobrilo pokretanje kaznenog progona protiv suca te naložilo njegovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće – i, ovisno o slučaju, njegovo izuzimanje iz primjene i,
- s druge strane, ustavnosudska praksa na temelju koje akti o imenovanju sudaca ne mogu biti predmet sudskog nadzora jer se navedenom ustavnosudskom praksom zabranjuje takvo ispitivanje.

#### **Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Krajowa Rada Sądownictwa (Ostanak suca na dužnosti) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Pojam ‚sud‘ – Kriteriji – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove) Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) – Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputilo sudsko vijeće koje nema svojstvo neovisnog i nepristranog suda prethodno ustanovljenog na temelju zakona – Nedopuštenost“*

Osoba L. G., sudac Sąda Okręgowog w K. (Okružni sud u K., Poljska), u dopisu od 30. prosinca 2020. obavijestila je Krajowu Radu Sądownictwu (Državno sudbeno vijeće, Poljska) (u daljnjem tekstu: KRS) da namjerava nastaviti obavljati svoje dužnosti i nakon što je navršila dob za odlazak u redovnu mirovinu. Osoba L. G. podnijela je tužbu sudu koji je uputio zahtjev jer je KRS donio odluku o obustavi postupka pokrenutog povodom tog zahtjeva zbog isteka prekluzivnog roka predviđenog za njegovo podnošenje. Budući da je taj sud imao dvojbe u pogledu toga je li s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a usklađen nacionalni propis kojim se, s jedne strane, učinak takve izjave suca uvjetuje odobrenjem KRS-a i, s druge strane, za tu izjavu predviđa apsolutni prekluzivni rok, uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

U ovom je slučaju tijelo koje je uputilo zahtjev sastavljeno od triju sudaca Izbe Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove, Poljska, u daljnjem tekstu: Vijeće za izvanredni nadzor), uspostavljene u okviru Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) u okviru nedavnih

---

<sup>42</sup> Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), t. 132.

reformi poljskog pravosudnog sustava<sup>43</sup>. Ta tri suca imenovana su u to vijeće na temelju odluke br. 331/2018, koju je 28. kolovoza 2018. donio KRS (u daljnjem tekstu: odluka br. 331/2018).

Međutim, s jedne strane, ta je odluka poništena presudom koju je 21. rujna 2021. donio Naczelny Sąd Administracyjny (Visoki upravni sud, Poljska)<sup>44</sup>. S druge strane, u presudi od 8. studenoga 2021., Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske<sup>45</sup> (u daljnjem tekstu: presuda Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske), Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) zaključio je da postoji kršenje zahtjeva u pogledu postojanja „zakonom ustanovljenog suda“ koji se navodi u članku 6. stavku 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>46</sup>, zbog postupka koji je na temelju odluke br. 331/2018 doveo do imenovanja članova dvaju tročlanih sudskih vijeća unutar Vijeća za izvanredni nadzor.

Sud zasjeda u velikom vijeću te u svojoj presudi odlučuje da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten uz obrazloženje da tijelo koje je uputilo zahtjev nije „sud“ u smislu članka 267. UFEU-a.

### **Ocjena Suda**

Najprije, Sud podsjeća na to da, kako bi ocijenio je li tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku „sud“ u smislu članka 267. UFEU-a, uzima u obzir niz okolnosti, primjerice je li to tijelo ustanovljeno na temelju zakona, je li stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno. U tom je pogledu Sud već istaknuo da Vrhovni sud kao takav ispunjava ta zahtjeve te je pojasnio da, ako zahtjev za prethodnu odluku dolazi od nacionalnog suda, onda treba presumirati da on ispunjava navedene zahtjeve neovisno o njegovu konkretnom sastavu. Naime, u okviru prethodnog postupka Sud nije ovlašten, s obzirom na podjelu funkcija između njega i nacionalnog suda, provjeravati je li odluka kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku donesena u skladu s nacionalnim pravilima o ustrojstvu sudova i o sudskom postupku.

Međutim, ta se presumpcija može oboriti kada pravomoćna sudska odluka koju je donio sud države članice ili međunarodni sud dovede do zaključka da sudac koji čini sud koji je uputio zahtjev nema svojstvo zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)<sup>47</sup>.

U tom pogledu Sud ističe da su presuda Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske koju je donio ESLJP i presuda Visokog upravnog suda od 21. rujna 2021. pravomoćne i da su se konkretno odnosile na okolnosti u kojima su bili imenovani suci Vijeća za izvanredni nadzor na temelju odluke br. 331/2018.

Konkretnije, s jedne strane, u presudi Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske ESLJP je u bitnome utvrdio da je do imenovanja članova u sastavu predmetnih sudskih vijeća unutar Vijeća za izvanredni nadzor došlo očitim kršenjem temeljnih nacionalnih pravila koja uređuju postupak imenovanja

---

<sup>43</sup> To vijeće, kao i drugo novo vijeće Vrhovnog suda, odnosno Izba Dyscyplinarna (Stegovno vijeće, Poljska), osnovani su na temelju ustave o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017., koji je stupio na snagu 3. travnja 2018.

<sup>44</sup> Ta je presuda donesena slijedom presude od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo), (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

<sup>45</sup> CE:ECHR:2021:1108JUD004986819

<sup>46</sup> Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

<sup>47</sup> Vidjeti presudu od 29. ožujka 2022., *Getin Noble Bank* (C-132/20, [EU:C:2022:235](#), t. 72.).

sudaca. Iako je točno da je od šestero sudaca u sastavu sudskih vijeća unutar Vijeća za izvanredni nadzor o kojima je riječ u predmetima u kojima je donesena ta presuda samo jedan od njih član tijela koje je uputilo zahtjev, iz obrazloženja navedene presude ipak jasno proizlazi da ocjene koje je iznio ESLJP vrijede bez razlike za sve suce tog Vijeća koji su u njega imenovani u sličnim okolnostima, a posebno na temelju odluke br. 331/2018.

S druge strane, u presudi od 21. rujna 2021., Visoki upravni sud poništio je odluku br. 331/2018, pozivajući se prije svega na utvrđenja i ocjene koje se u velikoj mjeri poklapaju s onima navedenima u presudi Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske.

S obzirom na utvrđenja i ocjene koje proizlaze iz tih dviju presuda, kao i njegove sudske prakse, Sud ispituje treba li smatrati da je presumpcija poštovanja zahtjevâ „suda“ u smislu članka 267. UFEU-a oborena kad je riječ o tijelu koje je uputilo zahtjev.

U tom pogledu Sud naglašava, kao prvo, da su suci u sastavu tijela koje je uputilo zahtjev imenovani u Vijeće za izvanredni nadzor na prijedlog KRS-a, odnosno tijela u čijem su sastavu, nakon nedavnih zakonskih izmjena<sup>48</sup>, 23 od 25 članova imenovale izvršna i zakonodavna vlast ili su oni pripadnici tih vlasti. Točno je da činjenica da je tijelo koje je uključeno u postupak imenovanja sudaca – kao što je KRS – sastavljeno pretežito od članova koje je izabrala zakonodavna vlast ne može sama po sebi dovesti u pitanje svojstvo suda koji je prethodno ustanovljen na temelju zakona i neovisnost sudaca imenovanih nakon provođenja tog postupka. Međutim, drugačije je u slučaju kad ta činjenica u kombinaciji s drugim relevantnim okolnostima i uvjetima u kojima su te odluke donesene dovodi do takvih nedoumica. Međutim, zakonske izmjene u pogledu KRS-a provedene su istodobno s donošenjem znatne reforme Vrhovnog suda, koja je posebno uključivala formiranje dvaju novih vijeća unutar tog suda te snižavanje dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca navedenog suda. Te izmjene stoga su provedene u trenutku u kojem su brojna ispražnjena ili novostvorena sudačka mjesta u Vrhovnom sudu trebala biti uskoro popunjena.

Kao drugo, Vijeću za izvanredni nadzor, koje je na taj način stvoreno *ex nihilo*, povjerene su nadležnosti u iznimno osjetljivim područjima kao što su izborni sporovi i sporovi vezani uz održavanje referenduma ili izvanredni pravni lijekovi koji omogućuju ishođenje ukidanja pravomoćnih odluka koje su donijeli redovni sudovi ili druga vijeća Vrhovnog suda.

Kao treće, istodobno uz prethodno navedene zakonske izmjene, pravila koja uređuju pravne lijekove koje je moguće podnijeti protiv odluka KRS-a kojima se predlažu kandidati za imenovanje na dužnosti suca Vrhovnog suda, bila su suštinski izmijenjena, čime se dokinula djelotvornost takvih pravnih lijekova. U tom je pogledu Sud naglasio i da su se ograničenja uvedena potonjim izmjenama odnosila samo na žalbe koje se podnose protiv odluka KRS-a o podnesenim prijavama za sudačke dužnosti u Vrhovnom sudu, dok se s druge strane na odluke KRS-a o podnesenim prijavama za sudačke dužnosti u drugim nacionalnim sudovima i dalje primjenjivao opći sustav sudskog nadzora koji je prije bio na snazi<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Članak 9.bis Ustawe o Krajowej Radzie Sądownictwa (Zakon o Državnom sudbenom vijeću) od 12. svibnja 2011., kako je izmijenjena Ustawom o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjenama Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona) od 8. prosinca 2017., koja je stupila na snagu 17. siječnja 2018., i Ustawom o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjenama Zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih drugih zakona) od 20. srpnja 2018., koji je stupio na snagu 27. srpnja 2018.

<sup>49</sup> Presuda od 2. ožujka 2021., **A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#), t. 157., 162. i 164.)

Kao četvrto, Sud je u presudi W. Ž. (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje)<sup>50</sup> također već istaknuo da je prilikom imenovanja, na temelju odluke br. 331/2018, člana Vijeća za izvanredni nadzor o kojem je riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda, Visoki upravni sud, kojem je bila podnesena tužba za poništenje te odluke, 27. rujna 2018. naložio obustavu njezina izvršenja. Ta se ista okolnost pojavljuje u slučaju imenovanja triju članova koji zasjedaju u sastavu tijela koje je uputilo zahtjev. Prema tome, zbog činjenice da je predsjednik Republike Poljske, u hitnom postupku i bez čekanja da bude poznato obrazloženje rješenja od 27. rujna 2018., imenovanja o kojima je riječ proveo na temelju odluke br. 331/2018 koja je tim rješenjem bila suspendirana, ozbiljno je ugroženo načelo diobe vlasti koje karakterizira funkcioniranje pravne države.

Kao peto, dok je pred Visokim upravnim sudom pokrenut postupak povodom tužbe za poništenje odluke br. 331/2018 te je on zastao s donošenjem odluke u tom sporu dok Sud ne donese presudu u predmetu A. B. i dr.<sup>51</sup>, poljski je zakonodavac donio zakon kojim se predviđa, među ostalim, isključenje bilo kakvih budućih pravnih lijekova protiv odluka KRS-a kojima se predlaže imenovanje sudaca Vrhovnog suda kao i obustava postupaka povodom pravnih lijekova te vrste u postupcima koji su u tijeku<sup>52</sup>. Međutim, kad je riječ o izmjenama koje su na taj način uvedene tim zakonom, Sud je već presudio da takve izmjene mogu sugerirati, posebno ako se promatraju zajedno s nizom drugih kontekstualnih okolnosti da je poljska zakonodavna vlast u konkretnom slučaju djelovala s konkretnom namjerom da spriječi svaku mogućnost provođenja sudskog nadzora nad odlukama o kojima je riječ<sup>53</sup>.

Kao šesto i posljednje, Sud pojašnjava da, iako je točno da se učinci prethodno navedene presude Vrhovnog suda od 21. rujna 2021. nisu odnosili na valjanost i učinak predsjedničkih akata o imenovanju na dotične sudačke dužnosti, akt kojim KRS predlaže imenovanje kandidata na sudačku dužnost u Vrhovnom sudu ipak predstavlja *conditio sine qua non* da bi predsjednik Republike Poljske mogao imenovati tog kandidata na takvu dužnost.

Zaključno, Sud odlučuje da sve prethodno navedene sustavne i kontekstualne okolnosti, koje su odlikovale imenovanje u Vijeće za izvanredni nadzor triju sudaca u sastavu tijela koje je uputilo zahtjev, dovode do toga da ono nema svojstvo neovisnog i nepristranog suda koji je prethodno ustanovljen na temelju zakona u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, tako da taj sastav nije „sud“ u smislu članka 267. UFEU-a. Naime, te okolnosti mogu kod pojedinaca pobuditi opravdanu sumnju u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na zainteresirane osobe i sudsko vijeće čiji su te osobe članovi, osobito izravnih ili neizravnih utjecaja nacionalne zakonodavne i izvršne vlasti, te u pogledu njihove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese. Navedene okolnosti stoga mogu dovesti do izostanka dojma neovisnosti ili nepristranosti tih sudaca i tog tijela, što može ugroziti povjerenje koje pojedinci moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava.

---

<sup>50</sup> Presuda od 6. listopada 2021., **W. Ž. (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje)** (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

<sup>51</sup> Presuda od 2. ožujka 2021., **A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

<sup>52</sup> Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Zakon o izmjenama Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o ustrojstvu upravnih sudova) od 26. travnja 2019., koji je stupio na snagu 23. svibnja 2019.

<sup>53</sup> Presuda od 2. ožujka 2021., **A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#), t. 137. i 138.)

## 2. Načela zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni

### Presuda od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367)

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Odluka 2006/928/EZ – Mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 15. stavak 1. – Članak 47. – Članak 49. stavak 3. – Javne dužnosti za koje se provode izbori – Sukob interesa – Nacionalni propis kojim se predviđa zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju – Sankcija koja je dopunska prestanku obnašanja mandata – Načelo proporcionalnosti”*

Tužitelj iz glavnog postupka izabran je 2016. za gradonačelnika općine MN (Rumunjska). U izvješću izrađenom 2019. Agenția Națională de Integritate (ANI) (Državna agencija za integritet, Rumunjska) utvrdila je da on nije poštovao pravila koja uređuju sukobe interesa u upravnim stvarima. Kada bi to izvješće postalo konačno, tužitelj bi mandat automatski prestao te bi mu bila izrečena dodatna zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine.

Tužitelj iz glavnog postupka podnio je tužbu kojom je zahtijevao poništenje tog izvješća, istaknuvši da se pravu Unije protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se osobi za koju se smatra da je postupala u situaciji sukoba interesa automatski izriče takva zabrana koja se ne može prilagođavati ovisno o težini počinjenje povrede<sup>54</sup>. Odlučujući o toj tužbi sud koji je uputio zahtjev odlučio je upitati Sud o usklađenosti te zabrane s načelom razmjernosti kazni<sup>55</sup>, pravom na rad<sup>56</sup> i pravom na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje<sup>57</sup>, koji su zajamčeni Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

#### Ocjena Suda

Kao prvo, Sud presuđuje da se članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije ne primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa da se u upravnom postupku izreknu mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti, ako ta mjera nije kaznenopravne prirode.

---

<sup>54</sup> Članak 25. Legee nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Zakon br. 176/2010 o integritetu u obavljanju javnih funkcija i dužnosti, izmjenama i dopunama Zakona br. 144/2007 o stvaranju, ustrojstvu i funkcioniranju Državne agencije za integritet i o izmjenama i dopunama drugih normativnih akata) od 1. rujna 2010. Taj zakon provodi drugo mjerilo iz Priloga Odluci Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.).

<sup>55</sup> Članak 49. stavak 3. Povelje

<sup>56</sup> Članak 15. stavak 1. Povelje

<sup>57</sup> Članak 47. Povelje

S tim u vezi, tri su kriterija relevantna za ocjenu kaznenopravne prirode sankcije: pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, sama priroda kažnjivog djela i stupanj strogosti sankcije.

Najprije, kad je riječ o prvom kriteriju, ni automatski prestanak mandata u slučaju utvrđenja sukoba interesa ni zabrana obavljanja bilo koje javne dužnosti za koju se provode izbori u rumunjskom se pravu ne smatraju kaznenopravnim sankcijama. Nadalje, drugi kriterij podrazumijeva provjeru nastoji li se mjerom o kojoj je riječ postići osobito represivna svrha. Cilj zakonodavstva o kojem je riječ je osigurati integritet i transparentnost u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprječavanje institucionalne korupcije. Stoga je svrha te zabrane, kao i automatskog prestanka mandata, očuvanje pravilnog funkcioniranja i transparentnosti države trajnim okončanjem situacija sukoba interesa. Stoga se takvom mjerom nastoji postići u bitnome preventivni, a ne represivni cilj. Što se tiče trećeg kriterija, takva se mjera zabrane ne sastoji od izricanja kazne zatvora ili novčane kazne, nego zabrane budućeg obavljanja određenih djelatnosti, to jest javnih dužnosti za koje se provode izbori, a odnosi se na točno određenu skupinu osoba koje imaju poseban status. Ona je ograničenog trajanja i ne odnosi se na pravo glasa.

Budući da navedena mjera nije kaznenopravne prirode, ne može se ispitati s obzirom na članak 49. stavak 3. Povelje.

Ipak, budući da se njime provodi pravo Unije, nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u svakom slučaju mora biti usklađeno s načelom proporcionalnosti kao glavnim načelom prava Unije.

S tim u vezi, Sud utvrđuje, kao drugo, da se tom načelu ne protivi to zakonodavstvo pod uvjetom da, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, njegova primjena dovodi do izricanja sankcije koja je razmjerna težini povrede koja se njome sankcionira, s obzirom na cilj osiguranja integriteta i transparentnosti u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprečavanja institucionalne korupcije. To nije tako kada, iznimno, utvrđeno nezakonito ponašanje, s obzirom na taj cilj, nije ozbiljno, dok je učinak navedene sankcije na osobnu, profesionalnu i financijsku situaciju te osobe osobito težak.

Stoga automatsko izricanje sankcije o kojoj je riječ omogućuje trajno okončanje situacije utvrđenog sukoba interesa te istodobno očuvanje funkcioniranja države i izabраниh tijela o kojima je riječ. Usto, čini se da činjenica da su previđeni i automatski prestanak mandata i automatska zabrana obavljanja bilo kakve druge javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju koje je dovoljno dugo može odvratiti osobe koje obnašaju mandat za koji se provode izbori da se nađu u takvoj situaciji te ih može potaknuti da poštuju obveze koje imaju u tom području.

Usto, što se tiče nužnosti zabrane o kojoj je riječ, rumunjski zakonodavac utvrdio je njezino trajanje na tri godine uzimajući u obzir koliko radnje koje predstavljaju sukob interesa ozbiljno utječu na funkcioniranje države i društva. Dakle, navedena se zabrana izriče kao posljedica povrede koju je počinila osoba koja obavlja javne dužnosti za koje se provode izbori i koja je nedvojbeno teška. S tim u vezi, moraju se uzeti u obzir i utvrđeni opseg sukoba interesa i razina korupcije u nacionalnom javnom sektoru. Osim toga, navedena je zabrana vremenski ograničena i primjenjuje se samo na određene kategorije osoba koje obavljaju javne dužnosti te se odnosi samo na određene djelatnosti, odnosno javne dužnosti za koje se provode izbori, pri čemu ne sprječava obavljanje nikakve druge profesionalne djelatnosti.

Naposljetku, kad je riječ o proporcionalnosti mjere o kojoj je riječ, s obzirom na težinu povrede javnog interesa koja proizlazi iz radnji korupcije i sukoba interesa, čak i onih najbeznačajnijih, koje su počinile osobe izabrane na izborima, u nacionalnom kontekstu visoke opasnosti od korupcije, ta mjera u načelu nije neproporcionalna s obzirom na kazneno djelo koje se njome sankcionira. Međutim, činjenica da u pogledu trajanja te zabrane nije predviđena nikakva mogućnost prilagodbe ne može isključiti mogućnost da, u određenim iznimnim slučajevima, ta sankcija može biti neproporcionalna.

Kao treće, Sud pojašnjava da pravo obnašanja mandata za koji se provode izbori, osvojenog nakon provedbe demokratskog izbornog postupaka, kao što je to mandat gradonačelnika, nije obuhvaćeno člankom 15. stavkom 1. Povelje.

Iako je tekst te odredbe oblikovan široko, njezino područje primjene ne uključuje pravo obnašanja, tijekom određenog trajanja, takvog mandata. Naime, članak 15. Povelje sadržan je u njezinoj glavi II., naslovljenoj „Slobode“, dok su posebne odredbe koje se odnose na pravo kandidiranja na izborima sadržane u različitoj glavi, odnosno glavi V., naslovljenoj „Prava građana“<sup>58</sup>. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava potvrđuje to tumačenje<sup>59</sup>.

Kao četvrto i posljednje, Sud utvrđuje da se članku 47. Povelje ne protivi nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ, pod uvjetom da osoba na koju se ono odnosi može djelotvorno pobijati zakonitost izvješća u kojem je sadržano utvrđenje postojanja sukoba interesa i sankcije izrečene na temelju tog izvješća, uključujući njezinu razmjernost.

Pravo na djelotvoran pravni lijek podrazumijeva, među ostalim, to da nositelj tog prava može pristupiti sudu nadležnom za osiguranje poštovanja prava koja mu jamči pravo Unije i, u tu svrhu, za ispitivanje svih pravnih i činjeničnih pitanja relevantnih za rješavanje spora koji se pred njim vodi. U predmetnom slučaju to pravo pretpostavlja da sud koji je uputio zahtjev može nadzirati zakonitost izvješća o ocjeni koje pobija tužitelj iz glavnog postupka i, po potrebi, poništiti to izvješće i sankcije koje su izrečene na temelju njega.

### **Presuda od 24. srpnja 2023. (veliko vijeće), Lin (C-107/23 PPU, [EU:C:2023:606](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Članak 325. stavak 1. UFEU-a – Konvencija PFI – Članak 2. stavak 1. – Obveza suzbijanja prijevара koje štete financijskim interesima Unije s pomoću odvraćajućih i učinkovitih mjera – Obveza predviđanja kaznenih sankcija – Porez na dodanu vrijednost (PDV) – Direktiva 2006/112/EZ – Teške prijevare u području PDV-a – Rok zastare kaznene odgovornosti – Presuda ustavnog suda kojom se utvrđuje nevaljanom nacionalna odredba kojom se uređuju razlozi za prekid tog roka – Sustavna opasnost od nekažnjivosti – Zaštita temeljnih prava – Članak 49. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni – Zahtjevi predvidljivosti i preciznosti kaznenog zakona – Načelo retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona (lex mitior) – Načelo pravne sigurnosti – Nacionalni standard zaštite temeljnih prava – Obveza sudova države članice da izuzmu iz primjene presude ustavnog suda i/ili vrhovnog suda te države članice u slučaju neusklađenosti s pravom Unije – Stegovna odgovornost sudaca u slučaju nepoštovanja tih presuda – Načelo nadređenosti prava Unije“*

Tijekom 2010. osobe C. I., C. O., K. A., L. N. i S. P. (u daljnjem tekstu: zainteresirane osobe) nisu u svojim poslovnim knjigama evidentirale poslovne transakcije kao ni prihode od prodaje nacionalnim korisnicima plinskog ulja, koje su kupili u skladu sa sustavom odgode plaćanja trošarine, čime su nanijeli štetu državnom proračunu, osobito u pogledu poreza na dodanu vrijednost (PDV) i trošarine na plinsko ulje.

---

<sup>58</sup> Vidjeti članke 39. i 40. Povelje koji se odnose na biračko pravo i pravo kandidiranja na izborima za Europski parlament odnosno na lokalnim izborima.

<sup>59</sup> Vidjeti presudu ESLJP-a od 8. studenoga 2016., Savisaar protiv Estonije, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516.



Presudom objavljenom 25. lipnja 2018. Curtea Constitutională (Ustavni sud, Rumunjska) proglasila je neustavnom nacionalnu odredbu kojom se uređuje prekid roka zastare kaznene odgovornosti jer se njome povređuje načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni<sup>60</sup>. Taj je sud nadalje pojasnio, u presudi objavljenoj 9. lipnja 2022., da, s obzirom na propust rumunjskog zakonodavca neposredno nakon te presude iz 2018., rumunjsko pozitivno pravo nije predviđalo nijedan razlog za prekid navedenog roka zastare od datuma objave te presude do stupanja na snagu, 30. svibnja 2022., odredbe koja je zamijenila odredbu koja je utvrđena nevaljanom<sup>61</sup>.

Presudom od 30. lipnja 2020. Curtea de Apel Braşov (Žalbeni sud u Braşovu, Rumunjska), sud koji je uputio zahtjev, naložila je da se zainteresiranim osobama osuđujućom odlukom ili potvrdom osuđujuće odluke izreknu kazne zatvora zbog počinjenja kaznenih djela utaje poreza i zločinačkog udruživanja. Te osobe podnijele su protiv te presude izvanredne žalbe za ukidanje zbog toga što su osuđene iako je već istekao rok za zastaru njihove kaznene odgovornosti. Konkretno, tvrdile su da činjenica da u prethodno navedenom razdoblju pozitivno pravo nije predviđalo nikakvu mogućnost prekida rokova zastare sama po sebi čini blaži kazneni zakon koji se na njih treba primijeniti u skladu s načelom retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona (*lex mitior*). S tim u vezi zainteresirane osobe pozvale su se na presudu od 25. listopada 2022. koju je donio Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska) i u kojoj je taj sud ocijenio da se na pravomoćnu osuđujuću presudu načelno može odnositi izvanredna žalba za ukidanje presude na temelju učinaka presuda Ustavnog suda kao blažeg kaznenog zakona (*lex mitior*)<sup>62</sup>.

Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da bi u slučaju prihvaćanja navedenog tumačenja rok zastare u ovom slučaju istekao prije nego što je osuđujuća presuda protiv zainteresiranih osoba postala pravomoćna, što bi dovelo do obustave kaznenog postupka i nemogućnosti izricanja te osuđujuće presude.

Taj sud dvoji o usklađenosti tog tumačenja s pravom Unije jer bi ono dovelo do oslobađanja zainteresiranih osoba od kaznene odgovornosti za kaznena djela teške prijevare koja štete financijskim interesima Unije. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev naglašava da će možda morati, ako se pokaže da tumačenje u skladu s pravom Unije nije moguće, izuzeti iz primjene presude Ustavnog suda i/ili Vrhovnog kasacijskog suda. Međutim, novi sustav stegovnih mjera omogućuje kažnjavanje sudaca koji su u zloj vjeri ili teškom nepažnjom postupili protivno presudama tih sudova.

U okviru hitnog prethodnog postupka pokrenutog po službenoj dužnosti Sud, zasjedajući u velikom vijeću, pojašnjava obveze koje za države članice proizlaze iz, s jedne strane, zahtjeva borbe protiv prijevare koje štete financijskim interesima Unije i, s druge strane, imperativa poštovanja temeljnih prava, kako su zaštićena u pravu Unije i nacionalnom pravu.

## Ocjena Suda

---

<sup>60</sup> U toj odredbi, to jest članku 155. stavku 1. rumunjskog Kaznenog zakonika, bilo je propisano da se rok zastare kaznene odgovornosti prekida izvršenjem „bilo koje postupovne radnje“. Prema mišljenju Ustavnog suda, ta odredba nije bila predvidljiva te je bila protivna načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni s obzirom na to da je izraz „bilo koja postupovna radnja“ obuhvaćao i radnje o kojima osumnjičenik ili optuženik nije obaviješten, što ga je spriječilo da se upozna s okolnošću da je počeo teći novi rok zastare njegove kaznene odgovornosti.

<sup>61</sup> Članak 155. stavak 1. Kaznenog zakonika izmijenjen je na način da se rok zastare kaznene odgovornosti prekida izvršenjem bilo koje postupovne radnje o kojoj treba obavijestiti osumnjičenika ili optuženika.

<sup>62</sup> U toj presudi od 25. listopada 2022. Vrhovni kasacijski sud pojasnio je da u rumunjskom pravu pravila o prekidu roka zastare kaznene odgovornosti proizlaze iz materijalnog kaznenog prava i da se stoga na njih primjenjuje načelo zabrane retroaktivnosti kaznenog zakona, ne dovodeći pritom u pitanje načelo retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona (*lex mitior*).

Sud utvrđuje da ni članak 325. stavak 1. UFEU-a ni članak 2. stavak 1. Konvencije PFI<sup>63</sup> ne obvezuju sudove države članice da izuzmu iz primjene presude Ustavnog suda kojima se utvrđuje nevaljanom nacionalna zakonodavna odredba kojom se uređuju razlozi za prekid roka zastare u kaznenim stvarima, čak i ako te presude podrazumijevaju da će se velik broj kaznenih predmeta, koji se odnose, među ostalim, na kaznena djela teške prijevare koja štete financijskim interesima Unije, obustaviti zbog zastare kaznene odgovornosti.

U tom pogledu Sud najprije pojašnjava da unatoč tomu što je donošenje pravila kojima se uređuje zastara kaznene odgovornosti za kaznena djela koja štete financijskim interesima Unije na dan nastanka činjenica u glavnom postupku bilo u nadležnosti država članica, one su prilikom izvršavanja te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije. Prema tome, one su dužne odvrćućim i učinkovitim mjerama suzbijati prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja štete financijskim interesima Unije te poduzimati potrebne mjere kako bi osigurale da se postupanja koja predstavljaju prijevaru koja šteti navedenim interesima, uključujući prijevare u području PDV-a, kažnjavaju učinkovitim, razmjernim i odvrćućim kaznenim sankcijama. S tim u vezi te države moraju voditi računa o tome da pravila o zastari propisana nacionalnim pravom omogućavaju učinkovit progon kaznenih djela povezanih s takvim prijevarama.

Primjena presuda Ustavnog suda kojima se utvrđuje nevaljanom nacionalna zakonodavna odredba kojom se uređuju razlozi za prekid roka zastare kaznene odgovornosti dovela bi do obustave kaznenog postupka i nemogućnosti izricanja osuđujućih presuda protiv zainteresiranih osoba. Nadalje, ta primjena mogla bi dovesti do ukidanja kaznene odgovornosti u znatnom broju drugih predmeta, čime bi se izazvala sustavna opasnost od nekažnjivosti kaznenih djela teške prijevare koja štete financijskim interesima Unije. Postojanje navedene opasnosti protivno je obvezama država članica iz članka 325. stavka 1. UFEU-a i članka 2. stavka 1. Konvencije PFI.

Budući da te odredbe imaju izravan učinak, nacionalni sudovi načelno su dužni, na temelju načela nadređenosti prava Unije, dati puni učinak obvezama koje iz njih proizlaze i po potrebi izuzeti iz primjene nacionalne propise koji u okviru postupka koji se odnosi na teške prijevare koje štete financijskim interesima Unije onemogućavaju primjenu učinkovitih i odvrćućih sankcija radi borbe protiv takvih kaznenih djela. Stoga je očito da su ti sudovi načelno dužni izuzeti iz primjene navedene presude.

Međutim, budući da kazneni postupci pokrenuti zbog kaznenih djela povezanih s PDV-om predstavljaju provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), također treba provjeriti je li obveza izuzimanja takvih presuda iz primjene protivna zaštiti temeljnih prava, u ovom slučaju onih koja su u pravnom poretku Unije utvrđena u članku 49. stavku 1. Povelje<sup>64</sup>. S obzirom na to da pravila kojima se uređuje zastara u kaznenim stvarima nisu obuhvaćena područjem primjene te odredbe, obvezom izuzimanja iz primjene navedenih presuda ne mogu se povrijediti temeljna prava poput onih utvrđenih u navedenoj odredbi.

---

<sup>63</sup> Konvencija sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, potpisana u Bruxellesu 26. srpnja 1995. i priložena Aktu Vijeća od 26. srpnja 1995. (SL 1995., C 316, str. 48.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 14., str. 50., u daljnjem tekstu: Konvencija PFI).

<sup>64</sup> Ta odredba, kojom se u pravu Unije utvrđuje načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni i načelo retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona (*lex mitior*), glasi kako slijedi: „Nitko ne može biti proglašen krivim za kazneno djelo počinjeno činom ili propustom koje, u času počinjenja, po unutrašnjem ili po međunarodnom pravu nije bilo predviđeno kao kazneno djelo. Isto se tako ne može odrediti teža kazna od one koja je bila primjenljiva u času kad je kazneno djelo počinjeno. Ako je, nakon počinjenja kaznenog djela, zakonom propisana blaža kazna, primjenjuje se takva kazna”.

Međutim, ako sud države članice mora provjeriti usklađenost s temeljnim pravima nacionalne odredbe ili mjere kojom se, u situaciji u kojoj radnje država članica nisu u potpunosti određene pravom Unije, provodi to pravo u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, nacionalna tijela i sudovi mogu primijeniti i nacionalne standarde zaštite temeljnih prava, pod uvjetom da pritom tom primjenom ne ugroze razinu zaštite predviđenu Poveljom te nadređenost, jedinstvo i djelotvornost prava Unije. Budući da u rumunjskom pravu pravila o prekidu roka zastare kaznene odgovornosti proizlaze iz materijalnog kaznenog prava i stoga se na njih primjenjuje načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni te načelo retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona (*lex mitior*), ta načela treba smatrati nacionalnim standardima zaštite temeljnih prava.

U tom pogledu Sud podsjeća, kao prvo, na važnost načela zakonitosti kaznenih djela i kazni, kako u pravnom poretku Unije tako i u nacionalnim pravnim porecima, s obzirom na njegove zahtjeve koji se odnose na predvidljivost, preciznost i zabranu retroaktivnosti kaznenog zakona. Ti zahtjevi predstavljaju poseban izraz načela pravne sigurnosti, koje je bitan element vladavine prava, koji je u članku 2. UFEU-a utvrđen kao temeljna vrijednost Unije i kao vrijednost zajednička državama članicama.

U ovom slučaju Ustavni sud primijenio je nacionalni standard zaštite načela zakonitosti kaznenih djela i kazni s obzirom na njegove zahtjeve koji se odnose na predvidljivost i preciznost kaznenog zakona, a tim se standardom nadopunjuje zaštita od proizvoljnosti u kaznenim stvarima koju pravo Unije pruža na temelju načela pravne sigurnosti. S obzirom na važnost te zaštite od proizvoljnosti, navedeni standard može predstavljati prepreku obvezi koju nacionalni sudovi imaju na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a da izuzmu iz primjene nacionalne odredbe kojima se uređuje zastara u kaznenim stvarima.

Kao drugo, Sud odlučuje da su, suprotno tomu, na temelju članka 325. stavka 1. UFEU-a i članka 2. stavka 1. Konvencije PFI, sudovi države članice dužni izuzeti iz primjene nacionalni standard zaštite koji se odnosi na načelo retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona (*lex mitior*) i koji omogućuje osporavanje, uključujući u okviru pravnih lijekova protiv pravomoćnih presuda, prekida roka zastare kaznene odgovornosti u predmetima koji se tiču kaznenih djela teške prijevare koja štete financijskim interesima Unije zbog postupovnih radnji izvršenih prije utvrđenja nevaljanosti nacionalne zakonodavne odredbe kojom se uređuju razlozi za prekid roka zastare u kaznenim stvarima.

Naime, za razliku od nacionalnog standarda zaštite koji se odnosi na načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni u smislu zahtjeva koji se odnose na predvidljivost i preciznost kaznenog zakona, kojim se samo neutralizira učinak prekida koji imaju postupovne radnje izvršene u razdoblju od 25. lipnja 2018., datuma objave presude kojom se utvrđuje nevaljanom nacionalna zakonodavna odredba o kojoj je riječ, i 30. svibnja 2022., datuma stupanja na snagu odredbe kojom se zamjenjuje ta odredba, nacionalni standard zaštite koji se odnosi na načelo retroaktivne primjene blažeg zakona (*lex mitior*) omogućavao bi neutralizaciju učinka prekida koji imaju postupovne radnje izvršene čak i prije 25. lipnja 2018. Primjenom navedenog nacionalnog standarda zaštite povećava se na taj način sustavna opasnost od nekažnjivosti kaznenih djela teške prijevare koja štete financijskim interesima Unije, protivno zahtjevima utvrđenima u članku 325. UFEU-a i članku 2. stavku 1. Konvencije PFI.

U tim okolnostima, s obzirom na nužno odvagivanje potonjeg nacionalnog standarda zaštite i odredbi članka 325. UFEU-a i članka 2. stavka 1. Konvencije PFI, primjenom navedenog standarda koju provodi nacionalni sud mogla bi se ugroziti nadređenost, jedinstvo i djelotvornost prava Unije.

Naposljetku, Sud utvrđuje da se načelu nadređenosti protivi nacionalni propis ili praksa na temelju kojih su nacionalni redovni sudovi države članice obvezani odlukama ustavnog i vrhovnog suda te države članice te zbog toga i zbog mogućeg utvrđivanja stegovne odgovornosti dotičnih sudaca ne mogu po službenoj dužnosti izuzeti iz primjene sudske prakse koja proizlazi iz tih odluka, čak i ako smatraju, s obzirom na presudu Suda, da je ta sudska praksa protivna odredbama prava Unije s izravnim učinkom. Naime, činjenica da nacionalni sud izvršava dužnosti koje su mu povjerene Ugovorima i time ispunjava obveze koje ima na temelju njih, pri čemu u skladu s načelom

nadređenosti prava Unije provodi odredbu tog prava kao što je članak 325. stavak 1. UFEU-a ili članak 2. stavak 1. Konvencije PFI, kao i tumačenje Suda u pogledu te odredbe, po definiciji se ne može utvrditi kao stegovna povreda sudaca koji zasjedaju u takvom sudu a da se pritom ta odredba i to načelo time *ipso facto* ne povrijede.

### 3. Načelo *ne bis in idem*

#### Presuda od 14. rujna 2023., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, [EU:C:2023:663](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo ne bis in idem – Sankcija izrečena u području nepoštene poslovne prakse – Kaznena priroda sankcije – Kaznena sankcija koja je u državi članici izrečena nakon što je u drugoj državi članici donesena sankcija u području nepoštene poslovne prakse, ali je postala pravomoćna prije potonje sankcije – Članak 52. stavak 1. – Ograničenja načela ne bis in idem – Pretpostavke – Usklađivanje postupaka i sankcija“*

U kolovozu 2016. talijansko tijelo nadležno za tržišno natjecanje izreklo je društvima Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft (u daljnjem tekstu: VWGI i VWAG) novčanu kaznu od pet milijuna eura jer su provodila nepoštenu poslovnu praksu u smislu Zakonika o zaštiti potrošača. Predmetna kažnjiva djela sastojala su se, s jedne strane, od stavljanja na tržište u Italiji, počevši od 2009., dizelskih vozila opremljenih sustavima namijenjenima iskrivljavanju podataka pri mjerenju emisija onečišćujućih tvari i, s druge strane, od širenja promidžbenih poruka u kojima se ističe usklađenost tih vozila s kriterijima predviđenima u propisima o zaštiti okoliša. VWGI i VWAG pobijali su odluku talijanskog tijela nadležnog za tržišno natjecanje pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija).

U lipnju 2018., prije nego što je taj sud donio presudu, državno odvjetništvo koje je postupalo u Njemačkoj izreklo je društvu VWAG novčanu kaznu od milijun eura, u skladu sa Zakonom o upravnim kažnjivim dijelima. Ta se novčana kazna odnosila, među ostalim, na stavljanje na tržište dizelskih vozila opremljenih sustavima namijenjenima iskrivljavanju podataka pri mjerenju emisija onečišćujućih tvari te na širenje promidžbenih poruka u kojima se ističe usklađenost tih vozila s kriterijima predviđenima u propisima o zaštiti okoliša. Odluka navedenog državnog odvjetništva postala je konačna 13. lipnja 2018., s obzirom na to da se društvo VWAG nije koristilo svojim pravom da je pobija te je usto platilo novčanu kaznu koja je u njoj predviđena.

U travnju 2019. Okružni upravni sud za Lacij odbio je tužbu društava VWGI i VWAG, među ostalim, uz obrazloženje da se načelu *ne bis in idem* ne protivi zadržavanje novčane kazne predviđene u odluci talijanskog tijela nadležnog za tržišno natjecanje.

Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), kojemu su navedena društva podnijela žalbu protiv te presude, odlučio je Sudu postaviti pitanja o uvjetima pod kojima je moguće uvesti ograničenja načela *ne bis in idem*, utvrđenog u članku 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu:

Povelja)<sup>65</sup>, u situaciji u kojoj dolazi do kumuliranja postupaka izricanja sankcija u dvjema državama članicama, koje vode tijela nadležna u različitim sektorima djelatnosti.

U svojoj presudi Sud najprije pojašnjava da upravna novčana kazna predviđena nacionalnim propisom, koju je društvu izreklo nacionalno tijelo nadležno u području zaštite potrošača zbog nepoštene poslovne prakse, iako je nacionalnim propisom kvalificirana kao upravna sankcija, čini kaznenu sankciju u smislu članka 50. Povelje ako ima represivnu svrhu i ako odražava visok stupanj strogosti.

Sud potom ističe da se načelu *ne bis in idem*, utvrđenom u toj odredbi, protivi nacionalni propis koji dopušta zadržavanje na snazi novčane sankcije kaznene prirode izrečene pravnoj osobi za nepoštenu poslovnu praksu u slučaju kada je ta osoba za ista djela osuđena u drugoj državi članici, čak i ako je ta osuda nastupila nakon datuma donošenja odluke o izricanju te novčane kazne, ali je postala konačna prije pravomoćnosti presude povodom pravnog lijeka podnesenog protiv te odluke.

Naposlijetku, Sud odlučuje da članak 52. stavak 1. Povelje<sup>66</sup> dopušta ograničenje primjene načela *ne bis in idem*, utvrđenog u članku 50. Povelje, na način da se omogući kumuliranje postupaka ili sankcija za isto djelo ako su ispunjeni uvjeti iz navedene odredbe Povelje, kako su precizirani sudskom praksom. Tako je, kao prvo, potrebno da to kumuliranje ne predstavlja prekomjeran teret za dotičnu osobu, kao drugo, da postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koje se radnje i propusti mogu kumulirati i, kao treće, da su predmetni postupci provedeni dovoljno usklađeno i vremenski blizu.

### **Ocjena Suda**

Kada je riječ, kao prvo, o ocjeni kaznene prirode progonâ i sankcija, Sud podsjeća na to da načelo *ne bis in idem*, kako je utvrđeno u članku 50. Povelje, zabranjuje kumulaciju kako progonâ tako i sankcija kaznene prirode u smislu tog članka za ista djela i protiv iste osobe. Pri provedbi takve ocjene Sud se oslanja na tri relevantna kriterija proizišla iz sudske prakse. Prvi je pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, drugi je sama priroda kažnjivog djela, a treći je stupanj težine sankcije koja se dotičnoj osobi može izreći. Kada je riječ, konkretno, o drugom kriteriju, sama okolnost da sankcija ima i preventivnu svrhu ne može joj oduzeti svojstvo kaznene sankcije. Naime, u samoj je prirodi kaznenih sankcija to da im je cilj kako represija tako i prevencija od nezakonitih postupanja. Kada je riječ o trećem kriteriju, Sud podsjeća na to da se stupanj strogosti mjera o kojima je riječ ocjenjuje s obzirom na najvišu kaznu predviđenu relevantnim odredbama. Na taj način, upravna novčana sankcija koja može dosegnuti iznos od pet milijuna eura odražava stupanj strogosti koji može ići u prilog analizi prema kojoj je ta sankcija kaznene prirode.

Kao drugo, prilikom ocjenjivanja je li talijanski propis o kojemu je riječ u skladu s načelom *ne bis in idem*, predviđenim u članku 50. Povelje, Sud najprije pojašnjava uvjet „bis“. Da bi se moglo smatrati da je sudskom odlukom pravomoćno odlučeno o djelima koja su predmet drugog postupka, nužno je ne samo da je ta odluka postala pravomoćna nego i da je ona donesena nakon ocjene merituma predmeta. Iako je točno da primjena načela *ne bis in idem* pretpostavlja postojanje ranije pravomoćne

---

<sup>65</sup> U skladu s tom odredbom, „[n]ikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u Uniji u skladu sa zakonom“.

<sup>66</sup> U skladu s tom odredbom, „[s]vako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba“.

odluke, iz toga nužno ne slijedi da naknadne odluke kojima se to načelo protivi mogu biti donesene samo nakon te ranije konačne odluke. Naime, to načelo isključuje mogućnost pokretanja ili nastavka kaznenog progona za isto djelo kada postoji pravomoćna odluka.

Nadalje, kada je riječ o uvjetu „idem“, Sud podsjeća na to da je za ocjenjivanje postojanja istog kažnjivog djela mjerodavan kriterij istovjetnosti materijalnih činjenica, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do pravomoćnog oslobađanja ili osude određene osobe. Suprotno tomu, pravna kvalifikacija djela u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni jer se opseg zaštite priznate člankom 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici. Osim toga, nije dostatno da činjenice budu slične, s obzirom na to da se načelo *ne bis in idem* može primijeniti samo ako su djela na koja se odnose dva postupka ili dvije predmetne sankcije istovjetna, što je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni.

Naposljetku, kada je riječ o uvjetima pod kojima se mogu opravdati ograničenja načela *ne bis in idem* utvrđenog u Povelji, Sud podsjeća na to da se na temelju članka 52. stavka 1. Povelje takvo ograničenje može opravdati ako je predviđeno zakonom i poštuje bitan sadržaj članka 50. Povelje te načelo proporcionalnosti. Mogućnošću kumulacije progona i sankcija poštuje se bitan sadržaj članka 50. Povelje, pod uvjetom da se predmetnim nacionalnim propisom ne dopuštaju progon i sankcioniranje istih djela kao kažnjivih ili radi postizanja istog cilja, nego se njime samo predviđa mogućnost kumulacije progona i sankcija na temelju različitih propisa. Što se tiče načela proporcionalnosti, ono zahtijeva da kumulacija progona i sankcija predviđena nacionalnim propisima ne prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se nastoje ostvariti tim propisom, pri čemu, kada postoji izbor među više prikladnih mjera, treba odabrati manje ograničavajuću mjeru. U tom pogledu tijela javne vlasti mogu se legitimno odlučiti za dodatna pravna rješenja za određena ponašanja koja su štetna za društvo pod uvjetom da ta komplementarna pravna rješenja ne predstavljaju prekomjeren teret za dotičnu osobu. Stoga se činjenica da dva postupka imaju različite ciljeve u općem interesu koje je legitimno kumulativno štiti može uzeti u obzir u okviru analize proporcionalnosti kumulacije progona i sankcija kao čimbenik kojim se nastoji opravdati ta kumulacija, pod uvjetom da su ti postupci komplementarni i da dodatni teret koji predstavlja navedena kumulacija stoga može biti opravdan dvama ciljevima koji se nastoje ostvariti. Kada je riječ o strogoj nužnosti kumulacije progona i sankcija, valja ocijeniti postoje li jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koja djela i propusti mogu biti predmet takve kumulacije progona i sankcija kao i postoji li koordinacija između različitih tijela, jesu li dva postupka provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju i je li bilo koja sankcija koja je možda izrečena u prvotnom postupku uzeta u obzir pri ocjeni druge sankcije, tako da je teret koji proizlazi iz takve kumulacije za osobe o kojima je riječ ograničen na ono što je strogo nužno, dok je težina svih izrečenih sankcija razmjerna težini počinjenih kažnjivih djela.

## 4. Zaštita osobnih podataka<sup>67</sup>

### a. Odobrenje za prisluškivanje telefonskih razgovora u kaznenom postupku

#### Presuda od 16. veljače 2023., HYA i dr. (Obrazloženje odobrenjâ za prisluškivanje telefonskih razgovora) (C-349/21, [EU:C:2023:102](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje telekomunikacija – Obrada osobnih podataka i zaštita privatnosti – Direktiva 2002/58 – Članak 15. stavak 1. – Ograničenje povjerljivosti elektroničkih komunikacija – Sudska odluka kojom se dopušta presretanje, snimanje i pohranjivanje telefonskih razgovora osoba osumnjičenih za počinjenje namjernog teškog kaznenog djela – Praksa u skladu s kojom je odluka sastavljena prema unaprijed utvrđenom predlošku teksta bez individualiziranih razloga – Članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Obveza obrazlaganja”*

U okviru kaznenog postupka predsjednik Specializiranog nakazatelenog sada (Specijalizirani kazneni sud, Bugarska) u više je odluka prihvatio zahtjeve Specializirane prokurature (Specijalizirano državno odvjetništvo, Bugarska) za odobrenje korištenja posebnim istražnim metodama radi prisluškivanja i snimanja telefonskih razgovora različitih osoba osumnjičenih za počinjenje teških kaznenih djela. U obrazloženju svojih odluka predsjednik se vodio važećom nacionalnom sudskom praksom koja se sastoji od upotrebe unaprijed utvrđenog predloška bez individualiziranih razloga u kojem se u bitnome samo navodi da su poštovani zahtjevi predviđeni nacionalnim zakonodavstvom o prisluškivanju telefonskih razgovora, koji se u njemu navode.

Nakon toga specijalizirano državno odvjetništvo optužilo je osobe na koje se odnose ta prisluškivanja zbog sudjelovanja u zločinačkom udruženju. Sadržaj snimljenih razgovora bio je od izravne važnosti za utvrđivanje osnovanosti optužnica tih osoba.

Odlučujući o meritumu predmeta, specijalizirani kazneni sud, koji je sud koji je uputio zahtjev, objasnio je da je prethodno dužan provjeriti valjanost postupka odobrenja za prisluškivanje telefonskih razgovora. Suočen osobito sa sumnjama u usklađenost prethodno navedene sudske prakse s pravom Unije, taj je sud odlučio Sudu uputiti prethodno pitanje.

#### **Ocjena Suda**

Sud ističe da sudska praksa o kojoj je riječ ulazi u okvir zakonskih mjera koje je Bugarska donijela na temelju Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama<sup>68</sup>, kojima se predviđa mogućnost donošenja obrazloženih sudskih odluka čiji je učinak ograničavanje načela povjerljivosti elektroničkih komunikacija i podataka o prometu, utvrđenog tom istom direktivom<sup>69</sup>. Ta praksa stoga treba provesti

---

<sup>67</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 5. lipnja 2023. (veliko vijeće), *Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca)* (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)). Prikazana je u dijelu I.1. „Vladavina prava i djelotvorna sudska zaštita”.

<sup>68</sup> Članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.)

<sup>69</sup> Članak 5. stavak 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama

obvezu obrazlaganja predviđenu tim zakonskim mjerama u skladu sa zahtjevima Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>70</sup> na koju upućuje navedena direktiva.

Sud ističe i da iz pravnog uređenja tog nacionalnog postupka proizlazi da nadležni sud koji izdaje odobrenje za korištenje posebnim istražnim metodama donosi odluku na temelju obrazloženog i temeljitog zahtjeva čiji mu sadržaj, predviđen zakonom, mora omogućiti da provjeri jesu li ispunjeni uvjeti za izdavanje takvog odobrenja.

U tom kontekstu, ako je nadležni sud ispitao obrazloženje takvog temeljitog zahtjeva i ako ga nakon provedenog ispitivanja smatra opravdanim, Sud smatra da je taj sud – potpisujući tekst koji je unaprijed utvrđen prema predlošku u kojem se navodi da su zakonski zahtjevi poštovani – potvrdio razloge iz zahtjeva pri čemu se uvjerio u poštovanje zakonskih zahtjeva. Naime, bilo bi suvišno zahtijevati da odobrenje o provođenju prisluškivanja sadržava posebno i detaljno obrazloženje, kad zahtjev s obzirom na koji je to odobrenje dano već sadržava takvo obrazloženje, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

Međutim, Sud dodaje da, nakon što je zainteresirana osoba obaviještena o tome da su u odnosu na nju primijenjene posebne istražne metode, obveza obrazlaganja koja proizlazi iz Povelje nalaže da ta osoba bude u mogućnosti razumjeti razloge zbog kojih je korištenje tim metodama odobreno kako bi, ovisno o slučaju, mogla korisno i djelotvorno osporavati to odobrenje. Taj se zahtjev nalaže i svakom sudu koji, ovisno o svojim ovlastima, mora po službenoj dužnosti ili na zahtjev osobe o kojoj je riječ, provjeriti zakonitost navedenog odobrenja.

Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li, u okviru nacionalne prakse o kojoj je riječ, osigurano poštovanje Povelje i Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama i mogu li osobe na koje se odnose prisluškivanja, kao i sud nadležan za provjeru zakonitosti odobrenja za njihovo korištenje, razumjeti razloge za to odobrenje.

U tom pogledu Sud pojašnjava da, s obzirom na to da je odobrenje doneseno na temelju obrazloženog i temeljitog zahtjeva, treba provjeriti, s jedne strane, mogu li takve osobe imati pristup ne samo odluci o odobrenju nego i zahtjevu.

S druge strane, te iste osobe na temelju usporednog čitanja zahtjeva i odluke o odobrenju moraju moći lako i nedvosmisleno razumjeti precizne razloge zbog kojih je odobrenje izdano s obzirom na činjenične i pravne elemente pojedinačnog slučaja na kojima se zahtjev temelji, kao što iz takvog usporednog čitanja obavezno mora proizlaziti i razdoblje valjanosti odobrenja.

Konkretno, kad se u odluci o odobrenju samo navodi razdoblje valjanosti odobrenja i izjavljuje da su poštovane zakonske odredbe, koje se u njoj navode, ključno je da se u zahtjevu jasno navedu sve potrebne informacije kako bi zainteresirane osobe mogle razumjeti da je isključivo na temelju tih informacija sud koji je izdao odobrenje, potvrdivši obrazloženje sadržano u zahtjevu, zaključio da su poštovani svi zakonski zahtjevi. Ako iz usporednog čitanja zahtjeva i naknadnog odobrenja ne bi bilo moguće lako i nedvosmisleno razumjeti razloge za to odobrenje, tada bi se moralo utvrditi da nije poštovana obveza obrazlaganja koja proizlazi iz Povelje.

---

<sup>70</sup> Članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)



## b. Prikupljanje biometrijskih i genetskih podataka u kaznenom postupku

### Presuda od 26. siječnja 2023., Ministerstvo na vatrešnite raboti (Upis biometrijskih i genetskih podataka u policijsku evidenciju) (C-205/21, [EU:C:2023:49](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka – Direktiva (EU) 2016/680 – Članak 4. stavak 1. točke (a) do (c) – Načela obrade osobnih podataka – Ograničenje svrha – Smanjenje količine podataka – Članak 6. točka (a) – Jasno razlikovanje između osobnih podataka različitih kategorija osoba – Članak 8. – Zakonitost obrade – Članak 10. – Prenošnje – Obrada biometrijskih i genetskih podataka – Pojam ‚obrada dopuštena pravom države članice‘ – Pojam ‚[strogo] nužno‘ – Diskrecijska ovlast – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7., 8., 47., 48. i 52. – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Pretpostavka nedužnosti – Ograničenje – Kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti – Okrivljenici – Prikupljanje fotografskih podataka i podataka o otiscima prstiju radi njihova upisa u evidenciju i uzimanje bioloških uzoraka radi izrade DNA profila – Postupak prisilnog izvršenja prikupljanja – Sustavnost prikupljanja“*

U okviru kaznenog postupka zbog porezne prijevare koji su pokrenula bugarska tijela, protiv osobe V. S. podnesen je prijedlog za podizanje optužnice zbog njezina navodnog sudjelovanja u zločinačkom udruženju osnovanom s ciljem pribavljanja imovinske koristi i dogovornog počinjenja kaznenih djela na bugarskom državnom području. Nakon što je podnesen taj prijedlog za podizanje optužnice, bugarska policija pozvala je osobu V. S. da dopusti prikupljanje njezinih otisaka prstiju i fotografskih podataka radi njihova upisa u evidenciju te uzimanju uzorka radi izrade DNK profila te osobe. Osoba V. S. usprotivila se tom prikupljanju.

Pozivajući se na nacionalno zakonodavstvo kojim se propisuje „upis u policijsku evidenciju“ osoba protiv kojih je podnesen prijedlog za podizanje optužnice zbog kaznenog djela počinjenog s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti, policijska tijela zatražila su od Specializiranog nakazatelenog sada (Specijalizirani kazneni sud, Bugarska) dopuštanje prisilnog izvršenja prikupljanja genetskih i biometrijskih podataka osobe V. S. Uz navedeni zahtjev policijskih tijela bile su priložene samo preslike prijedloga za podizanje optužnice protiv osobe V. S. i izjave kojom ona odbija dati suglasnost za prikupljanje svojih podataka.

Taj je sud imao dvojbe u pogledu usklađenosti bugarskog zakonodavstva primjenjivog na taj „upis u policijsku evidenciju“ s Direktivom 2016/680<sup>71</sup>, u vezi s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), pa je stoga uputio Sudu prethodna pitanja.

Sud u svojoj presudi najprije pojašnjava uvjete u kojima se obrada biometrijskih i genetskih podataka od strane policijskih tijela može smatrati dopuštenom pravom države članice u smislu Direktive 2016/680. Nadalje, odlučuje o provedbi zahtjeva iz te direktive koji se odnosi na obradu podataka određene kategorije osoba za koje postoje ozbiljni razlozi za vjerovati da su počinile kazneno djelo i o poštovanju prava na djelotvornu sudsku zaštitu kao i načela pretpostavke nedužnosti u slučaju kada se nacionalnim zakonodavstvom omogućuje nadležnom nacionalnom sudu da odobri prisilno prikupljanje tih podataka, koje zakonodavac Unije smatra „osjetljivima“. Sud se naposljetku bavi

---

<sup>71</sup> Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89. i ispravak SL 2018., L 127, str. 14.)

pitanjem usklađenosti nacionalnog zakonodavstva kojim se propisuje sustavno prikupljanje tih podataka s odredbama Direktive 2016/680 koje se odnose na njihovu obradu, uzimajući u obzir primjenjiva načela.

### **Ocjena Suda**

Prije svega, Sud utvrđuje da Direktivu 2016/680, u vezi s Poveljom<sup>72</sup>, treba tumačiti na način da je obrada biometrijskih i genetskih podataka koju policijska tijela provode radi obavljanja aktivnosti istraživanja, borbe protiv kriminaliteta i očuvanja javnog poretka, dopuštena pravom države članice, ako pravo te države članice sadržava pravnu osnovu koja je dovoljno jasna i precizna za dopuštanje navedene obrade. Činjenica da se nacionalnim zakonodavnim aktom koji sadržava takvu pravnu osnovu usto upućuje na Opću uredbu o zaštiti podataka<sup>73</sup>, a ne na Direktivu 2016/680, ne može sama po sebi dovesti u pitanje postojanje takvog dopuštenja, pod uvjetom da je iz tumačenja svih primjenjivih odredaba nacionalnog prava dovoljno jasno, precizno i nedvojbeno da je predmetna obrada biometrijskih i genetskih podataka obuhvaćena područjem primjene te direktive, a ne OUZP-a.

U tom kontekstu, vodeći računa o činjenici da se relevantnim nacionalnim zakonodavstvom upućuje na odredbe OUZP-a, kojima se uređuje obrada osjetljivih podataka, pri čemu se navodi sadržaj odredaba Direktive 2016/680, koje se odnose na obradu istih podataka<sup>74</sup>, Sud ističe da te odredbe nisu ekvivalentne. Naime, dok se obrada osjetljivih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe, među ostalim, sprečavanja i otkrivanja kaznenih djela, koja je obuhvaćena Direktivom 2016/680, može odobriti samo ako je to strogo nužno, ako se poštuju odgovarajuće zaštitne mjere i ako je to predviđeno pravom Unije ili pravom države članice, OUZP sadržava načelnu zabranu obrade tih podataka uz popis iznimaka. Iako nacionalni zakonodavac može u okviru istog zakonodavnog instrumenta propisati obradu osobnih podataka u svrhe obuhvaćene Direktivom 2016/680 i u druge svrhe obuhvaćene OUZP-om, on ima obvezu osigurati da ne postoji dvosmislenost u pogledu primjenjivosti jednog ili drugog od tih dvaju akata Unije na prikupljanje osjetljivih podataka.

Usto, što se tiče mogućeg pogrešnog prenošenja Direktive 2016/680, koje navodi sud koji je uputio zahtjev, Sud naglašava da se tom direktivom ne zahtijeva da nacionalne odredbe, kojima se dopuštaju obrade podataka koje ulaze u njezino područje primjene, sadržavaju upućivanje na navedenu direktivu. Sud pojašnjava da nacionalni zakonodavac može, kada propisuje obradu biometrijskih i genetskih podataka od strane nadležnih tijela koja može biti obuhvaćena područjem primjene te direktive ili OUZP-a, izričito uputiti radi jasnoće i preciznosti, s jedne strane, na odredbe nacionalnog prava kojima se osigurava prenošenje te direktive i, s druge strane, na OUZP, pri čemu on nije obvezan navoditi navedenu direktivu. Međutim, u slučaju očite proturječnosti između nacionalnih odredaba kojima se dopušta obrada predmetnih podataka i onih za koje se čini da je isključuju, nacionalni je sud u pogledu tih odredbi obvezan utvrditi tumačenje kojim se zadržava koristan učinak Direktive 2016/680.

Nadalje, Sud presuđuje da se Direktivi 2016/680<sup>75</sup> i Povelji<sup>76</sup> ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se propisuje da nadležni kazneni sud, u slučaju kada osoba protiv koje je podnesen prijedlog za

---

<sup>72</sup> Članak 10. točka (a) Direktive 2016/680, u vezi s člankom 52. Povelje

<sup>73</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP)

<sup>74</sup> Članak 9. OUZP-a odnosno članak 10. Direktive 2016/680

<sup>75</sup> Članak 6. točka (a) Direktive 2016/680

podizanje optužnice zbog kaznenog djela počinjenog s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti odbije dobrovoljnu suradnju u prikupljanju svojih biometrijskih i genetskih podataka radi njihova upisa u evidenciju, mora dopustiti mjeru prisilnog izvršenja tog prikupljanja, pri čemu nije ovlašten ocijeniti postoje li ozbiljni razlozi za vjerovati da je ispitanik počinio kazneno djelo zbog kojeg je protiv njega podnesen prijedlog za podizanje optužnice, pod uvjetom da se nacionalnim pravom jamči naknadan djelotvoran sudski nadzor uvjeta podnošenja tog prijedloga za podizanje optužnice, iz čega proizlazi dopuštenje za provedbu tog prikupljanja.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da na temelju Direktive 2016/680<sup>77</sup> države članice moraju osigurati jasno razlikovanje između podataka različitih kategorija ispitanika na način da ih se neselektivno ne izloži jednakom stupnju zadiranja u njihovo temeljno pravo na zaštitu njihovih osobnih podataka neovisno o tome kojoj kategoriji pripadaju. Međutim, ta obveza nije apsolutna. Uostalom, budući da se u toj direktivi navodi kategorija osoba u pogledu kojih postoje ozbiljni razlozi za vjerovati da su počinile kazneno djelo, Sud pojašnjava da postojanje dovoljnog broja dokaza o krivnji osobe u načelu predstavlja ozbiljan razlog za vjerovati da je ona počinila predmetno kazneno djelo. Stoga Direktivi 2016/680 nije protivno nacionalno zakonodavstvo kojim se propisuje prisilno prikupljanje podataka osoba u odnosu na koje postoje dostatni dokazi o njihovoj krivnji za kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti i protiv kojih je zbog toga podnesen prijedlog za podizanje optužnice.

Što se tiče poštovanja prava na djelotvornu sudsku zaštitu, a s obzirom na to da nadležni nacionalni sud ne može u svrhu dopuštanja mjere prisilnog izvršenja prikupljanja osjetljivih podataka osobe protiv koje je podnesen prijedlog za podizanje optužnice provesti meritorni nadzor uvjeta podnošenja tog prijedloga, Sud ističe, među ostalim, da se privremeno izuzimanje od sudskog nadzora ocjene dokaza na kojima se temelji podnošenje prijedloga za podizanje optužnice protiv ispitanika može pokazati opravdanim tijekom prethodne faze kaznenog postupka. Naime, takav nadzor tijekom te faze mogao bi ugroziti odvijanje kaznene istrage tijekom koje se ti podaci prikupljaju i pretjerano ograničiti sposobnost istražitelja da razjasne druga kaznena djela na temelju usporedbe tih podataka s podacima prikupljenima tijekom drugih istraga. To ograničenje djelotvorne sudske zaštite stoga nije neproporcionalno jer se nacionalnim pravom jamči naknadan djelotvoran sudski nadzor.

Što se tiče poštovanja prava na pretpostavku nedužnosti u sudskoj odluci kojom se dopušta prikupljanje predmetnih podataka, Sud ističe, kao prvo, da s obzirom na to da je u ovom slučaju to prikupljanje ograničeno na kategoriju osoba čija kaznenopravna odgovornost još uvijek nije utvrđena, ne može se smatrati da je navedeno prikupljanje takve prirode da odražava predodžbu tijela da su te

---

<sup>76</sup> Članci 47. i 48. Povelje, u kojima se navode pravo na djelotvornu sudsku zaštitu odnosno načelo pretpostavke nedužnosti.

<sup>77</sup> Članak 6. Direktive 2016/680

osobe krive. S druge strane, činjenica da sud koji mora donijeti odluku o krivnji ispitanika ne može u toj fazi kaznenog postupka ocijeniti dostatnost dokaza na kojima se temelji prijedlog za podizanje optužnice podnesen protiv te osobe predstavlja jamstvo poštovanja prava te osobe na pretpostavku nedužnosti.

Naposljetku, Sud zaključuje da se Direktivi 2016/680<sup>78</sup> protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se propisuje sustavno prikupljanje biometrijskih i genetskih podataka svake osobe protiv koje je podnesen prijedlog za podizanje optužnice za kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti, radi upisa tih podataka u evidenciju, a da se pritom ne propisuje obveza nadležnog tijela da provjeri i dokaže, s jedne strane, da je to prikupljanje strogo nužno za ostvarenje konkretnih zadanih ciljeva i, s druge strane, da se ti ciljevi ne mogu postići mjerama kojima se manje zadire u prava i slobode ispitanika.

U tom pogledu Sud naglašava da se Direktivom 2016/680 nastoji osigurati, među ostalim, pojačana zaštita u odnosu na obrade osjetljivih podataka, među kojima su biometrijski i genetski podaci, s obzirom na to da oni mogu predstavljati znatne rizike za temeljne slobode i prava. Zahtjev naveden u toj direktivi, prema kojem su te obrade dopuštene „samo ako je to [strogo] nužno” treba tumačiti na način da se njime definiraju stroži uvjeti zakonitosti obrade tih osjetljivih podataka<sup>79</sup>. Usto, doseg tog zahtjeva mora se utvrditi i s obzirom na načela koja se odnose na obradu podataka, kao što su ograničenje svrha i smanjenje količine podataka.

U tom je kontekstu nacionalno zakonodavstvo kojim se propisuje sustavno prikupljanje biometrijskih i genetskih podataka svake osobe protiv koje je podnesen prijedlog za podizanje optužnice za kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti, radi upisa tih podataka u evidenciju, u načelu protivno tom zahtjevu. Naime, ono može dovesti do toga da se neselektivno i općenito prikupljaju podaci većine osoba protiv kojih je podnesen prijedlog za podizanje optužnice jer je pojam „kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti” osobito općenit i može se primijeniti na velik broj kaznenih djela, neovisno o njihovoj prirodi i težini, posebnim okolnostima tih kaznenih djela, mogućoj povezanosti navedenih kaznenih djela s drugim postupcima koji su u tijeku, prethodnim osudama ispitanika ili osobnom profilu osobe o kojoj je riječ.

### **c. Ponovna upotreba u upravnom postupku osobnih podataka stavljenih na raspolaganje tijelima u kaznenom postupku**

#### **Presuda od 7. rujna 2023., Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, [EU:C:2023:631](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Telekomunikacije – Obrada osobnih podataka u području elektroničkih komunikacija – Direktiva 2002/58/EZ – Područje primjene – Članak 15. stavak 1. – Podaci koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga i koji su stavljeni na raspolaganje tijelima zaduženima za kaznene postupke – Naknadna upotreba tih podataka u istrazi povrede dužnosti”*

---

<sup>78</sup> Članak 10. Direktive 2016/680, u vezi s njezinim člankom 4. stavkom 1. točkama (a) do (c) i člankom 8. stavcima 1. i 2.

<sup>79</sup> S obzirom na uvjete koji proizlaze iz članka 4. stavka 1. točaka (b) i (c) i članka 8. stavka 1. Direktive 2016/680

Lietuvos Respublikos Generalinė prokuratūra (Glavno državno odvjetništvo Republike Litve; u daljnjem tekstu: Glavno državno odvjetništvo) pokrenuo je upravnu istragu protiv tužitelja iz glavnog postupka, koji je u to vrijeme izvršavao funkcije državnog odvjetnika pri litavskom državnom odvjetništvu, s obrazloženjem da postoje indicije prema kojima je on, u okviru istrage koju je vodio, osumnjičeniku i njegovu odvjetniku nezakonito pružio informacije relevantne za tu istragu.

U svojem izvješću o toj istrazi, povjerenstvo glavnog državnog odvjetništva utvrdilo je da je tužitelj iz glavnog postupka stvarno počinio povredu dužnosti. Prema tom izvješću, ta je povreda dužnosti dokazana elementima prikupljenima tijekom upravne istrage. Konkretno, informacije dobivene tijekom kriminalističko-obavještajnih radnji i podaci prikupljeni tijekom dviju kaznenih istraga potvrdili su postojanje telefonske komunikacije između tužitelja iz glavnog postupka i osumnjičenikova odvjetnika u okviru istrage protiv tog osumnjičenika koju je vodio tužitelj iz glavnog postupka. Na temelju istog izvješća Glavno državno odvjetništvo donijelo je dvije odluke kojima je sankcioniralo tužitelja iz glavnog postupka i razriješilo ga njegovih dužnosti. Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilniusu, Litva), kojem je tužitelj podnio tužbu za poništenje tih dviju odluka, odbio je tu tužbu uz obrazloženje, među ostalim, da su kriminalističko-obavještajne radnje provedene u ovom slučaju bile zakonite i da su se informacije prikupljene u skladu s odredbama Zakona o kriminalističko-obavještajnim radnjama<sup>80</sup> zakonito upotrijebile za ocjenu postojanja povrede dužnosti koju je eventualno počinio tužitelj iz glavnog postupka.

On je podnio žalbu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasu (Vrhovni upravni sud Litve), sudu koji je uputio zahtjev u ovom predmetu, ističući da pristup kriminalističko-obavještajnih tijela, u okviru kriminalističko-obavještajne radnje, podacima o prometu i samom sadržaju elektroničkih komunikacija predstavlja tako tešku povredu temeljnih prava da se, uzimajući u obzir odredbe Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama<sup>81</sup> i Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), taj pristup može odobriti samo u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela. Međutim, prema mišljenju tužitelja iz glavnog postupka, Zakonom o kriminalističko-obavještajnim radnjama<sup>82</sup> predviđa se da se takvi podaci mogu upotrijebiti za istragu ne samo teških kaznenih djela nego i koruptivnih stegovnih povreda ili povreda dužnosti.

Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, pitanja koja je postavio tužitelj iz glavnog postupka odnose se na dva elementa, odnosno, s jedne strane, na pristup podacima koje su pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga zadržali u svrhe različite od borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti i, s druge strane, na upotrebu tih podataka, nakon što su postali dostupni, za istragu koruptivnih povreda dužnosti.

Nakon što je podsjetio na zaključke koji proizlaze iz presude *Privacy International*<sup>83</sup> koji se odnose na područje primjene Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama i na one koji proizlaze iz

---

<sup>80</sup> Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas (Zakon Republike Litve o kriminalističko-obavještajnim radnjama) od 2. listopada 2012. (Žin., 2012., br. 122 – 6093), u verziji primjenjivoj na činjenice iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon o kriminalističko-obavještajnim radnjama)

<sup>81</sup> Osobito članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.)

<sup>82</sup> Članak 19. stavak 3. Zakona o kriminalističko-obavještajnim radnjama

<sup>83</sup> Presuda od 6. listopada 2020., *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#), t. 39.)

presude Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama)<sup>84</sup> u pogledu doseg cilja sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela, sud koji je uputio zahtjev ističe da Sud još nije odlučivao o utjecaju naknadne upotrebe podataka o kojima je riječ na zadiranje u temeljna prava. U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome treba li također smatrati da takva naknadna upotreba predstavlja tako ozbiljno zadiranje u temeljna prava zajamčena Poveljom<sup>85</sup> koje mogu opravdati samo borba protiv teškog kriminaliteta i sprečavanje ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, što isključuje mogućnost upotrebe tih podataka u istragama koje se odnose na koruptivne povrede dužnosti.

Sud u svojoj presudi pojašnjava doseg svoje sudske prakse koja proizlazi iz presuda *La Quadrature du Net* i dr.<sup>86</sup> i *Commissioner of An Garda Síochána* i dr.<sup>87</sup> time što je utvrdio da se članku 15. stavku 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom<sup>88</sup>, protivi to da se osobni podaci o elektroničkim komunikacijama koje su, u skladu sa zakonskom mjerom donesenom na temelju te odredbe, zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga i koji su zatim u skladu s tom mjerom stavljeni na raspolaganje nadležnim tijelima u svrhu borbe protiv teškog kriminaliteta mogu rabiti u istragama o koruptivnim povredama dužnosti.

### Ocjena Suda

Što se tiče pretpostavki pod kojima se podaci o prometu i lokaciji povezani s takvim komunikacijama mogu rabiti u upravnom postupku koji se odnosi na koruptivne povrede dužnosti, Sud najprije podsjeća na to da se pristup navedenim podacima može odobriti primjenom mjere poduzete na temelju članka 15. stavka 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama samo ako su te podatke ti pružatelji zadržali na način koji je u skladu s tom odredbom. Zatim, naknadna upotreba tih podataka moguća je samo pod uvjetom da je, s jedne strane, zadržavanje tih podataka koje provode pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, kako je protumačen u sudskoj praksi Suda, i da je, s druge strane, pristup tim istim podacima koji je odobren nadležnim tijelima također u skladu s tom odredbom.

Što se tiče ciljeva koji mogu opravdati to da tijela javne vlasti rabe podatke koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, na temelju mjere koja je u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom, Sud podsjeća na to da se tom odredbom dopušta državama članicama da uvedu iznimke od načelne obveze utvrđene u članku 5. stavku 1. navedene direktive, da se zajamči povjerljivost osobnih podataka, kao i od odgovarajućih obveza navedenih osobito u člancima 6. i 9. iste direktive, kada je takvo ograničenje nužna, prikladna i proporcionalna mjera unutar demokratskog društva s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti, obrane i javne sigurnosti te s ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela odnosno neovlaštene uporabe elektroničkog komunikacijskog sustava. S tim u vezi, države članice mogu, među ostalim, donijeti zakonske mjere kojima se omogućuje zadržavanje podataka tijekom ograničenog razdoblja opravdane jednim od tih razloga.

---

<sup>84</sup> Presuda od 2. ožujka 2021., *Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#), t. 33. i 35.)

<sup>85</sup> Članci 7. i 8. Povelje

<sup>86</sup> Presuda od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, [EU:C:2020:791](#))

<sup>87</sup> Presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#))

<sup>88</sup> Članci 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. Povelje

Međutim, Sud pojašnjava da članak 15. stavak 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama ne može opravdati to da odstupanje od načelne obveze da se zajamči povjerljivost elektroničkih komunikacija i s njome povezanih podataka, osobito od zabrane pohrane tih podataka, predviđene u članku 5. te direktive, postane pravilo kako ta odredba ne bi u znatnoj mjeri izgubila svoj doseg.

Kad je riječ o ciljevima kojima se mogu opravdati ograničenja prava i obveza predviđenih, među ostalim, u člancima 5., 6. i 9. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, Sud podsjeća na to da su ciljevi u prvoj rečenici članka 15. stavka 1. te direktive navedeni taksativno, slijedom čega zakonska mjera donesena na temelju te odredbe treba strogo odgovarati jednom od tih ciljeva.

Što se tiče ciljeva od općeg interesa koji mogu opravdati mjeru poduzetu na temelju članka 15. stavka 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, Sud podsjeća na to da iz njegove sudske prakse, osobito presuda *La Quadrature du Net i dr.* i *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, proizlazi da, u skladu s načelom proporcionalnosti, postoji hijerarhija između tih ciljeva s obzirom na njihovu važnost i da važnost cilja koji se takvom mjerom ostvaruje mora biti povezana s težinom zadiranja koje iz toga proizlazi. U tom pogledu, važnost cilja zaštite nacionalne sigurnosti nadmašuje važnost drugih ciljeva iz članka 15. stavka 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, osobito ciljeva borbe protiv kriminaliteta općenito, čak i teškog, kao i zaštite javne sigurnosti. Pod pretpostavkom poštovanja drugih uvjeta predviđenih u članku 52. stavku 1. Povelje, cilj zaštite nacionalne sigurnosti stoga može opravdati mjere koje podrazumijevaju ozbiljnija zadiranja u temeljna prava od onih koja bi mogli opravdati ti drugi ciljevi.

U pogledu, konkretnije, cilja sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela Sud ističe da, u skladu s načelom proporcionalnosti, samo borba protiv teških kaznenih djela i sprečavanje ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti mogu opravdati ozbiljna zadiranja u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje, poput onih koja podrazumijevaju zadržavanje podataka o prometu i lokaciji. Stoga se samo zadiranja u navedena temeljna prava koja nisu ozbiljna mogu opravdati ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela općenito.

Iz te sudske prakse proizlazi da su borba protiv teških kaznenih djela i sprečavanje ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti u hijerarhiji ciljeva od općeg interesa manje važni od zaštite nacionalne sigurnosti, ali da, nasuprot tome, njihova važnost nadilazi važnost borbe protiv kaznenih djela općenito i sprečavanja lakših prijetnji javnoj sigurnosti. U tom kontekstu Sud ipak podsjeća na to da mogućnost država članica da opravdaju ograničenje prava i obveza predviđenih, među ostalim, u člancima 5., 6. i 9. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama treba ocijeniti tako da se odmjeri ozbiljnost zadiranja takvog ograničenja i provjeri da je važnost cilja u općem interesu koji se nastoji postići tim ograničenjem povezana s tom ozbiljnošću.

Usto, Sud podsjeća na to da se pristup podacima o prometu i lokaciji koje su ti pružatelji zadržali primjenom mjere poduzete na temelju članka 15. stavka 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, koji se mora odvijati uz potpuno poštovanje uvjeta koji proizlaze iz sudske prakse kojom je protumačena ta direktiva, može u načelu opravdati samo ciljem od općeg interesa glede kojeg je to zadržavanje naloženo tim pružateljima. Drukčije vrijedi samo ako važnost cilja koji se ostvaruje pristupom nadilazi važnost cilja kojim se opravdalo zadržavanje.

Međutim, prema mišljenju Suda, ta se razmatranja primjenjuju *mutatis mutandis* na naknadnu upotrebu podataka o prometu i lokaciji koje su pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga zadržali u skladu s mjerom donesenom na temelju članka 15. stavka 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama u svrhu borbe protiv teškog kriminaliteta. Naime, takvi se podaci, nakon što su zadržani i stavljani na raspolaganje nadležnim tijelima u svrhu borbe protiv teškog kriminaliteta, ne mogu prenijeti drugim tijelima i upotrijebiti za ostvarenje ciljeva, kao što je, u ovom slučaju, borba protiv koruptivnih povreda dužnosti, koji su u hijerarhiji ciljeva od općeg interesa manje važni od borbe protiv teškog kriminaliteta i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti. Naime, kad bi se u

takvoj situaciji dopustio pristup zadržanim podacima i njihova upotreba, to bi bilo protivno toj, prethodno navedenoj, hijerarhiji ciljeva od općeg interesa.

#### d. Obrada osobnih podataka na internetskim društvenim mrežama

##### Presuda od 4. srpnja 2023. (veliko vijeće), Meta Platforms i dr. (Opći uvjeti uporabe društvene mreže) (C-252/21, [EU:C:2023:537](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Internetske društvene mreže – Zloupotreba vladajućeg položaja operatora takve mreže – Zloupotreba koja se sastoji u obradi osobnih podataka korisnikâ te mreže koja je predviđena njezinim općim uvjetima uporabe – Ovlasti tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za utvrđenje neusklađenosti te obrade s tom uredbom – Odnos s nadležnostima nacionalnih tijela koja su zadužena za nadzor zaštite osobnih podataka – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Načelo lojalne suradnje – Članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (a) do (f) Uredbe 2016/679 – Zakonitost obrade – Članak 9. stavci 1. i 2. – Obrada posebnih kategorija osobnih podataka – Članak 4. točka 11. – Pojam „privola““*

Društvo Meta Platforms vlasnik je internetske društvene mreže „Facebook“, koja je besplatna za privatne korisnike. Poslovni model te društvene mreže temelji se na financiranju internetskim oglašavanjem koje se prilagođava njegovim pojedinačnim korisnicima. Takvo oglašavanje tehnički omogućuje automatizirana izrada detaljnih profila korisnika mreže i internetskih usluga koje nudi koncern Meta. Stoga, kako bi se mogli koristiti navedenom društvenom mrežom, korisnici u trenutku registracije moraju prihvatiti opće uvjete društva Meta Platforms koji upućuju na pravila o upotrebi podataka i kolačića koje je utvrdilo navedeno društvo. U skladu s tim pravilima, osim podataka koje ti korisnici izravno pružaju prilikom svoje registracije, Meta Platforms prikuplja i podatke o aktivnostima navedenih korisnika, u okviru društvene mreže i izvan nje, te ih zatim povezuje s Facebook računima korisnika o kojima je riječ. Što se tiče tih potonjih podataka, također nazvanih „off Facebook podaci“, riječ je o, s jedne strane, podacima koji se odnose na posjećivanje trećih internetskih stranica i aplikacija i, s druge strane, podacima koji se odnose na uporabu drugih internetskih usluga u vlasništvu koncerna Meta (među kojima su Instagram i WhatsApp). Sveobuhvatan uvid u te podatke omogućuje stvaranje detaljnih zaključaka o sklonostima i interesima tih korisnika.

Odlukom od 6. veljače 2019. Bundeskartellamt (Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja, Njemačka) zabranio je društvu Meta Platforms, s jedne strane, da uvjetuje, u okviru općih uvjeta koji su tada bili na snazi<sup>89</sup>, privatnim korisnicima koji borave u Njemačkoj uporabu društvene mreže Facebook obradom njihovih off Facebook podataka i, s druge strane, da, bez njihove privole, obrađuje te podatke. Usto, Savezni ured za tržišno natjecanje tom je društvu naložio da prilagodi te opće uvjete tako da iz njih jasno proizlazi da navedeni podaci neće biti prikupljeni, povezani s Facebook računima korisnikâ ni upotrijebljeni bez privole korisnika o kojima je riječ. Naposljetku, taj je ured istaknuo da takva privola nije valjana ako je ona uvjet za uporabu društvene mreže. Taj je ured obrazložio svoju odluku činjenicom da obrada podataka korisnika o kojima je riječ, koja nije u skladu s OUZP-om<sup>90</sup>,

---

<sup>89</sup> Meta Platforms je 31. srpnja 2019. predstavio nove opće uvjete u kojima je izričito navedeno da korisnik, umjesto plaćanja za uporabu Facebook proizvoda, izjavljuje da pristaje na oglašavanje.

<sup>90</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35., u daljnjem tekstu: OUZP)



predstavlja zlouporabu vladajućeg položaja društva Meta Platforms na tržištu internetskih društvenih mreža.

Meta Platforms podnio je tužbu protiv te odluke Oberlandesgerichtu Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka). Budući da je dvojio, s jedne strane, u pogledu mogućnosti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da nadziru usklađenost obrade osobnih podataka sa zahtjevima sadržanima u OUZP-u i, s druge strane, u pogledu tumačenja i primjene određenih odredbi te uredbe, Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Svojom presudom Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o ovlasti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje za utvrđivanje neusklađenosti obrade osobnih podataka s OUZP-om te o njegovom odnosu s nadležnostima nacionalnih tijela koja su zadužena za nadzor zaštite osobnih podataka<sup>91</sup>. Osim toga, on pojašnjava mogućnost operatora društvene mreže da obrađuje „osjetljive” osobne podatke svojih korisnika, uvjete za zakonitost načina na koji takav operator obrađuje podatke i valjanost privole koju ti korisnici daju za takvu obradu podataka poduzeću koje ima vladajući položaj na nacionalnom tržištu internetskih društvenih mreža.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, kad je riječ o ovlasti tijela nadležnog za tržišno natjecanje za utvrđivanje neusklađenosti obrade osobnih podataka s OUZP-om, Sud smatra da, pod uvjetom da tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje poštuje svoju obvezu lojalne suradnje<sup>92</sup> s nadzornim tijelima, ono može utvrditi, u okviru ispitivanja zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika<sup>93</sup>, da opći uvjeti uporabe tog poduzetnika koji se odnose na obradu osobnih podataka i njihova provedba nisu usklađeni s tom uredbom, ako je to utvrđenje nužno za dokazivanje postojanja takve zlouporabe. Međutim, kada tijelo nadležno za tržišno natjecanje utvrdi povredu OUZP-a u okviru utvrđenja zlouporabe vladajućeg položaja, ono ne zamjenjuje nadzorna tijela.

Stoga, uzimajući u obzir načelo lojalne suradnje, kada su nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje prilikom izvršavanja svojih nadležnosti dužna ispitati usklađenost postupanja određenog poduzetnika s odredbama OUZP-a, ona se moraju uskladiti i lojalno surađivati s nacionalnim nadzornim tijelima o kojima je riječ ili s vodećim nadzornim tijelom. Sva su ta tijela stoga dužna poštovati svoje ovlasti i nadležnosti kako bi se poštovala obveze koje proizlaze iz OUZP-a i ciljevi te uredbe i kako bi se očuvao njihov korisni učinak. Iz toga slijedi da, kada, u okviru ispitivanja čiji je cilj utvrditi postojanje zlouporabe vladajućeg položaja određenog poduzetnika, nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje smatra da je nužno ispitati usklađenost postupanja tog poduzetnika s obzirom na odredbe OUZP-a, navedeno tijelo mora provjeriti jesu li u pogledu tog postupanja ili sličnog postupanja nadležno nacionalno nadzorno tijelo ili vodeće nadzorno tijelo ili pak Sud već donijeli odluku. Ako je tomu tako, nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne može odstupiti od nje, ali ostaje slobodno da iz nje izvuče vlastite zaključke iz perspektive primjene prava tržišnog natjecanja.

Kada dvoji o doseg u ocjene koju provodi nadležno nacionalno nadzorno tijelo ili vodeće nadzorno tijelo, kada u pogledu postupanja o kojem je riječ ili sličnog postupanja ta tijela istodobno provode ispitivanje ili pak kada, ako navedena tijela nisu provela istragu, ono smatra da poduzetnikovo

---

<sup>91</sup> U smislu članaka 51. do 59. OUZP-a

<sup>92</sup> Sadržanog u članku 4. stavku 3. UEU-a

<sup>93</sup> U smislu članka 102. UFEU-a

postupanje nije usklađeno s odredbama OUZP-a, nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje mora se obratiti tim tijelima i od njih zahtijevati suradnju kako bi otklonilo te dvojbe ili odredilo treba li čekati da nadležno tijelo o kojem je riječ donese odluku prije nego li započne vlastito ocjenjivanje. Ako ta tijela ne prigovore ni ne odgovore u razumnom roku, tijelo nadležno za tržišno natjecanje može provesti vlastitu istragu.

Kao drugo, kad je riječ o obradi posebnih kategorija osobnih podataka<sup>94</sup>, Sud smatra da, u slučaju kada korisnik internetske društvene mreže posjećuje internetske stranice ili koristi aplikacije koje su povezane s jednom ili više tih kategorija i, ovisno o slučaju, ondje unosi podatke prilikom registracije ili obavljanjem internetskih narudžbi, način na koji taj operator te internetske društvene mreže obrađuje osobne podatke<sup>95</sup> treba smatrati „obradom posebnih kategorija osobnih podataka“, u smislu članka 9. stavka 1. OUZP-a, ako ta obrada podataka omogućuje otkrivanje informacija obuhvaćenih jednom od tih posebnih kategorija, bilo da se te informacije odnose na korisnika te mreže ili na drugu fizičku osobu. Takva je obrada u načelu zabranjena, ne dovodeći u pitanje određena odstupanja<sup>96</sup>.

S tim u vezi, Sud pojašnjava da, kada korisnik internetske društvene mreže posjećuje internetske stranice ili koristi aplikacije koje su povezane s jednom ili više navedenih posebnih kategorija podataka, on očito ne objavljuje<sup>97</sup> podatke o tom posjećivanju ili korištenju koje je operator te internetske društvene mreže prikupio preko kolačića ili sličnih tehnologija za pohranu. Osim toga, kada on unese podatke na te stranice ili u te aplikacije ili kada odabere opcije sadržane na tim stranicama ili tim aplikacijama, poput opcija „Sviđa mi se“ ili „Podijeli“ ili opcija koje korisniku omogućuju da se prijavi na te stranice ili u te aplikacije korištenjem podataka za prijavu povezanih s njegovim korisničkim računom na društvenoj mreži, njegovim telefonskim brojem ili njegovom adresom elektroničke pošte, takav korisnik očito objavljuje podatke koji su tako uneseni ili tako proizlaze iz odabira tih opcija samo ako je prethodno izričito izrazio svoj izbor, ovisno o slučaju na temelju informiranog individualnog podešavanja, da podaci koji se odnose na njega budu javno dostupni neograničenom broju osoba.

Kao treće, kad je općenitije riječ o uvjetima za zakonitost obrade osobnih podataka, Sud podsjeća na to da je, na temelju OUZP-a, obrada podataka zakonita samo ako i u onoj mjeri u kojoj je ispitanik dao privolu za obradu svojih osobnih podataka u jednu ili više posebnih svrha<sup>98</sup>. Ako takva privola nije

---

<sup>94</sup> Na koje se odnosi članak 9. stavak 1. OUZP-a. Ta odredba predviđa da „[se z]abranjuje [...] obrada osobnih podataka koji otkrivaju rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja ili članstvo u sindikatu te obrada genetskih podataka, biometrijskih podataka u svrhu jedinstvene identifikacije pojedinca, podataka koji se odnose na zdravlje ili podataka o spolnom životu ili seksualnoj orijentaciji pojedinca“.

<sup>95</sup> Ta se obrada sastoji u prikupljanju, preko sadržanih sučelja, kolačića odnosno slične tehnologije za pohranu, podataka proizišlih iz posjećivanja tih stranica i korištenja tih aplikacija te podataka koje je unio korisnik, u povezivanju svih tih podataka s njegovim računom na društvenoj mreži i u uporabi tog operatora navedenih podataka.

<sup>96</sup> Na koje se odnosi članak 9. stavak 2. OUZP-a. Ta odredba glasi: „[s]tavak 1. ne primjenjuje se ako je ispunjen[o] jedno od sljedećeg:

(a) ispitanik je dao izričitu privolu za obradu tih osobnih podataka za jednu ili više određenih svrha, osim ako se pravom Unije ili pravom države članice propisuje da ispitanik ne može ukinuti zabranu iz stavka 1.;

[...]

(e) obrada se odnosi na osobne podatke za koje je očito da ih je objavio ispitanik;

(f) obrada je nužna za uspostavu, ostvarivanje ili obranu pravnih zahtjeva ili kad god sudovi djeluju u sudbenom svojstvu;

[...]“.

<sup>97</sup> U smislu članka 9. stavka 2. točke (e) OUZP-a

<sup>98</sup> U skladu s člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (a) OUZP-a

dana uopće ili nije dana dobrovoljno, posebno, informirano i nedvosmisleno, takva je obrada ipak opravdana ako ispunjava jedan od zahtjeva nužnosti<sup>99</sup>, koje valja tumačiti usko. Naime, način na koji operator internetske društvene mreže obrađuje osobne podatke može se smatrati nužnim za izvršavanje ugovora u kojemu su ispitanici stranke samo pod uvjetom da je ta obrada objektivno neophodna za ostvarenje svrhe koja je sastavni dio ugovorne činidbe namijenjene tim korisnicima tako da se glavni predmet ugovora ne može ostvariti ako se ne izvrši ta obrada.

Usto, prema mišljenju Suda, obradu podataka o kojoj je riječ može se smatrati nužnom za potrebe legitimnih interesa voditelja obrade ili treće strane samo pod uvjetom da je navedeni operator korisnicima od kojih su prikupljeni podaci naznačio legitimni interes koji se ostvaruje tom obradom, da se ta obrada provodi u granicama onoga što je strogo nužno za ostvarivanje tog legitimnog interesa i da iz odvagivanja suprotstavljenih interesa, s obzirom na sve relevantne okolnosti, proizlazi da interesi ili temeljne slobode i prava tih korisnika ne prevladavaju nad navedenim legitimnim interesom voditelja obrade ili treće strane. Sud osobito smatra da, ako navedeni korisnici nisu dali privolu, njihovi interesi i temeljna prava prevladavaju nad interesom operatora internetske društvene mreže za personalizaciju oglašavanja kojom financira svoju aktivnost.

Naposlijetku, Sud pobliže određuje da je obrada podataka o kojoj je riječ u glavnom postupku opravdana ako je zaista nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade, na temelju odredbe prava Unije ili prava države članice o kojoj je riječ, ako se tom pravnom osnovom ostvaruje cilj u općem interesu i ta je pravna osnova razmjerna zakonitom cilju koji se želi postići i ako se ta obrada provodi u granicama onoga što je strogo nužno.

Kao četvrto i posljednje, kad je riječ o valjanosti privole korisnika o kojima je riječ za obradu njihovih podataka na temelju OUZP-a, Sud smatra da okolnost da operator internetske društvene mreže ima vladajući položaj na tržištu internetskih društvenih mreža sama po sebi ne sprečava to da korisnici te mreže mogu valjano dati privolu za to da taj operator obrađuje njihove osobne podatke. Međutim, s obzirom na to da ona može utjecati na slobodu izbora tih korisnika i stvoriti jasnu neravnotežu između njih i navedenog operatora, ta okolnost predstavlja važan element za utvrđivanje toga je li privola zaista dana valjano i osobito dobrovoljno, što je dužan dokazati taj operator<sup>100</sup>.

Konkretno, korisnici društvene mreže o kojima je riječ moraju imati slobodu da u okviru sklapanja ugovora pojedinačno odbiju dati svoju privolu za određene načine obrade koji nisu nužni za izvršavanje ugovora, a da pritom zato ne moraju u cijelosti odustati od uporabe usluge koju nudi operator internetske društvene mreže, što podrazumijeva da navedenim korisnicima bude ponuđena, ovisno o slučaju uz odgovarajuću naknadu, ekvivalentna alternativa koja nije popraćena takvom obradom podataka. Usto, mora se dati zasebna privola za obradu *off* Facebook podataka.

---

<sup>99</sup> Koji su navedeni u članku 6. stavku 1. prvom podstavku točkama (b) do (f) OUZP-a. Na temelju tih odredbi obrada je zakonita samo ako i u onoj mjeri u kojoj je, među ostalim, nužna za izvršavanje ugovora u kojem je ispitanik stranka (članak 6. stavak 1. prvi podstavak točka (b) OUZP-a), radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade [članak 6. stavak 1. prvi podstavak točka (c) OUZP-a] ili za potrebe legitimnih interesa voditelja obrade ili treće strane (članak 6. stavak 1. prvi podstavak točka (f) OUZP-a).

<sup>100</sup> Na temelju članka 7. stavka 1. OUZP-a

## e. Pravo pristupa osobnim podacima

### Presuda od 26. listopada 2023., FT (Kopija medicinske dokumentacije) (C-307/22, [EU:C:2023:811](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članci 12., 15. i 23. – Ispitanikovo pravo na pristup svojim podacima koji se obrađuju – Pravo na dobivanje prve kopije tih podataka bez naknade – Obrada podataka o pacijentu koju provodi njegov liječnik – Medicinska dokumentacija – Razlozi zahtjeva za pristup – Upotreba podataka u svrhu utvrđivanja odgovornosti liječnika koji obavlja liječenje – Pojam „kopija““*

Osoba DW zatražila je od svojeg zubara FT da joj bez naknade osigura prvu kopiju njezine medicinske dokumentacije. Ona je podnijela taj zahtjev radi utvrđivanja odgovornosti osobe FT zbog pogrešaka koje joj je potonja osoba navodno počinila prilikom pružanja usluga stomatološke skrbi.

Pozivajući se na njemačko pravo na temelju kojeg pacijent može dobiti kopiju svoje medicinske dokumentacije pod uvjetom da liječniku koji obavlja liječenje nadoknadi troškove koji iz toga proizlaze<sup>101</sup>, osoba FT odbila je osigurati takvu kopiju osobi DW, nakon čega je potonja osoba podnijela tužbu. I prvostupanjski i žalbeni sud prihvatili su zahtjev osobe DW da bez naknade dobije prvu kopiju svoje medicinske dokumentacije.

Postupajući povodom revizije koju je podnijela osoba FT, Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka) uputio je pitanje Sudu o tumačenju odredaba OUZP-a koje se odnose na modalitete ostvarivanja prava pristupa ispitanika svojim podacima kao i na opseg tog prava<sup>102</sup>.

U svojoj presudi Sud najprije zaključuje da postoji obveza voditelja obrade da ispitaniku na njegov zahtjev osigura bez naknade prvu kopiju njegovih osobnih podataka u svrhe koje se razlikuju od ciljeva spoznaje o obradi podataka i provjere njezine zakonitosti, koji su izričito navedeni u preambuli OUZP-a. Sud zatim odlučuje o granicama mogućnosti država članica da radi ekonomskih interesa voditelja obrade ograniče pravo na dobivanje kopije podataka nalaganjem ispitaniku plaćanja troškova koje je u tu svrhu snosio taj voditelj obrade. Naposljetku, Sud razmatra nužnost da se u određenim slučajevima ispitaniku osigura cjelovita kopija podataka iz njegove medicinske dokumentacije.

#### **Ocjena Suda**

Kao prvo, što se tiče pitanja nalaže li se voditelju obrade da ispitaniku osigura bez naknade prvu kopiju njegovih osobnih podataka radi svrha koje nisu izričito navedene u preambuli OUZP-a, Sud podsjeća na to da se člankom 15. stavkom 3. prvom rečenicom te uredbe ispitaniku dodjeljuje pravo na dobivanje vjerne reprodukcije njegovih osobnih podataka, koji se tumače u širem smislu, a koji su predmet postupaka koji se trebaju kvalificirati kao „obrada koju provodi voditelj te obrade“<sup>103</sup>. Usto, iz

---

<sup>101</sup> Članak 630.g stavak 2. druga rečenica Bürgerliches Gesetzbuch (njemački Građanski zakonik)

<sup>102</sup> Konkretno, pitanje se tiče članka 12. stavka 5., članka 15. stavaka 1. i 3. i članka 23. stavka 1. točke (i) Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.) (u daljnjem tekstu: OUZP).

<sup>103</sup> Presuda od 4. svibnja 2023., **Österreichische Datenschutzbehörde i CRIF** (C-487/21, [EU:C:2023:369](#), t. 28.)

zajedničkog tumačenja relevantnih odredaba OUZP-a<sup>104</sup> proizlazi, s jedne strane, pravo ispitanika da dobije prvu besplatnu kopiju svojih osobnih podataka koji se obrađuju i, s druge strane, mogućnost voditelja obrade da pod određenim uvjetima, ako je zahtjev očito neutemeljen ili pretjeran, naplati razumnu naknadu uzimajući u obzir administrativne troškove ili da odbije postupiti po zahtjevu.

Međutim, nijednom od tih odredaba ne uvjetuje se osiguranje prve kopije osobnih podataka bez naknade pozivanjem ispitanika na razlog kojim bi se opravdao njegov zahtjev. Stoga se razlozima za podnošenje zahtjeva, koji se izričito navode u preambuli OUZP-a<sup>105</sup>, ne može ograničiti doseg navedenih odredaba. Tako se pravo na pristup zdravstvenim podacima<sup>106</sup> ne može ograničiti, odbijanjem pristupa ili nalaganjem plaćanja naknade, na jedan od tih razloga, što također vrijedi za pravo na dobivanje prve kopije bez naknade.

Usto, načelom osiguravanja prve kopije podataka bez naknade kao i nepostojanjem nužnosti navođenja posebnog razloga kojim se opravdava zahtjev za pristup nužno se pridonosi tomu da se ispitaniku olakša ostvarivanje prava koja su mu dodijeljena OUZP-om. Slijedom toga, uzimajući u obzir važnost koja se tom uredbom daje pravu na pristup osobnim podacima koji se obrađuju radi postizanja njezinih zadanih ciljeva, ostvarivanje tog prava ne može podlijegati uvjetima koje zakonodavac Unije nije izričito predvidio.

Kao drugo, Sud presuđuje da država članica nema pravo donijeti nacionalno zakonodavstvo kojim se radi zaštite ekonomskih interesa voditelja obrade ispitaniku stavljaju na teret troškovi prve kopije njegovih osobnih podataka.

Točno je da na temelju OUZP-a pravo ispitanika da bez naknade dobije prvu kopiju svojih osobnih podataka nije apsolutno pravo te pod određenim uvjetima zaštita prava i sloboda drugih osoba može opravdati ograničenje tog prava<sup>107</sup>. Međutim, ako je u ovom slučaju cilj nacionalnog zakonodavstva zaštita ekonomskih interesa liječnikâ koji obavljaju liječenje tako što će se onemogućiti nepotrebno podnošenje zahtjeva za dobivanje kopije, takva razmatranja ne mogu biti obuhvaćena pravima i slobodama drugih.

Naime, takvo zakonodavstvo ne dovodi samo do odvratanja podnošenja zahtjeva koji su nepotrebni nego i onih zahtjeva koji se podnose zbog legitimnog razloga dobivanja bez naknade prve kopije osobnih podataka koji se obrađuju. Slijedom toga, njime se nužno povređuje načelo osiguravanja prve kopije bez naknade i time dovodi u pitanje koristan učinak prava na pristup ispitanika svojim podacima, koje je predviđeno OUZP-om, a time i zaštita zajamčena tom uredbom.

Osim toga, Sud naglašava da su se ekonomski interesi voditelja obrade uzeli u obzir na temelju OUZP-a, kojim se definiraju okolnosti u kojima voditelj obrade može naplatiti troškove povezane s osiguravanjem kopije osobnih podataka.

Kao treće i posljednje, Sud smatra da u okviru odnosa liječnik/pacijent pravo na dobivanje kopije osobnih podataka podrazumijeva da se ispitaniku preda vjerna i razumljiva reprodukcija svih tih

---

<sup>104</sup> Članak 12. stavak 5. i članak 15. stavci 1. i 3. OUZP-a

<sup>105</sup> Prvom rečenicom uvodne izjave 63. OUZP-a predviđa se da bi „[i]spitanik [...] trebao imati pravo pristupa prikupljenim osobnim podacima koji se na njega odnose te ostvarivati to pravo lako i u razumnim intervalima kako bi bio svjestan obrade i provjerio njezinu zakonitost“.

<sup>106</sup> Zajamčeno člankom 15 stavkom 1. OUZP-a

<sup>107</sup> Na temelju članka 23. stavka 1. točke (i) OUZP-a

podataka. Tim se pravom podrazumijeva pravo na dobivanje cjelovite kopije dokumenata koji se nalaze u medicinskoj dokumentaciji ispitanika ako je osiguravanje takve kopije nužno kako bi se ispitaniku omogućila provjera točnosti i iscrpnosti tih podataka te kako bi se zajamčila njihova razumljivost.

U tom pogledu Sud ističe da kad je riječ o osobnim podacima koji se odnose na zdravlje, OUZP-om se određuje da ispitanikovo pravo na pristup obuhvaća „poda[tke] u medicinskoj dokumentaciji koja sadržava informacije poput dijagnoza, rezultata pretraga, liječničkih mišljenja, liječenja ili zahvata”<sup>108</sup>. Upravo je zbog osjetljivosti tih podataka zakonodavac Unije tako istaknuo važnost toga da se pristup pojedinaca svojim podacima koji se nalaze u njihovoj medicinskoj dokumentaciji odvija što je potpunije i preciznije moguće, ali ujedno i na razumljiv način.

Što se tiče rezultata ispitivanja, liječničkih mišljenja, liječenja ili zahvata na pacijentu, koji u pravilu uključuju brojne tehničke podatke, pa čak i slike, valja navesti da bi se pružanjem običnog sažetka ili kompilacije tih podataka od strane liječnika, kako bi ih se prikazalo u sažetom obliku, moglo riskirati ispuštanje ili pogrešno reproduciranje određenih relevantnih podataka ili, u svakom slučaju, otežavanje provjere njihove točnosti i potpunosti te njihovo razumijevanje od strane pacijenta.

## f. Izricanje upravnih novčanih kazni za povredu OUZP-a

### Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, [EU:C:2023:949](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 4. točke 2. i 7. – Pojmovi ‚obrada‘ i ‚voditelj obrade‘ – Razvoj informatičke mobilne aplikacije – Članak 26. – Zajedničko vođenje obrade podataka – Članak 83. – Izricanje upravnih novčanih kazni – Uvjeti – Zahtjev namjernog kršenja ili kršenja iz nepažnje – Odgovornost voditelja obrade za obradu osobnih podataka koju provodi izvršitelj obrade”*

Kako bi bolje upravljala pandemijom bolesti COVID-19, litavska su tijela 2020. odlučila organizirati nabavu mobilne informatičke aplikacije. Ta je aplikacija trebala pridonijeti epidemiološkom praćenju tako što omogućuje bilježenje i praćenje podataka o osobama koje su bile izložene virusu koji izaziva bolest COVID-19.

U tu je svrhu Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Nacionalni centar za javno zdravstvo pri Ministarstvu zdravstva, Litva, u daljnjem tekstu: NVSC), zadužen za tu nabavu, kontaktirao društvo UAB „IT sprendimai sėkmei” (u daljnjem tekstu: društvo ITSS) tražeći od njega da razvije takvu mobilnu aplikaciju. Nakon toga zaposlenici NVSC-a uputili su tom društvu poruke elektroničke pošte koje se osobito odnose na pitanja koja će se postavljati u toj aplikaciji.

U razdoblju od travnja do svibnja 2020. mobilna aplikacija koju je razvilo društvo ITSS bila je stavljena na raspolaganje javnosti. Slijedom toga, 3802 osobe koristile su se tom aplikacijom i dostavile različite podatke koji se na njih odnose, a koje je navedena aplikacija tražila. Međutim, zbog nedostatka financijskih sredstava NVSC nije dodijelio društvu ITSS nikakav ugovor o javnoj nabavi s ciljem službene nabave njegove mobilne aplikacije te je okončao postupak koji se na nju odnosi.

---

<sup>108</sup> Uvodna izjava 63. OUZP-a

U međuvremenu je nacionalno nadzorno tijelo pokrenulo istragu u vezi s obradom osobnih podataka koja proizlazi iz upotrebe te aplikacije. Odlukom tog tijela, donesenom nakon istrage, NVSC-u i društvu ITSS, koji se smatraju zajedničkim voditeljima obrade, izrečene su upravne novčane kazne.

NVSC je osporavao tu odluku pred Vilniaus apygardos administracinis teismasom (Okružni upravni sud u Vilniusu, Litva). Budući da je dvojio o tumačenju nekoliko odredbi OUZP-a<sup>109</sup>, taj je sud uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, u svojoj presudi pojašnjava pojmove „voditelj obrade“, „zajednički voditelji obrade“ i „obrada“<sup>110</sup> te odlučuje o mogućnosti izricanja upravne novčane kazne voditelju obrade<sup>111</sup> ako kršenje odredbi OUZP-a sankcionirano tom kaznom nije počinjeno namjerno ili nepažnjom.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud ističe da se subjekt koji je od poduzetnika naručio razvoj mobilne informatičke aplikacije i koji je u tom kontekstu sudjelovao u određivanju svrha i sredstava obrade osobnih podataka koja se provodi putem te aplikacije može smatrati voditeljem obrade<sup>112</sup>. To razmatranje ne može dovesti u pitanje činjenica da taj subjekt nije sâm provodio postupke obrade takvih podataka, nije izričito dao svoju privolu za obavljanje konkretnih postupaka takve obrade ili za stavljanje navedene mobilne aplikacije na raspolaganje javnosti i nije nabavio tu mobilnu aplikaciju, osim ako se prije tog stavljanja na raspolaganje javnosti taj subjekt tomu izričito usprotivio kao i obradi osobnih podataka koja iz toga proizlazi.

Kao drugo, Sud napominje da kvalifikacija dvaju subjekata kao zajedničkih voditelja obrade ne pretpostavlja ni postojanje dogovora između tih subjekata o određivanju svrha i sredstava obrade osobnih podataka ni postojanje dogovora kojim se određuju uvjeti zajedničkog vođenja obrade. Točno je da na temelju OUZP-a<sup>113</sup> zajednički voditelji obrade međusobnim dogovorom trebaju na transparentan način odrediti svoje odgovornosti u pogledu poštovanja obveza iz te uredbe. Međutim, postojanje takvog dogovora nije preduvjet da bi se dva ili više subjekata kvalificirala kao „zajednički voditelji obrade“, nego obveza koja se OUZP-om nalaže zajedničkim voditeljima obrade, nakon što se kvalificiraju kao takvi, kako bi se osigurala usklađenost sa zahtjevima iz te uredbe koji se na njih odnose. Stoga ta kvalifikacija proizlazi iz same činjenice da je više subjekata sudjelovalo u određivanju svrha i sredstava obrade.

Što se tiče zajedničkog određivanja svrha i sredstava obrade predmetnih subjekata, Sud pojašnjava da njihovo sudjelovanje u tom određivanju može poprimiti različite oblike i proizlaziti i iz njihove zajedničke odluke i iz njihovih usklađenih odluka. Međutim, u potonjem slučaju te se odluke moraju nadopunjavati tako da svaka od njih ima konkretan učinak na određivanje svrha i sredstava obrade.

---

<sup>109</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP)

<sup>110</sup> Definirane u članku 4. točki 7., članku 26. stavku 1. i članku 4. točki 2. OUZP-a

<sup>111</sup> U skladu s člankom 83. OUZP-a

<sup>112</sup> U smislu članka 4. točke 7. OUZP-a

<sup>113</sup> Članak 26. stavak 1. OUZP-a, u vezi s njegovom uvodnom izjavom 79.

Kao treće, Sud navodi da uporaba osobnih podataka u svrhu informatičkog testiranja mobilne aplikacije čini obradu<sup>114</sup>. Međutim, isto ne vrijedi ako su takvi podaci anonimizirani tako da se ispitanik na kojeg se ti podaci odnose ne može utvrditi ili se više ne može utvrditi ili ako se radi o fiktivnim podacima koji se ne odnose na postojeću fizičku osobu.

Naime, s jedne strane, pitanje koriste li se osobni podaci za informatička ispitivanja ili u drugu svrhu ne utječe na kvalifikaciju postupka kao „obrada“. S druge strane, samo se obrada koja se odnosi na osobne podatke može kvalificirati kao „obrada“ u smislu OUZP-a. Međutim, fiktivni ili anonimizirani podaci nisu osobni podaci.

Kao četvrto i posljednje, Sud utvrđuje da se na temelju članka 83. OUZP-a voditelju obrade može izreći upravna novčana kazna samo ako se utvrdi da je namjerom ili nepažnjom prekršio pravila sadržana u toj uredbi<sup>115</sup>.

U tom pogledu Sud pojašnjava da zakonodavac Unije nije državama članicama ostavio marginu prosudbe u pogledu materijalnih uvjeta koje nadzorno tijelo mora poštovati kada odluči izreći upravnu novčanu kaznu voditelju obrade na temelju te odredbe. Činjenica da se OUZP-om državama članicama daje mogućnost da predvide iznimke u odnosu na tijela javne vlasti i javna tijela sa sjedištem na njihovu državnom području<sup>116</sup> kao i zahtjeve koji se odnose na postupak koji nadzorna tijela moraju slijediti za izricanje upravne novčane kazne<sup>117</sup> nipošto ne znači da su te države također ovlaštene predvidjeti takve materijalne uvjete.

Što se tiče tih uvjeta, Sud napominje da se među elementima navedenima u OUZP-u, na temelju kojih nadzorno tijelo voditelju obrade izriče administrativnu novčanu kaznu, nalazi „činjenica da je povreda počinjena namjerno ili nepažnjom“<sup>118</sup>. Nasuprot tomu, nijedan od tih elemenata ne upućuje ni na kakvu mogućnost utvrđivanja odgovornosti voditelja obrade ako nije postojalo njegovo skrivljeno postupanje. Stoga samo povrede odredbi OUZP-a koje je voditelj obrade počinio namjerno ili nepažnjom mogu dovesti do izricanja upravne novčane kazne tom voditelju obrade u skladu s člankom 83. te uredbe.

Sud dodaje da je to tumačenje potkrijepljeno općom strukturom i svrhom OUZP-a. U tom kontekstu pojašnjava da postojanje sustava sankcija na temelju OUZP-a koji omogućuje da se, kada to opravdavaju posebne okolnosti svakog pojedinog slučaja, izrekne upravna novčana kazna potiče voditelje obrade i izvršitelje obrade da postupaju u skladu s tom uredbom i da upravne novčane kazne svojim odvratajućim učinkom pridonose jačanju zaštite ispitanika. Međutim, zakonodavac Unije nije smatrao potrebnim predvidjeti izricanje upravnih novčanih kazni ako ne postoji krivnja. Uzimajući u obzir činjenicu da OUZP ima za cilj osigurati razinu zaštite koja je i jednaka i homogena i da se u tu svrhu mora dosljedno primjenjivati u cijeloj Uniji, bilo bi protivno toj svrsi dopustiti državama članicama da predvide takav sustav za izricanje novčane kazne.

---

<sup>114</sup> U smislu članka 4. točke 2. OUZP-a

<sup>115</sup> Kršenje iz članka 83. stavaka 4. do 6.

<sup>116</sup> Na temelju članka 83. stavka 7. OUZP-a kojim se predviđa da „[...] svaka država članica može utvrditi pravila mogu li se i u kojoj mjeri tijelima javne vlasti i javnim tijelima osnovanima u toj državi članici izreći upravne novčane kazne“.

<sup>117</sup> Na temelju članka 83. stavka 8. OUZP-a, u vezi s njegovom uvodnom izjavom 129.

<sup>118</sup> Članak 83. stavak 2. točka (b) OUZP-a



Osim toga, Sud zaključuje da se takva novčana kazna može izreći voditelju obrade za postupke obrade osobnih podataka koje provodi izvršitelj obrade u njegovo ime, osim ako je u okviru tih postupaka taj izvršitelj obrade izvršio obradu u vlastite svrhe ili je te podatke obradio na način koji nije u skladu s okvirom ili sredstvima obrade kako ih je odredio voditelj obrade ili na način da se ne može razumno smatrati da je taj voditelj obrade na to pristao. U tom slučaju izvršitelja obrade treba smatrati voditeljem takve obrade.

**Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Deutsche Wohnen (C-807/21, [EU:C:2023:950](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 4. točka 7. – Pojam ‚voditelj obrade‘ – Članak 58. stavak 2. – Ovlasti nadzornih tijela za izricanje korektivnih mjera – Članak 83. – Izricanje upravnih novčanih kazni pravnoj osobi – Uvjeti – Manevarski prostor država članica – Zahtjev namjernog kršenja ili kršenja iz nepažnje“*

Deutsche Wohnen SE (u daljnjem tekstu: DW) društvo je za poslovanje nekretninama koje neizravno, preko udjela u različitim društvima, raspolaže mnogobrojnim poslovnim i stambenim jedinicama. U okviru svojih poslovnih djelatnosti obrađuje osobne podatke zakupoprimaca i najmoprimaca tih jedinica.

Nakon dviju kontrola provedenih 2017. i 2019., Berliner Beauftragte für den Datenschutz (službenik za zaštitu podataka u Berlinu, Njemačka) utvrdio je niz kršenja OUZP-a<sup>119</sup> koja je počinio DW. Odlukom od 30. listopada 2019. taj mu je službenik za zaštitu podataka u tom pogledu izrekao upravne novčane kazne.

DW je podnio tužbu protiv te odluke Landgerichtu Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka), koji je obustavio postupak. Taj je sud istaknuo da se na temelju njemačkog prava<sup>120</sup> upravni prekršaj može utvrditi samo protiv fizičke osobe, a ne protiv pravne osobe. Osim toga, u slučaju utvrđivanja odgovornosti pravne osobe mogu joj se pripisati samo akti članova njezinih tijela ili njezinih zastupnika. Staatsanwaltschaft Berlin (Državno odvjetništvo u Berlinu, Njemačka) podnio je žalbu protiv te odluke Kammergerichtu Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu, Njemačka). U tom je kontekstu taj sud uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju OUZP-a<sup>121</sup>.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, u svojoj presudi odlučuje o uvjetima izricanja upravnih novčanih kazni na temelju OUZP-a. Kao prvo, ispituje mogu li države članice izricanje upravne novčane kazne pravnoj osobi uvjetovati time da se kršenje te uredbe prethodno pripiše identificiranoj fizičkoj osobi. Kao drugo, bavi se pitanjem treba li sankcionirano kršenje odredbi OUZP-a biti počinjeno namjerno ili nepažnjom<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP)

<sup>120</sup> Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Zakon o upravnim prekršajima) od 24. svibnja 1968. (BGBl. 1968. I, str. 481.), u verziji prema Obavijesti od 19. veljače 1987. (BGBl. 1987. I, str. 602.), kako je prilagođen Zakonom od 19. lipnja 2020. (BGBl. 2020. I, str. 1350.)

<sup>121</sup> Članak 58. stavak 2. i članak 83. OUZP-a

<sup>122</sup> O tom aspektu vidjeti i presudu Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21), donesenu istog dana.

## Ocjena Suda

Što se tiče izricanja upravne novčane kazne na temelju OUZP-a pravnoj osobi, Sud najprije ističe da se načela, zabrane i obveze predviđene OUZP-om osobito odnose na „voditelje obrade” čija se odgovornost proteže na svaku obradu osobnih podataka koju sami provode ili koja se provodi u njihovo ime. Ta je odgovornost, u slučaju kršenja odredbi OUZP-a, temelj za izricanje upravne novčane kazne voditelju obrade u skladu s člankom 83. te uredbe. Međutim, zakonodavac Unije u svrhu utvrđivanja takve odgovornosti nije napravio razliku između fizičkih i pravnih osoba jer je ta odgovornost uvjetovana samo time da one same ili zajedno s drugima određuju svrhe i sredstva obrade osobnih podataka<sup>123</sup>. Stoga je u načelu svaka osoba koja ispunjava taj uvjet osobito odgovorna za svako kršenje OUZP-a koje počinji sama ili koje je počinjeno u njezino ime. To znači, s jedne strane, da su pravne osobe odgovorne za kršenja koja su počinili ne samo njihovi zastupnici, direktori ili rukovoditelji nego i sve druge osobe koje djeluju u okviru poslovne aktivnosti tih pravnih osoba i u njihovo ime. S druge strane, upravne novčane kazne predviđene OUZP-om u slučaju takvih kršenja moraju se moći izravno izreći pravnim osobama ako se mogu smatrati voditeljima obrade.

Nadalje, Sud primjećuje da nijedna odredba OUZP-a ne omogućuje zaključak da izricanje upravne novčane kazne pravnoj osobi kao voditelju obrade podliježe prethodnom utvrđenju da je to kršenje počinila identificirana fizička osoba. Osim toga, zakonodavac Unije nije državama članicama ostavio marginu prosudbe u tom pogledu. Činjenica da im OUZP daje mogućnost da predvide zahtjeve u pogledu postupka koji nadzorna tijela trebaju slijediti radi izricanja upravne novčane kazne<sup>124</sup> nipošto ne znači da su također ovlaštene predvidjeti dodatne materijalne uvjete uz one određene OUZP-om.

U tom kontekstu Sud pojašnjava da, kad bi se državama članicama dopustilo da jednostrano i kao nužan uvjet za izricanje upravne novčane kazne u skladu s člankom 83. OUZP-a voditelju obrade koji je pravna osoba zahtijevaju da se predmetno kršenje prethodno pripiše ili da se prethodno može pripisati identificiranoj fizičkoj osobi, to bi bilo protivno svrsi OUZP-a. Usto, takav bi dodatni zahtjev u konačnici mogao oslabiti djelotvornost i odvrćući učinak upravnih novčanih kazni izrečenih pravnim osobama kao voditeljima obrade.

Naposljetku, Sud naglašava da pojam „poduzetnik” u smislu članaka 101. i 102. UFEU-a<sup>125</sup> ne utječe na pitanje može li se i pod kojim uvjetima voditelju obrade koji je pravna osoba izreći upravna novčana kazna u skladu s OUZP-om te je relevantan samo za određivanje iznosa takve novčane kazne.

Stoga Sud zaključuje da se OUZP-u<sup>126</sup> protivi nacionalni propis na temelju kojeg se pravnoj osobi u svojstvu voditelja obrade može izreći upravna novčana kazna za kršenje te uredbe<sup>127</sup> samo ako je to kršenje prethodno pripisano identificiranoj fizičkoj osobi.

Što se tiče pitanja mogu li države članice predvidjeti izricanje upravne novčane kazne čak i ako sankcionirano kršenje nije počinjeno namjerno ili nepažnjom, Sud najprije podsjeća na to da su materijalni uvjeti koje nadzorno tijelo mora poštovati kada izriče takvu novčanu kaznu voditelju

---

<sup>123</sup> U skladu s člankom 4. točkom 7. OUZP-a

<sup>124</sup> Kao što to proizlazi iz članka 58. stavka 4. i članka 83. stavka 8. OUZP-a, u vezi s njegovom uvodnom izjavom 129.

<sup>125</sup> Na koji se upućuje u uvodnoj izjavi 150. OUZP-a.

<sup>126</sup> Članak 58. stavak 2. točka (i) i članak 83. stavci 1. do 6. OUZP-a

<sup>127</sup> Iz članka 83. stavaka 4. do 6. OUZP-a

obrade obuhvaćeni samo pravom Unije i da države članice u tom pogledu nemaju nikakav manevarski prostor.

Što se tiče tih uvjeta, Sud napominje da se među elementima navedenima u OUZP-u, na temelju kojih nadzorno tijelo izriče takvu novčanu kaznu, nalazi činjenica „ima li kršenje obilježje namjere ili nepažnje”<sup>128</sup>. Nasuprot tomu, nijedan od tih elemenata ne upućuje ni na kakvu mogućnost utvrđivanja odgovornosti voditelja obrade ako nije postojalo njegovo skrivljeno postupanje. Stoga samo kršenja odredbi OUZP-a koja je počinio voditelj obrade namjerno ili nepažnjom mogu dovesti do izricanja upravne novčane kazne tom voditelju obrade u skladu s člankom 83. te uredbe.

Sud dodaje da je to tumačenje potkrijepljeno općom strukturom i svrhom OUZP-a. U tom kontekstu pojašnjava da postojanje sustava sankcija na temelju OUZP-a koji omogućuje da se, kada to opravdavaju posebne okolnosti svakog pojedinog slučaja, izrekne upravna novčana kazna potiče voditelje obrade i izvršitelje obrade da postupaju u skladu s tom uredbom te da upravne novčane kazne svojim odvratajućim učinkom pridonose jačanju zaštite ispitanika. Međutim, zakonodavac Unije nije smatrao potrebnim predvidjeti izricanje upravnih novčanih kazni ako ne postoji krivnja. Uzimajući u obzir činjenicu da je cilj OUZP-a osigurati razinu zaštite koja je i jednaka i homogena i da se u tu svrhu mora dosljedno primjenjivati u cijeloj Uniji, bilo bi protivno toj svrsi dopustiti državama članicama da predvide takav sustav za izricanje novčane kazne.

Slijedom toga, Sud utvrđuje da se na temelju članka 83. OUZP-a upravna novčana kazna može izreći samo ako se dokaže da je voditelj obrade, koji je istodobno pravna osoba i poduzetnik, namjerno ili nepažnjom prekršio pravila sadržana u toj uredbi.

---

<sup>128</sup> Članak 83. stavak 2. točka (b) OUZP-a

## II. Građanstvo Unije

### 1. Mjere kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije

Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Nordic Info (C-128/22, [EU:C:2023:951](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2004/38/EZ – Članci 27. i 29. – Mjere kojima se ograničava sloboda kretanja građana Unije zbog zaštite javnog zdravlja – Opće mjere – Nacionalni propis kojim se predviđa zabrana izlaska iz državnog područja radi obavljanja nenužnih putovanja u države članice koje su označene kao visokorizična područja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 te obveza svakog putnika koji ulazi na državno područje iz jedne od tih država članica da se podvrgne dijagnostičkim testiranjima i pridržava karantene – Zakonik o schengenskim granicama – Članak 23. – Izvršavanje policijskih ovlasti u području javnog zdravlja – Istovjetnost s provođenjem graničnih kontrola – Članak 25. – Mogućnost ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 – Nadzor koji se provodio u državi članici u okviru mjera zabrane prelaska granica radi obavljanja nenužnih putovanja iz država schengenskog područja koje su označene kao visokorizična područja ili putovanja u te države u kontekstu pandemije bolesti COVID-19“*

U kontekstu pandemije bolesti COVID-19 belgijskom ministarskom odlukom su u srpnju 2020. zabranjena nenužna putovanja između Belgije i zemalja Europske unije, zemalja schengenskog područja i Ujedinjene Kraljevine ako su te zemlje označene kao visokorizična područja („crvena područja“) s obzirom na njihovo epidemiološko stanje ili na razinu restriktivnih zdravstvenih mjera koje su donijela njihova tijela. Nadalje, belgijski je propis predviđao obvezu svakog putnika koji ulazi na državno područje iz jedne od tih zemalja da se podvrgne dijagnostičkim testiranjima i pridržava karantene.

U tom su razdoblju belgijska tijela provodila kontrole radi provjere pridržavanja navedenih mjera.

Od 12. do 15. srpnja 2020. Švedska je bila među zemljama koje su bile označene kao visokorizična područja. Društvo Nordic Info BV, agencija specijalizirana za putovanja u Skandinaviju i iz Skandinavije, otkazalo je radi usklađivanja s belgijskim propisom sva putovanja iz Belgije u Švedsku planirana za ljetnu sezonu.

Ta je putnička agencija nakon toga podnijela tužbu Niderlandstalige rechtbanku van eerste aanleg Brussel (Prvostupanjski sud u Bruxellesu za postupke na nizozemskom jeziku, Belgija), sudu koji je uputio zahtjev, tražeći naknadu štete za koju tvrdi da ju je pretrpjela zbog propusta koje je Belgijska država navodno počinila prilikom izrade predmetnog propisa.

Svojim zahtjevom za prethodnu odluku, sud koji je uputio taj zahtjev pita Sud, s jedne strane, je li takav opći propis države članice u skladu s odredbama Direktive 2004/38<sup>129</sup> koje uređuju mjere ograničavanja slobode kretanja koje se donose zbog zaštite javnog zdravlja<sup>130</sup>. S druge strane, pita

---

<sup>129</sup> Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

<sup>130</sup> Riječ je konkretno o člancima 27. i 29. te direktive.

Sud je li zabrana prelaska unutarnjih granica te države članice radi obavljanja nenužnih putovanja iz zemalja schengenskog područja koje su označene kao visokorizična područja ili putovanja u te države, u skladu s člancima Zakonika o schengenskim granicama<sup>131</sup> koji uređuju nepostojanje nadzora na unutarnjim granicama, mogućnost njihova privremenog ponovnog uvođenja i izvršavanje policijskih ovlasti<sup>132</sup>.

Sud u svojoj presudi potvrdno odgovara na ta dva pitanja i pritom pojašnjava uvjete koje treba ispunjavati takav nacionalni propis.

### **Ocjena Suda**

Kada je riječ o zakonitosti, s gledišta Direktive 2004/38, mjera ograničavanja slobode kretanja koje je država članica donijela u kontekstu pandemije kao što je pandemija bolesti COVID-19, Sud navodi da nacionalni propis kojim se predviđaju te mjere mora poštovati sve uvjete i jamstva predviđene u člancima 30. do 32. te direktive, prava i načela utvrđena u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, a posebno načelo zabrane diskriminacije te načelo proporcionalnosti.

Sud u tom smislu precizira da, kao prvo, iako se navode u poglavlju Direktive 2004/38 naslovljenom „Ograničenja prava na ulazak i prava na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja“, članak 27. stavak 1. i članak 29. stavak 1. Direktive 2004/38 izričito spominju „slobodu kretanja“, tako da oni uključuju oba aspekta te slobode, odnosno pravo ulaska i pravo izlaska, te samim time omogućuju državama članicama da donose mjere kojima se zbog zaštite javnog zdravlja ograničava i jedno i drugo navedeno pravo. Mjere kojima se ograničava sloboda kretanja, koje država članica može donijeti zbog zaštite javnog zdravlja na temelju tih odredbi, mogu stoga uključivati ne samo zabranu napuštanja državnog područja države članice radi obavljanja, kao u konkretnom slučaju, nenužnih putovanja, nego i obvezu putnika koji ulaze na to područje da se podvrgnu dijagnostičkim testiranjima i pridržavaju karantene.

Kao drugo, nijednoj od te dvije odredbe ne protivi se da se takve restriktivne mjere propišu u obliku općeg akta koji se bez razlike primjenjuje na sve osobe koje potpadaju pod situaciju utvrđenu u tom aktu. U prilog takvom tumačenju govori i činjenica da bolesti koje mogu opravdavati donošenje takvih mjera – odnosno zarazne bolesti ili zarazne bolesti čiji su uzročnici paraziti, kao što je bolest COVID-19 – mogu pogađati, zbog samih svojih karakteristika, cijele segmente stanovništva neovisno o pojedinačnim postupanjima.

Kao treće, Sud naglašava da, bez obzira što njihova formulacija, na prvi pogled, uređuje pojedinačne odluke, svi uvjeti i jamstva predviđeni u člancima 30. do 32. Direktive 2004/38 moraju se isto tako primjenjivati i u slučaju kad se mjere ograničenja donose u obliku općeg akta. Dakle, na temelju članka 30. stavaka 1. i 2. te direktive, svaki opći akt kojim se propisuju mjere ograničenja slobode kretanja zbog zaštite javnog zdravlja mora biti javno obznanjen u sklopu službene publikacije države članice koja ga donosi i dostatnim službenim predstavljanjem u medijima, tako da mogu biti shvaćeni sadržaj i učinci tog akta, kao i precizni javnozdravstveni razlozi na koje se pozivaju u prilog donošenja tog akta. Osim toga, kako bi se poštovala jamstva predviđena u članku 30. stavku 3. i članku 31. navedene direktive, mora postojati mogućnost da se opći akt pobija u sudskom i eventualno u

---

<sup>131</sup> Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2225 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. (SL 2017., L 327, str. 1. i ispravak SL 2018., L 312, str. 107.)

<sup>132</sup> Konkretno se spominju članci 22., 23. i 25. tog zakonika.

upravnom postupku, a način pobijanja mora biti javno objavljen. Takve restriktivne mjere moraju također poštovati načelo zabrane diskriminacije utvrđeno u Povelji.

Kao četvrto i posljednje, u skladu s odredbama članka 31. stavaka 1. i 3. Direktive 2004/38, svaka mjera kojom se ograničava sloboda kretanja, a koja se donosi zbog zaštite javnog zdravlja, mora biti proporcionalna s gledišta predviđenog cilja zaštite javnog zdravlja, a proporcionalnost takve mjere treba ocjenjivati uzimajući u obzir i načelo opreznosti. Zahtjev načela proporcionalnosti konkretno nalaže da se provjeri, prvo, jesu li takve mjere prikladne za ostvarivanje predviđenog cilja od općeg interesa, u konkretnom slučaju zaštite javnog zdravlja, drugo, jesu li ograničene na ono što je krajnje nužno, u smislu da taj cilj razumno gledajući ne bi mogao biti ostvaren na jednako učinkovit način drugim sredstvima kojima se manje ugrožavaju prava i slobode koje se jamče dotičnim osobama i, treće, nisu li nerazmjerne u odnosu na navedeni cilj, što posebno podrazumijeva odmjeravanje njegove važnosti te ozbiljnosti zadiranja u ta prava i slobode.

Kada je riječ o nadzoru kojim se želi osigurati pridržavanje spornog propisa, Sud smatra da je takav nadzor moguć unutar državnog područja samo pod uvjetom da spada pod izvršavanje policijskih ovlasti u smislu članka 23. točke (a) Zakonika o schengenskim granicama. U slučaju da se taj nadzor provodi izravno na unutarnjim granicama, potrebno je da država članica poštuje sve uvjete iz članka 25. do 28. tog zakonika za privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama, pa prijetnja koju uzrokuje pandemija kao što je pandemija bolesti COVID-19 mora odgovarati ozbiljnoj prijetnji za javni poredak ili unutarnju sigurnost u smislu članka 25. stavka 1. navedenog zakonika.

Na prvom mjestu, kada je riječ o članku 23. točki (a) Zakonika o schengenskim granicama, Sud podsjeća na to da navedena odredba državama članicama osigurava pravo da unutar državnog područja, uključujući i u pograničnim područjima, provode nadzor koji ima opravdanje u izvršavanju policijskih ovlasti, pod uvjetom da to izvršavanje nema isti učinak kao granične kontrole, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

U članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočkama i. do iv. tog zakonika u tu se svrhu daju naznake kojima se države članice mogu voditi u provedbi takvih policijskih ovlasti.

U tom smislu, prvo, kada je riječ o naznaci navedenoj u članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočki i. navedenog zakonika, ciljevi nadzora moraju se razlikovati od ciljeva provođenja graničnih kontrola, a to je da se osigura da osobe imaju pravo na ulazak na državno područje države članice ili njegovo napuštanje i da se spriječi osobe da izbjegnu graničnu kontrolu. Sud smatra da je u ovom predmetu to po svemu sudeći tako jer je glavni cilj nadzora predviđenog radi osiguravanja pridržavanja predmetnog belgijskog propisa bio da se hitno ograniči širenje bolesti COVID-19 među belgijskim stanovništvom.

Drugo, kada je riječ o naznaci navedenoj u članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočki ii. Zakonika o schengenskim granicama, dovoljno je da su te kontrole bile propisane i provedene uzimajući u obzir okolnosti koje objektivno dokazuju postojanje rizika od teškog i ozbiljnog ugrožavanja javnog zdravlja, na koji se država članica može pozvati na temelju te odredbe, te na osnovi općih saznanja koja su tijela imala u pogledu zona ulaska i izlaska iz državnog područja kroz koje je mogao prolaziti veliki broj putnika obuhvaćenih navedenom zabranom.

Treće, kada je riječ o naznakama navedenima u članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočkama iii. i iv. Zakonika o schengenskim granicama, sve kontrole o kojima je riječ u glavnom postupku morale su se, s jedne strane, provoditi slučajno, a samim time i „[nasumično]”, te, s druge strane, biti osmišljene i provedene na razvidno drukčiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama Unije. Sud u tom potonjem smislu precizira da u kontekstu pandemije kao što je pandemija bolesti COVID-19, države članice imaju određenu marginu prosudbe u pogledu intenziteta, učestalosti i selektivnosti nadzora.

Na drugom mjestu, u slučaju da se potvrdi da su se provodile predmetne kontrole na unutarnjim granicama, sud koji je uputio zahtjev trebat će provjeriti je li Kraljevina Belgija ispunila sve uvjete predviđene člancima 25. do 28. Zakonika o schengenskim granicama za privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u slučaju postojanja ozbiljne prijetnje za javni poredak i/ili unutarnju sigurnost. Sud u tom smislu pojašnjava da se pandemija razmjera kakve ima pandemija bolesti COVID-19 može kvalificirati kao ozbiljna prijetnja za javni poredak i/ili unutarnju sigurnost u smislu članka 25. stavka 1. tog zakonika, s obzirom na to da može imati utjecaja na temeljni interes društva, to jest na interes da se osigura život građana, te da pogađa sam opstanak jednog dijela stanovništva, prije svega najugroženijih osoba.

**Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Chief Appeals Officer i dr.  
(C-488/21, [EU:C:2023:1013](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članci 21. i 45. UFEU-a – Pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica – Radnik koji je stekao državljanstvo države članice domaćina, pri čemu je zadržao svoje izvorno državljanstvo – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 3. – Nositelji prava – Članak 2. točka 2. podtočka (d) – Član obitelji – Izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavani radnika građanina Unije – Članak 7. stavak 1. točke (a) i (d) – Pravo na boravak dulji od tri mjeseca – Zadržavanje statusa uzdržavane osobe u državi članici domaćinu – Članak 14. stavak 2. – Zadržavanje prava boravka – Uredba (EU) br. 492/2011 – Članak 7. stavak 2. – Jednako postupanje – Socijalne povlastice – Davanja socijalne pomoći – Prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina“*

Osoba GV, rumunjska državljanka, majka je osobe AC, također rumunjske državljanke koja boravi i radi u Irskoj. Osim toga, osoba AC prirođenjem je stekla irsko državljanstvo.

Osoba GV od 2017. boravi u Irskoj sa svojom kćeri, o kojoj je financijski ovisna. U rujnu 2017. osoba GV, zbog pogoršanja zdravstvenog stanja povezanog s artritismom, podnijela je zahtjev za dodjelu doplatka za invalidnost na temelju zakona o socijalnoj skrbi.

Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, taj je doplatak, čiji je cilj zaštita od siromaštva, davanje socijalne pomoći koje se financira iz općeg proračuna a da dotična osoba nije uplaćivala nikakve doprinose za socijalno osiguranje. Osim toga, pravo na doplatak podliježe određenim uvjetima, koji se osobito odnose na dob, sredstva na raspolaganju i invaliditet. Usto, taj je doplatak za invalidnost „posebno nedoprinosa novčano davanje“, u smislu Uredbe br. 883/2004<sup>133</sup>. Naposljetku, utvrđuje se da je irskim pravom isključena isplata tog doplatka osobi koja uobičajeno ne boravi u Irskoj, kao što je to osoba koja ondje nema pravo boravka.

U veljači 2018. zahtjev osobe GV za doplatku za invalidnost odbijen je uz obrazloženje da nije imala pravo boravka u Irskoj.

Appeals Officer (službenik za žalbe, Irska), koji je bio zadužen za ponovno ispitivanje odbijanja tog zahtjeva, u srpnju 2019. zaključio je da je osoba GV, kao uzdržavana izravna srodnica u uzlaznoj liniji građanke Unije koja je radnica u Irskoj, imala pravo boravka, ali nije imala pravo na davanje socijalne

---

<sup>133</sup> Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. te ispravci SL 2020., L 415, str. 88. i SL 2023./90199, L)

pomoći. Chief Appeals Officer (glavni službenik za žalbe, Irska), kojem je podnesen zahtjev za preispitivanje, potvrdio je to rasuđivanje, s obzirom na to da bi, u skladu s nacionalnim propisom kojim se prenosi Direktiva 2004/38<sup>134</sup>, osoba GV, u slučaju kad bi joj se doplatak dodijelio, postala prekomjerna teret za nacionalni sustav socijalne pomoći te da stoga više ne bi imala pravo boravka.

Presudom donesenom u srpnju 2020. High Court (Visoki sud, Irska) poništio je odluku glavnog službenika za žalbe. Taj je sud osobito smatrao da navedeni nacionalni propis, s obzirom na to da pravo boravka člana obitelji irskog građanina uvjetuje time da taj član obitelji ne smije postati prekomjerna teret za sustav socijalne pomoći države, nije u skladu s Direktivom 2004/38, kojom se uređuje pravo građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica.

Sud koji je uputio zahtjev, koji odlučuje o žalbi protiv te presude, odlučio je pitati Sud, u biti, protivi li se pravu Unije zakonodavstvo države članice kojim se tijekom te države članice omogućuje da odbiju dodijeliti davanje socijalne pomoći izravnom srodniku u uzlaznoj liniji koji je u trenutku podnošenja zahtjeva koji se odnosi na to davanje uzdržavanik radnika građanina Unije, odnosno kojim se omogućuje da mu se oduzme pravo na boravak dulji od tri mjeseca, zbog toga što bi dodjela navedenog davanja imala za učinak to da taj član obitelji više ne bi bio uzdržavanik radnika građanina Unije te bi tako postao prekomjerna teret za sustav socijalne pomoći navedene države članice.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud odlučuje da se načelu slobodnog kretanja radnika<sup>135</sup>, kako je provedeno Uredbom br. 492/2011<sup>136</sup> o slobodi kretanja radnika u Uniji, u vezi s Direktivom 2004/38, protivi takav nacionalni propis.

### **Ocjena Suda**

Uvodno, Sud podsjeća na to da se Direktivom 2004/38, čije tumačenje traži sud koji je uputio zahtjev, uređuju samo uvjeti ulaska i boravka građanina Unije u državama članicama različitim od one čiji je državljanin. Slijedom toga, cilj te direktive nije dodjela izvedenog prava boravka članovima obitelji tog građanina na državnom području te države članice. U ovom slučaju od trenutka prirođenja osobe AC ta direktiva više nema za cilj urediti ni njezino pravo boravka u Irskoj ni izvedeno pravo boravka koje bi mogli imati članovi njezine obitelji.

Međutim, Sud je već utvrdio da se situacija državljanina države članice koji je ostvario svoju slobodu kretanja tako što je došao i zakonito boravi na državnom području druge države članice ne može poistovjetiti s potpuno unutarnjom situacijom samo zbog toga što je on tijekom boravka, uz svoje izvorno državljanstvo, stekao i državljanstvo države članice domaćina. Stoga koristan učinak prava koja građanima Unije dodjeljuje članak 21. UFEU-a i, konkretnije, koja radnicima dodjeljuje članak 45. UFEU-a zahtijeva da se članu obitelji radnika građanina Unije – koji je, nakon što se koristio svojom slobodom kretanja boraveći i radeći u državi članici domaćinu, stekao državljanstvo te države članice –

---

<sup>134</sup> Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

<sup>135</sup> To je načelo utvrđeno u članku 45. UFEU-a.

<sup>136</sup> Riječ je, konkretnije, o članku 7. stavku 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.).



može dodijeliti izvedeno pravo boravka. Osim toga, uvjeti dodjele izvedenog prava boravka koje ima taj član obitelji ne smiju biti stroži od onih predviđenih Direktivom 2004/38 za člana obitelji građanina Unije koji se koristio svojim pravom na slobodno kretanje nastanjujući se u državi članici različitoj od one koje je državljanin, stoga tu direktivu treba po analogiji primijeniti na takvu situaciju. Naposljetku, radnik koji je građanin Unije ima pravo – pa i onda kada je, kao u ovom slučaju, uz svoje izvorno državljanstvo, stekao državljanstvo države članice domaćina – na jednako postupanje, na temelju članka 45. stavka 2. UFEU-a, kako je proveden člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011<sup>137</sup>.

U tom okviru, kao prvo, Sud pojašnjava da iz zajedničkog tumačenja više odredbi Direktive 2004/38<sup>138</sup> proizlazi da izravni srodnici u uzlaznoj liniji radnika građanina Unije imaju izvedeno pravo na boravak dulji od tri mjeseca ako su „uzdržavanici” tog radnika. Kako bi dotični član obitelji mogao ostvariti to pravo, taj odnos ovisnosti mora postojati u zemlji iz koje dolazi ta osoba u trenutku u kojem zahtijeva da se pridruži građaninu Unije koji je uzdržava. Dotična osoba može zadržati navedeno pravo sve dok je taj radnik uzdržava<sup>139</sup>, i to sve dok taj srodnik u uzlaznoj liniji, koji je u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito boravio u državi članici domaćinu, ne stekne pravo na stalni boravak<sup>140</sup>.

Kao drugo, kad je riječ o navedenom pravu na jednako postupanje koje radnik građanin Unije uživa na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011, Sud podsjeća na to da pojam „socijalne povlastice” predviđen tom odredbom obuhvaća sve povlastice koje se, na temelju ugovora o radu ili ne, općenito priznaju radnicima državljanima, prije svega zbog njihova objektivnog statusa radnika ili same činjenice njihova boravka na državnom području, pri čemu proširenje te povlastice na radnike državljanke drugih država članica može olakšati njihovu mobilnost unutar Unije. Taj pojam može uključivati davanja socijalne pomoći koja su istodobno obuhvaćena posebnim područjem primjene Uredbe br. 883/2004, kao što je to doplatak za invalidnost. Osim toga, davanje socijalne pomoći, kao što je to doplatak za invalidnost dodijeljen izravnom srodniku u uzlaznoj liniji, za radnika migranta predstavlja „socijalnu povlasticu” u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011, s obzirom na to da je taj izravni srodnik u uzlaznoj liniji uzdržavanik tog radnika, u smislu članka 2. točke 2. podtočke (d) Direktive 2004/38. Usto, navedeni izravni srodnik u uzlaznoj liniji koji je uzdržavanik, kao posredni korisnik jednakog postupanja dodijeljenog navedenom radniku, može se pozvati na taj članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 kako bi dobio taj doplatak ako se on na temelju nacionalnog prava izravno dodjeljuje takvim srodnicima u uzlaznoj liniji. Uzimajući u obzir zaštitu od diskriminacije, predviđenu tom odredbom, koja se može odobriti radniku migrantu i članovima njegove obitelji u državi članici domaćinu, dodjela davanja socijalne pomoći u državi članici domaćinu ne može utjecati na svojstvo „uzdržavanika” srodnika u uzlaznoj liniji, u smislu članka 2. točke 2. podtočke (d) Direktive 2004/38. Drukčija odluka u praksi bi onemogućila tom članu obitelji koji je uzdržavanik da zatraži to davanje, čime bi se povrijedilo jednako postupanje priznato radniku migrantu. U tom pogledu valja naglasiti da, putem poreznih doprinosa koje radnik migrant plaća državi članici domaćinu u sklopu djelatnosti zaposlene osobe koju u njoj obavlja, taj radnik pridonosi financiranju socijalnih politika te države članice i stoga od njih mora imati korist pod istim uvjetima kao i domaći radnici. Prema tome, cilj koji se sastoji od izbjegavanja prekomjernog financijskog tereta za državu članicu domaćina ne može opravdati nejednako postupanje prema radnicima migrantima i domaćim radnicima.

---

<sup>137</sup> Na temelju te odredbe, radnik koji je državljanin države članice na državnom području drugih država članica uživa „jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici”.

<sup>138</sup> Riječ je o članku 2. točki 2. podtočki (d) i članku 7. stavku 1. točkama (a) i (d) Direktive 2004/38

<sup>139</sup> U skladu s člankom 14. stavkom 2., u vezi s člankom 2. točkom 2. podtočkom (d) i člankom 7. stavkom 1. točkama (a) i (d) Direktive 2004/38

<sup>140</sup> To pravo stalnog boravka uređeno je člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38.

## 2. Gubitak statusa građanina Unije zbog gubitka državljanstva države članice

Presuda od 5. rujna 2023. (veliko vijeće), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Gubitak danskog državljanstva) (C-689/21, [EU:C:2023:626](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članak 20. UFEU-a – Članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Građanin koji ima državljanstvo države članice i državljanstvo treće zemlje – Gubitak državljanstva države članice po sili zakona u dobi od 22 godine zbog nedostatka stvarne veze s tom državom članicom, ako nije podnesen zahtjev za zadržavanje državljanstva prije datuma navršenja te dobi – Gubitak statusa građanina Unije – Ispitivanje proporcionalnosti posljedica tog gubitka s obzirom na pravo Unije – Prekluzivni rok”*

Osoba X, rođena u Sjedinjenim Američkim Državama, čija je majka danska državljanica, a otac američki državljanin, od rođenja ima dansko i američko državljanstvo. Nakon što je navršila 22 godine podnijela je zahtjev za zadržavanje svojeg danskog državljanstva Udlændinge - og Integrationsministerietu (Ministarstvo za useljništvo i integraciju, Danska).

Odlukom od 31. siječnja 2017. Ministarstvo za useljništvo i integraciju obavijestilo je osobu X da je izgubila dansko državljanstvo u dobi od 22 godine i da joj ne može odobriti zadržavanje njezina državljanstva, s obzirom na to da je svoj zahtjev podnijela nakon što je navršila tu dob. Ako se zahtjev za zadržavanje državljanstva ne podnese prije nego što se navrši navedena dob, danskim se propisima u biti predviđa gubitak državljanstva po sili zakona za danske državljanice rođene izvan danskog državnog područja koji nikad nisu ondje boravili i nisu ondje boravili u okolnostima koje dokazuju stvarnu vezu s Danskom. Prema tome, osoba X izgubila je svoje dansko državljanstvo i stoga svoj status građanina Unije a da danska tijela nisu izvršila – s obzirom na pravo Unije – provjeru proporcionalnosti posljedica tog gubitka na njezinu situaciju.

Osoba X podnijela je 9. veljače 2018. danskim sudovima tužbu za poništenje navedene odluke. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev, Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok, Danska), pita je li nacionalni propis poput danskog propisa o državljanstvu u skladu s člankom 20. UFEU-a u vezi s člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Sud, odlučujući u velikom vijeću, presuđuje da je takav propis u skladu s pravom Unije pod uvjetom da je dotična osoba imala mogućnost u razumnom roku podnijeti zahtjev za zadržavanje ili ponovno stjecanje državljanstva, što omogućuje ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka tog državljanstva s obzirom na pravo Unije i, ovisno o slučaju, odobrenje zadržavanja ili ponovnog stjecanja navedenog državljanstva s učinkom *ex tunc*, pri čemu takav rok može početi teći samo od trenutka kad su nadležna tijela propisno obavijestila tu osobu o tom gubitku ili neizbježnosti tog gubitka, kao i o njezinu pravu da u tom roku zatraži zadržavanje ili ponovno stjecanje navedenog državljanstva.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije navodi da se pravu Unije ne protivi ni to da država članica u okviru utvrđivanja uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva predvidi da se ocjena postojanja ili nepostojanja stvarne veze s tom državom temelji na uzimanju u obzir kriterija kao što su to mjesto rođenja ili boravišta dotične osobe i uvjeti njezina boravka na državnom području, ni to da ta država članica ograniči tu ocjenu na razdoblje do kad ta osoba navršava 22 godine.

Međutim, Sud naglašava da, kad gubitak državljanstva države članice nastupa po sili zakona u određenoj dobi i dovodi do gubitka statusa građanina Unije i s time povezanih prava, nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju moći ispitati posljedice tog gubitka državljanstva s obzirom na pravo Unije i, ovisno o slučaju, omogućiti toj osobi da zadrži svoje državljanstvo ili da ga ponovno stekne s učinkom *ex tunc*.

Kad je konkretno riječ o roku za podnošenje zahtjeva za takvo ispitivanje za potrebe zadržavanja ili ponovnog stjecanja državljanstva, ako pravo Unije u tom pogledu ne propisuje precizan fiksni rok, na svakoj je državi članici da uredi postupovna pravila namijenjena osiguranju zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, pod uvjetom, među ostalim, da su ta pravila u skladu s načelom djelotvornosti na način da u praksi ne onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretom Unije. U tom pogledu države članice mogu zahtijevati, na temelju načela pravne sigurnosti, da se takav zahtjev podnese nadležnim tijelima u razumnom roku.

Međutim, s obzirom na ozbiljne posljedice gubitka državljanstva države članice, kad on dovodi do gubitka statusa građanina Unije, za djelotvorno ostvarivanje prava koja taj građanin ima na temelju članka 20. UFEU-a, ne može se smatrati da su u skladu s načelom djelotvornosti nacionalna pravila ili prakse koji za učinak mogu imati sprečavanje osobe o kojoj je riječ da zahtijeva ispitivanje proporcionalnosti tih posljedica s obzirom na pravo Unije. Stoga ako ta osoba nije bila propisno obaviještena o pravu da zahtijeva takvo ispitivanje i o roku u kojem može podnijeti takav zahtjev, njezin se zahtjev ne može proglasiti nedopuštenim zbog toga što je taj rok istekao.

U ovom slučaju, budući da se, u okviru ispitivanja proporcionalnosti posljedica gubitka danskog državljanstva s obzirom na pravo Unije, osoba o kojoj je riječ, poput osobe X, mora moći pozvati na sve relevantne elemente koji su mogli nastati do njezina dvadeset i drugog rođendana, Sud smatra da se rok mora produljiti, za razumno razdoblje, nakon dana kad navedena osoba navršila tu dob. Usto, taj razuman rok može početi teći samo ako su je nadležna tijela propisno obavijestila o gubitku državljanstva ili neizbježnosti tog gubitka, kao i o njezinu pravu da u tom roku zatraži zadržavanje ili ponovno stjecanje tog državljanstva. U suprotnom, nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju moći provesti ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka državljanstva uzgredno, prilikom podnošenja zahtjeva dotične osobe za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se dokazuje njezino državljanstvo.

Relevantan datum koji treba uzeti u obzir u svrhu takvog ispitivanja nužno odgovara danu kad je dotična osoba navršila 22 godine, s obzirom na to da je navedeni datum sastavni dio legitimnih kriterija koje je utvrdila ta država članica i o kojima ovisi zadržavanje ili gubitak njezina državljanstva.

Naposljetku, Sud ističe da, ako nacionalno pravo u okolnostima koje su u skladu s pravom Unije ne omogućuje da nacionalna tijela i eventualno nacionalni sudovi provedu ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka državljanstva države članice o kojoj je riječ s obzirom na pravo Unije i koje, ovisno o slučaju, može dovesti do ponovnog stjecanja tog državljanstva s učinkom *ex tunc*, to se ne može nadoknaditi mogućnošću prirođenja, bez obzira na eventualno povoljne uvjete pod kojima se ono može ostvariti.

### **3. Izvedeno pravo na boravak državljanina treće zemlje koji su članovi obitelji građanina Unije**

#### **Presuda od 22. lipnja 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Majka Tajlandanka nizozemskog maloljetnog djeteta) (C-459/20, [EU:C:2023:499](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članak 20. UFEU-a – Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica – Odluka države članice o odbijanju boravka državljaninu*

*treće zemlje koji je roditelj maloljetnog djeteta koje ima državljanstvo te države članice – Dijete koje se nalazi izvan područja Europske unije i koje nikada nije boravilo na njezinu području”*

Osoba X, tajlandska državljanica, zakonito je boravila u Nizozemskoj gdje je bila u braku s osobom A, nizozemskim državljaninom. Njihovo dijete, koje ima nizozemsko državljanstvo, rođeno je na Tajlandu gdje je oduvijek živjelo. Nakon rođenja djeteta, osoba X se vratila u Nizozemsku. Nakon *de facto* prestanka veze para, nizozemska su tijela 2017. opozvala pravo boravka osobe X. Nakon razvoda, osoba X zatražila je 2019. boravak u Nizozemskoj kod drugog državljanina te države članice. U tom su okviru nizozemska tijela po službenoj dužnosti provjerila je li ona mogla steći izvedeno pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a kako bi mogla boraviti sa svojim maloljetnim djetetom, građaninom Unije, na području Unije. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) odbio je taj zahtjev 8. svibnja 2019. Istog dana osoba X je deportirana na Tajland.

Osoba X podnijela je tužbu protiv te odluke o odbijanju rechtbanku Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Sud u Haagu, Stalna služba u Utrechtu, Nizozemska), sudu koji je uputio zahtjev, a taj sud želi doznati kako treba tumačiti članak 20. UFEU-a u ovom slučaju.

U svojoj presudi Sud pojašnjava uvjete pod kojima državljanin treće zemlje može ostvariti izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a ako je maloljetno dijete navedenog državljanina građanin Unije, ali se nalazi izvan područja Unije i nikada nije boravilo na njezinu području.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije podsjeća na to da su članku 20. UFEU-a protivne nacionalne mjere, uključujući odluke kojima se odbija pravo boravka članovima obitelji građanina Unije, koje imaju za učinak oduzimanje građanima Unije stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa. U tim je situacijama potrebno i da između državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, postoji odnos zavisnosti takve vrste da bi odluka o odbijanju prava na boravak državljaninu treće zemlje oduzela članu njegove obitelji stvarno uživanje bitnog sadržaja prava vezanih uz njegov status građanina Unije. To je tako kada je potonji član obitelji prisiljen pratiti državljanina treće zemlje o kojem je riječ i napustiti područje Unije u cijelosti ili ne može ući i boraviti na državnom području države članice čiji je državljanin.

Međutim, u ovom slučaju maloljetno dijete, građanin Unije, od svojeg rođenja živi u trećoj zemlji a da nikada nije boravilo u Uniji. U tim okolnostima Sud smatra, kao prvo, da odbijanje prava boravka roditelju takvog djeteta, državljaninu treće zemlje, može imati posljedice na ostvarivanje prava tog djeteta na temelju članka 20. UFEU-a samo ako se utvrdi da će ući i boraviti na državnom području države članice čiji je državljanin zajedno s roditeljem ili mu se pridružiti na tom državnom području. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni je li to slučaj i postoji li odnos zavisnosti između roditelja koji je državljanin treće zemlje i njegova maloljetnog djeteta.

Kao drugo, Sud ističe da se zahtjev za izvedeno pravo boravka navedenog roditelja, o kojemu ovisi dijete koje je građanin Unije, ne može odbiti zbog toga što odvođenje u državu članicu čiji je dijete državljanin, koje pretpostavlja ostvarivanje prava tog djeteta kao građanina Unije, nije u stvarnom ili vjerojatnom interesu navedenog djeteta. Naime, pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica, dodijeljeno svakom građaninu Unije, proizlazi izravno iz statusa građanina Unije, pri čemu njegovo ostvarivanje nije uvjetovano dokazivanjem bilo kakvog interesa za pozivanje na to pravo ili uvjetom da je dotična osoba dosegla traženu dob u kojoj ima pravnu sposobnost da sama koristi svoja prava kao građanin Unije.

Točno je da je Sud prethodno smatrao da je na tijelima nadležnima za odlučivanje o zahtjevu za dozvolu boravka na temelju članka 20. UFEU-a da uzmu u obzir najbolji interes dotičnog djeteta<sup>141</sup>. Međutim, takvo stajalište nije namijenjeno odbijanju zahtjeva za dozvolu boravka, nego, naprotiv, kako bi se onemogućilo donošenje odluke kojom se to dijete obvezuje da napusti područje Unije.

Naposljetku, Sud daje pojašnjenja u pogledu ocjene, u okviru zahtjeva za izvedeno pravo boravka, pitanja ovisi li maloljetno dijete, građanin Unije, o svojem roditelju državljaninu treće zemlje. Pojašnjava, između ostalog, da nadležna tijela moraju uzeti u obzir situaciju kakva je bila u trenutku kada trebaju donijeti odluku, s obzirom na to da ta tijela moraju ocijeniti predvidljive posljedice svoje odluke o stvarnom uživanju predmetnog djeteta bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz statusa koji mu dodjeljuje članak 20. UFEU-a.

Osim toga, ta se ocjena uvijek mora temeljiti na ispitivanju svih relevantnih okolnosti slučaja. Konkretno, činjenica da roditelj državljanin treće zemlje nije uvijek preuzimao svakodnevno uzdržavanje tog djeteta, već ima isključivo pravo na roditeljsku skrb, ili činjenica da bi se drugi roditelj, građanin Unije, mogao svakodnevno i stvarno skrbiti o tom djetetu, ne mogu se smatrati odlučujućima u tom pogledu.

---

<sup>141</sup> Vidjeti u tom smislu presude od 10. svibnja 2017., *Chavez-Vilchez i dr.* (C-133/15, [EU:C:2017:354](#), t. 71.) i od 5. svibnja 2022., *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Boravak člana obitelji – Nedostatna sredstva)* (C-451/19 i C-532/19, [EU:C:2022:354](#), t. 53.).

### III. Slobode kretanja u Uniji<sup>142</sup>

#### 1. Sloboda poslovnog nastana

##### Presuda od 8. lipnja 2023., *Prestige and Limousine* (C-50/21, [EU:C:2023:448](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Usluga privatnog najma vozilâ s vozačem (PNV) – Sustav odobrenja koji uz odobrenje koje omogućuje pružanje usluga gradskog i međugradskog prijevoza na cijelom državnom području podrazumijeva izdavanje druge dozvole kako bi se mogle pružati usluge gradskog prijevoza na području aglomeracije – Ograničenje broja dozvola za pružanje usluga PNV-a u omjeru od jedne takve dozvole na trideset dozvola za pružanje usluga taksija“*

*Prestige and Limousine, SL* (u daljnjem tekstu: P&L) pruža usluge privatnog najma vozilâ s vozačem (u daljnjem tekstu: usluge PNV-a) u aglomeraciji Barcelone (Španjolska). P&L i četrnaest drugih poduzetnika koji pružaju iste usluge, među kojima su i poduzetnici povezani s međunarodnim internetskim platformama, osporavaju pred Tribunalom Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska) valjanost propisa Áree Metropolitana de Barcelona (Područje aglomeracije Barcelone, Španjolska, u daljnjem tekstu: AMB) koji se odnosi na organizaciju takvih usluga u aglomeraciji Barcelone. U okviru tog spora navedeni sud dvoji o usklađenosti predmetnog propisa s, konkretno, slobodom poslovnog nastana.

Tim se propisom zahtijeva, s jedne strane, uz nacionalno odobrenje koje je potrebno za pružanje gradskih i međugradskih usluga PNV-a u Španjolskoj, ishođenje dodatne dozvole za pružanje usluga PNV-a u aglomeraciji Barcelone. S druge strane, njime se broj dozvola za pružanje usluga PNV-a ograničava na omjer od jedne takve dozvole na trideset dozvola za pružanje usluga taksija dodijeljenih za tu aglomeraciju. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, glavni cilj koji se želi postići navedenim propisom bio je smanjiti konkurentski pritisak koji usluge PNV-a izvršavaju na usluge taksija.

Kako bi opravdao mjere o kojima je riječ, AMB se osobito poziva na cilj osiguranja kvalitete, sigurnosti i dostupnosti usluga taksija. Navodi da se te usluge smatraju „uslugama od općeg interesa“ s obzirom na to da je djelatnost pružanja usluga taksija u najvećoj mogućoj mjeri regulirana propisima, jer su te usluge podvrgnute, među ostalim, kvotama koje se odnose na broj dozvola, reguliranim tarifama, obvezi općeg prijevoza i dostupnosti osobama s ograničenom pokretljivošću. AMB u tom pogledu ističe da je gospodarska održivost te djelatnosti dovedena u opasnost rastućim tržišnim natjecanjem koje je posljedica djelatnosti pružanja usluga PNV-a.

Sud u svojoj presudi zaključuje da zahtjev za ishođenje posebnog dodatnog odobrenja za pružanje usluga PNV-a u aglomeraciji Barcelone može pod određenim uvjetima biti u skladu s člankom 49. UFEU-a. Suprotno tomu, tom se članku protivi ograničenje broja dozvola za pružanje usluga PNV-a jer se čini da ta mjera prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva dobrog upravljanja prijevozom, prometom i javnim površinama te aglomeracije kao i zaštite okoliša.

---

<sup>142</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), *Chief Appeals Officer i dr.* (C-488/21, [EU:C:2023:1013](#)), prikazana u dijelu II.1. „Mjere kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije“; presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), prikazana u dijelu VIII.1. „Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a)“; presuda od 9. veljače 2023., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i dr. (Oduzimanje prava na boravak turskom radniku)* (C-402/21, [EU:C:2023:77](#)), prikazana u dijelu XVII.2. „Tumačenje međunarodnih sporazuma“.

## Ocjena Suda

Sud najprije odbija argumente koje su stranke glavnog postupka iznijele u prilog navodnoj nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku. Sud smatra da okolnost da odgovori koje treba dati na prethodna pitanja jasno proizlaze iz njegove sudske prakse ne dovodi do nedopuštenosti takvog zahtjeva, nego mu omogućuje da na njega, ako je to slučaj, odgovori rješenjem<sup>143</sup>. Osim toga, okolnost da je nacionalni vrhovni sud već ispitao, u okviru spora koji je sličan onomu o kojem je riječ u glavnom postupku, moguću relevantnost odredbi prava Unije na koje upućuje sud koji je uputio zahtjev nije takve prirode da bi učinila nedopuštenim zahtjev za prethodnu odluku kojim se od Suda traži da odluči o tumačenju tih odredbi, u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Kao drugo, nakon što je zaključio da se dvjema mjerama predviđenima predmetnim propisom poduzetnicima koji pružaju usluge taksija ne dodjeljuju državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, Sud ispituje spojivost tih mjera s člankom 49. UFEU-a. U tom pogledu, Sud najprije ističe da se njima stvarno ograničava pristup tržištu svakom novom gospodarskom subjektu, ograničavanjem broja pružatelja usluga PNV-a koji imaju sjedište u AMB-u, te ih stoga treba kvalificirati kao ograničenja slobode poslovnog nastana zajamčene potonjom odredbom.

Nadalje, kad je riječ o postojanju važnih razloga u općem interesu koji mogu opravdati takva ograničenja, Sud smatra da cilj dobrog upravljanja prijevozom, prometom i javnim površinama aglomeracije kao i cilj zaštite okoliša u takvoj aglomeraciji mogu predstavljati takve razloge. Međutim, to nije slučaj kad je riječ o cilju osiguravanja gospodarske održivosti usluga taksija, s obzirom na to da očuvanje ravnoteže između dvaju načina izvršavanja gradskog prijevoza o kojima je riječ proizlazi iz strogo ekonomskih razmatranja. Okolnost da su usluge taksija u španjolskom pravu kvalificirane kao „usluge od općeg interesa” nema utjecaja u tom pogledu. Naime, iako iz značajki koje navodi AMB proizlazi da je cilj uređenja usluga taksija, među ostalim, osigurati kvalitetu, sigurnost i dostupnost korisnicima usluga taksija, ipak se čini da mjere o kojima je riječ u glavnom postupku same po sebi ne ostvaruju te ciljeve. Sud također navodi da pružateljima usluga taksija nije bila povjerena posebna zadaća u društvenom interesu koja, ovisno o slučaju, može biti obuhvaćena pojmom usluge od općeg gospodarskog interesa (UOGI) u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a.

Naposlijetku, Sud analizira proporcionalnost, s jedne strane, zahtjeva za ishođenje dodatnog odobrenja i, s druge strane, ograničavanja broja dozvola za pružanje usluga PNV-a na omjer od jedne takve dozvole na trideset dozvola za pružanje usluga taksija. Zaključuje da je ta prva mjera prikladna za postizanje navedenih ciljeva i da ju je moguće smatrati nužnom za njihovo postizanje. Uzimajući u obzir narav predmetne usluge kao i nemogućnost razlikovanja automobila koji se koriste za pružanje usluga PNV-a od onih koji se koriste u privatne svrhe na širem gradskom području, moguće je zaključiti da bi do naknadne kontrole došlo prekasno da bi se osigurala njezina stvarna učinkovitost. Zahtjev za ishođenje dodatnog odobrenja stoga može biti opravdan, ali pod uvjetom da se to odobrenje temelji na objektivnim, nediskriminirajućim i unaprijed poznatim kriterijima koji isključuju bilo kakvu arbitrarnost i kojima se ne ponavljaju kontrole koje su već izvršene u okviru postupka izdavanja nacionalnog odobrenja, ali su u skladu sa specifičnim potrebama navedene aglomeracije. Sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti jesu li ti uvjeti ispunjeni u ovom slučaju.

Suprotno tomu, druga mjera nije prikladna da osigura ostvarenje ciljeva dobrog upravljanja prijevozom, prometom i javnim površinama. Naime, prije svega treba navesti da pred Sudom nisu dovedeni u pitanje argumenti izneseni u korist usluga PNV-a kojima se želi dokazati da te usluge zapravo mogu poticati ostvarenje navedenih ciljeva, a pogotovo smanjenjem uporabe privatnih

---

<sup>143</sup> Vidjeti članak 99. Poslovnika Suda.

automobila, doprinosom tih usluga cilju djelotvorne i uključive mobilnosti, zahvaljujući njihovoj razini digitalizacije te njihovoj fleksibilnosti u pružanju usluga, te uporabom vozila koja koriste alternativne izvore energije, a sve se to promiče državnim propisom koji se odnosi na usluge PNV-a.

Nadalje, ne može se isključiti da se eventualni utjecaj voznog parka vozila za privatni najam s vozačem na prijevoz, promet i javne površine u aglomeraciji Barcelone može na odgovarajući način ograničiti mjerama koje su manje ograničavajuće od ograničenja broja dozvola. Tako se Sud, primjera radi, poziva na mjere organizacije usluga PNV-a, ograničenja tih usluga u određenim razdobljima ili na ograničenja prometa na određenim područjima. Sud dodaje da se ne može isključiti da se cilj zaštite okoliša u aglomeraciji Barcelone može postići mjerama kojima se manje zadire u slobodu poslovnog nastana, poput ograničenja emisija koja se primjenjuju na vozila koja prometuju u toj aglomeraciji.

### **Presuda od 13. srpnja 2023., Xella Magyarország (C-106/22, [EU:C:2023:568](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje kapitala – Sloboda poslovnog nastana – Uredba (EU) 2019/452 – Zakonodavstvo države članice kojim se uspostavlja mehanizam za provjeru stranih ulaganja u rezidentne poduzetnike za koje se smatra da su ‚od strateškog značaja‘ – Odluka donesena na temelju tog zakonodavstva kojom se jednom rezidentnom društvu zabranjuje stjecanje cjeline udjela u drugom rezidentnom društvu – Poduzetnik koji se stječe za kojeg se smatra da je ‚od strateškog značaja‘ jer mu je glavna djelatnost rudarenje određenih osnovnih sirovina kao što su šljunak, pijesak i glina – Poduzetnik stjecatelj za kojeg se smatra da je ‚strani ulagatelj‘ jer je dio grupe društava čije holding društvo ima sjedište u trećoj zemlji – Ugrožavanje ili mogućnost ugrožavanja nacionalnog interesa, javne sigurnosti ili javnog poretka države članice – Cilj kojim se nastoji osigurati sigurnost opskrbe osnovnim sirovinama građevinskog sektora, osobito na regionalnoj razini“*

Janes és Társa društvo je osnovano u skladu s mađarskim pravom čija je glavna djelatnost rudarenje šljunka, pijeska i gline u svojem kamenolomu u Láziju (županija Győr-Moson-Sopron, okrug Pannonhalma, Mađarska).

Zbog te djelatnosti Janes és Társa smatra se „poduzetnikom od strateškog značaja“ u smislu zakona kojim se uspostavlja mehanizam za provjeru stranih ulaganja. Njegov tržišni udjel na mađarskom tržištu proizvodnje predmetnih sirovina iznosio je 0,52 %.

Xella Magyarország, također društvo osnovano u skladu s mađarskim pravom, dio je grupe društava čije holding društvo ima sjedište na Bermudima i koje je u konačnici u vlasništvu irskog državljanina. Ono djeluje na mađarskom tržištu građevinskog materijala te mu je glavna djelatnost proizvodnja betonskih proizvoda za građevinarstvo. Ono kupuje oko 90 % godišnje proizvodnje društva Janes és Társa radi prerade tih sirovina u pješčano-vapnene opeke u svojem pogonu u blizini kamenoloma.

U listopadu 2020. društvo Xella Magyarország sklopilo je kupoprodajni ugovor radi stjecanja cjeline udjela u društvu Janes és Társa te je od nadležnog ministra zatražilo da primi na znanje predmetnu transakciju ili da potvrdi da ta formalnost nije potrebna s obzirom na vlasničku strukturu tog društva. Odlukom donesenom u srpnju 2021. navedeni ministar zabranio je provođenje prijavljene pravne transakcije te je društvo Xella Magyarország kvalificirao kao „stranog ulagatelja“ jer je neizravno bilo u vlasništvu društva LSF10 XL Investments, registriranog na Bermudima.

Usto, taj je ministar tvrdio da su sigurnost i predvidljivost vađenja i opskrbe sirovinama od strateške važnosti, osobito s obzirom na ozbiljne poremećaje u funkcioniranju globalnih lanaca opskrbe, uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19. Prema njegovu mišljenju, proizvodnjom agregata, kao što su pijesak, šljunak i lomljeni kamen za građevinski sektor, već dominiraju mađarski proizvođači sa stranim kapitalom. Stoga, u slučaju da društvo Janes és Társa neizravno postane vlasništvo društva registriranog na Bermudima, to bi predstavljalo dugoročniji rizik za sigurnost opskrbe sirovinama poput onih o kojima je riječ, što bi moglo naštetiti „nacionalnom interesu“ u širem smislu.



U svojoj presudi Sud zaključuje da se odredbama UFEU-a u području slobode poslovnog nastana protivi predmetni mehanizam provjere stranih ulaganja. Naime, taj mehanizam omogućuje da se zabrani da vlasništvo nad rezidentnim društvom za koje se smatra da je od strateškog značaja stekne drugo rezidentno društvo – koje je dio grupe društava s poslovnim nastanom u više država članica, a u kojoj poduzetnik iz treće zemlje ima odlučujući utjecaj. Tako Sud odbija argument mađarske vlade prema kojem takvo stjecanje ugrožava ili može ugroziti nacionalni interes jamčenja sigurnosti opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ o osnovnim sirovinama.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud utvrđuje da nacionalno zakonodavstvo koje tijelima države članice omogućuje da društvu iz Unije zbog razloga sigurnosti i javnog poretka zabrane stjecanje udjela u rezidentnom društvu „od strateškog značaja” koji mu omogućuje izvršavanje određenog utjecaja na upravljanje i nadzor nad potonjim društvom očito predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana tog društva iz Unije, u ovom slučaju osobito ozbiljno ograničenje.

Kao drugo, Sud ispituje može li se to ograničenje opravdati važnim razlogom u općem interesu. U tom pogledu, Sud podsjeća na to da, na temelju njegove sudske prakse, takvo opravdanje pretpostavlja da je ograničenje prikladno za jamčenje ostvarenja cilja koji se njime nastoji ostvariti i ne smije prelaziti ono što je nužno za njegovo postizanje.

U ovom slučaju poseban interes o kojem je riječ, a čiji je cilj osigurati sigurnost i kontinuitet opskrbe građevinskog sektora u pogledu određenih osnovnih sirovina, može biti obuhvaćen člankom 52. stavkom 1. UFEU-a. Naime, ta odredba predviđa da se ograničenje slobode poslovnog nastana može opravdati razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

Međutim, u skladu sa sudskom praksom, iako su države članice slobodne odrediti zahtjeve javnog poretka i javne sigurnosti u skladu sa svojim nacionalnim potrebama, na njih se može pozivati samo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja koja utječe na neki od temeljnih interesa društva.

Što se, konkretno, tiče cilja povezanog sa sigurnošću opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ o određenim osnovnim sirovinama, Sud utvrđuje da on ne može biti razlog javne sigurnosti i stoga eventualno opravdati prepreku slobodi poslovnog nastana o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je u ovom slučaju osobito ozbiljna. Naime, ne može se smatrati da je takav cilj „temeljni interes društva” u smislu sudske prakse Suda.

Osim toga, stjecanje koje je zabranjeno odlukom o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može doista dovesti do „stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje” u smislu sudske prakse Suda. Naime, s jedne strane, i prije tog stjecanja društvo stjecatelj već je kupovalo oko 90 % proizvodnje predmetnih osnovnih sirovina iz kamenoloma društva koje se stječe, dok su preostalih 10 % kupovali lokalni poduzetnici u građevinskom sektoru. S druge strane, opće je poznato da te osnovne sirovine po svojoj prirodi imaju relativno nisku tržišnu vrijednost u odnosu na, prije svega, njihov trošak prijevoza. Stoga se rizik od izvoza znatnog dijela proizvodnje navedenih osnovnih sirovina čini u praksi malo vjerojatnim ili čak potpuno isključenim.

## 2. Slobodno pružanje usluga<sup>144</sup>

### Presuda od 16. ožujka 2023., Beobank (C-351/21, [EU:C:2023:215](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstva – Platne usluge na unutarnjem tržištu – Direktiva 2007/64/EZ – Članak 47. stavak 1. točka (a) – Informacije za platitelja nakon primitka naloga za plaćanje – Članci 58., 60. i 61. – Odgovornost pružatelja platnih usluga za neodobrene transakcije – Obveza tog pružatelja da tom platitelju izvrši povrat neodobrenih transakcija – Okvirni ugovori – Obveza navedenog pružatelja da navedenom platitelju pruži informacije o dotičnom primatelju plaćanja”*

Osoba ZG, belgijski rezident, ima bankovni račun kod društva Beobank, u Belgiji, za koji raspolaže debitnom karticom. U noći s 20. na 21. travnja 2017. u objektu u Valenciji (Španjolska) izvršila je plaćanje od 100 eura tom karticom. Zatim su izvršena još dva plaćanja tom karticom na istom mobilnom terminalu za plaćanje, u iznosima od 991 odnosno 993 eura.

Osoba ZG pred sudom koji je uputio zahtjev traži, među ostalim, povrat tih dvaju potonjih plaćanja, za koja smatra da su „neodobrena”. Objašnjava da se više ne sjeća niti naziva niti adrese objekta, kao ni događaja nakon konzumacije u dotičnom objektu te tvrdi da je bila žrtva prijave koja je omogućena primjenom droge. Društvo Beobank, međutim, odbija izvršiti povrat tih plaćanja smatrajući da ih je osoba ZG zapravo odobrila ili da je, u najmanju ruku, postupala s „krajnjom nepažnjom”.

Zatim je ta bankarska ustanova osobi ZG otkrila samo referentni broj i geolokaciju korištenog terminala za plaćanje, pri čemu je identitet primatelja spornih plaćanja navela samo naznakom: „COM SU VALENCIA ESP”. Bankarska institucija korisnika spornih plaćanja, pak, odbija društvu Beobank priopćiti identifikacijske informacije o tom korisniku.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati koji je opseg obveze pružatelja platnih usluga, predviđene odredbom Direktive 2007/64<sup>145</sup>, da „prema potrebi” platitelju pruži informacije o primatelju platne transakcije. Odgovor Suda na to pitanje omogućio bi sudu koji je uputio zahtjev da izvede zaključke o obvezi društva Beobank da izvrši povrat spornih plaćanja.

Sud svojom presudom odlučuje da je pružatelj platnih usluga platitelja, na temelju te iste odredbe, dužan tom platitelju pružiti informacije koje omogućavaju identifikaciju fizičke ili pravne osobe koja je primila platnu transakciju za koju je terećen račun tog platitelja, a ne samo informacije kojima taj pružatelj, nakon što je uložio maksimalne napore, raspolaže u pogledu te platne transakcije.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije podsjeća na to da je sustav odgovornosti pružatelja platnih usluga za neodobrene platne transakcije, predviđen člankom 60. stavkom 1. Direktive 2007/64, u potpunosti usklađen. Stoga nije u skladu s tom direktivom sustav paralelne odgovornosti na temelju istog događaja, kao ni konkurentski

---

<sup>144</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 21. prosinca 2023., *Komisija/Danska* (C-167/22, [EU:C:2023:1020](#)), prikazana u dijelu VII. „Promet”; presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), prikazana u dijelu VIII.2. „Zloupotreba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a)”; presuda od 9. studenoga 2023., *Google Ireland i dr.* (C-376/22, [EU:C:2023:835](#)), prikazana u dijelu XI. „Internet i elektronička trgovina”.

<sup>145</sup> Ta je obveza predviđena člankom 47. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ (SL 2007., L 319, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 2., str. 172.)

sustav odgovornosti, koji korisniku platnih usluga omogućava da utvrdi tu odgovornost na temelju drugih događaja.

Međutim, nacionalni sud ne može zanemariti razlikovanje sadržano u navedenoj direktivi u pogledu platnih transakcija, ovisno o tome jesu li odobrene ili nisu. Stoga takav sud ne može odlučiti o zahtjevu za povrat plaćanja poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku a da prethodno ne kvalificira ta plaćanja kao odobrene ili neodobrene transakcije. Naime, prethodno navedenom članku 60. stavku 1., u vezi s člankom 86. stavkom 1. Direktive 2007/64<sup>146</sup>, protivi se mogućnost da korisnik platnih usluga utvrdi odgovornost pružatelja tih usluga jer je taj pružatelj usluga povrijedio svoju obvezu obavješćivanja predviđenu člankom 47. stavkom 1. točkom (a) te direktive, u dijelu u kojem se ta odgovornost odnosi na povrat povezan s platnim transakcijama.

Međutim, budući da sud koji je uputio zahtjev smatra – u okviru svoje ocjene pitanja jesu li plaćanja o kojima je riječ u glavnom postupku odobrena ili nisu – da je potrebno poznavati prirodu i opseg informacija koje pružatelj platnih usluga dotičnog platitelja mora pružiti tom platitelju na temelju članka 47. stavka 1. točke (a) Direktive 2007/64, relevantnost prethodnih pitanja za donošenje odluke u glavnom postupku ne može se dovesti u pitanje.

Kad je, konkretno, riječ o prirodi i opsegu obveza obavješćivanja predviđenih tom odredbom, Sud smatra, uzimajući u obzir činjenicu da se Direktivom 2007/64 provodi potpuno usklađivanje, da te obveze nužno čine obveze koje države članice moraju provesti a da pritom od njih ne mogu odstupiti niti ih čak mogu ublažiti kvalificirajući ih kao obveze u pogledu sredstava, a ne obveze rezultata. Ništa u strukturi tog članka 47. ne omogućava zaključak da je zakonodavac Unije, time što je predvidio obveze u kojima se precizno navode radnje koje treba poduzeti, imao za cilj samo to da se poduzmu naponi u tom pogledu.

Osim toga, umetak „prema potrebi“ iz članka 47. stavka 1. točke (a) Direktive 2007/64 treba razumjeti na način da informacije koje se odnose na primatelja platne transakcije i koje pružatelj platnih usluga mora pružiti dotičnom platitelju, nakon što je iznos platne transakcije terećen s računa tog platitelja ili u vrijeme dogovoreno u skladu s člankom 47. stavkom 2. te direktive, obuhvaćaju one informacije kojima taj pružatelj raspolaže ili kojima bi trebao raspolagati u skladu s pravom Unije. To je tumačenje potvrđeno zadanim ciljem navedene direktive, koji se sastoji, među ostalim, u osiguravanju toga da korisnici tih usluga mogu lako identificirati platne transakcije time što raspolažu „istim visokokvalitetn[im] jasn[im]“ informacijama. Kako bi se zajamčila potpuno integrirana automatizirana obrada predmetnih transakcija i poboljšala učinkovitost i brzina plaćanja, te informacije moraju biti istodobno potrebne i dostatne vezano uz ugovor o platnim uslugama i platne transakcije te razmjerne potrebama tih korisnika.

U ovom slučaju, kako bi se ispunili ti zahtjevi, informacije koje je pružatelj platnih usluga morao pružiti predmetnom platitelju, u skladu s člankom 47. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2007/64, trebale su biti dovoljno precizne i značajne. Naime, u nedostatku takvog svojstva, platitelj ne bi mogao, uz pomoć tih informacija, sa sigurnošću identificirati dotičnu platnu transakciju. Međutim, „referenc[a] koja omogućuje platitelju identifikaciju svake platne transakcije“, iz prvog dijela rečenice članka 47. stavka 1. točke (a) Direktive 2007/64, ne omogućava dotičnom platitelju da navedenu referencu poveže s određenom platnom transakcijom. Stoga je nužno to da je pružatelj platnih usluga dotičnog platitelja morao tom platitelju pružiti informacije koje su potrebne da bi se u potpunosti ispunili zahtjevi koji proizlaze iz te odredbe u okviru dodatnog elementa iz drugog dijela rečenice tog članka 47. stavka 1. točke (a), odnosno „informacij[a] vezan[ih] uz primatelja plaćanja“.

---

<sup>146</sup> Tom se odredbom uređuju, za države članice, posljedice potpunog usklađivanja koje se provodi istom direktivom.

### 3. Slobodno kretanje kapitala

#### Presuda od 12. listopada 2023., BA (Naknade – Socijalna politika stanovanja u Uniji) (C-670/21, [EU:C:2023:763](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Oporezivanje – Slobodno kretanje kapitala – Članci 63. do 65. UFEU-a – Porez na nasljedstvo – Kretanje kapitala između država članica i trećih zemalja – Nekretnine koje se nalaze u trećoj zemlji – Povoljniji porezni tretman za nekretnine koje se nalaze u državi članici ili u državi stranci Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru – Ograničenje – Opravdanje – Stambena politika – Učinkovitost poreznog nadzora“*

A, koji je imao boravište u Njemačkoj, a preminuo je tijekom 2016., svojem je sinu, BA-u, također s boravištem u Njemačkoj, 2013. oporučno ostavio udio u nekretnini koja se nalazi u Kanadi, a iznajmljivala se u svrhu stanovanja.

U srpnju 2017. nadležna porezna uprava utvrdila je iznos poreza na nasljedstvo koji BA duguje u Njemačkoj. Za izračun tih prava ta je nekretnina procijenjena prema njezinoj punoj tržišnoj vrijednosti. U ožujku 2018. BA je zatražio izmjenu iznosa tog poreza kako bi se ta nekretnina oporezivala u visini od 90 % njezine tržišne vrijednosti, kako je predviđeno njemačkim zakonom o porezu na nasljedstvo i darovanje. Istaknuvši da se tim zakonom, kako bi se na tu nekretninu mogla primjenjivati ta porezna pogodnost, zahtijeva da se ta imovina nalazi u Njemačkoj, drugoj državi članici ili državi stranci Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru<sup>147</sup>, BA je tvrdio da se navedenim zakonom povređuje slobodno kretanje kapitala između država članica i trećih zemalja zajamčeno člankom 63. UFEU-a. Smatrajući, međutim, da je takva razlika u tretmanu između nekretnina koje se nalaze u navedenim državama i dobara iste vrste koja se nalaze u trećoj državi koja nije država stranka Sporazuma o EGP-u u skladu s tom odredbom, porezna je uprava najprije odbila zahtjev za izmjenu koji je podnio BA, a potom i njegovu žalbu.

Postupajući po tužbi društva BA, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o usklađenosti s člankom 63. UFEU-a nacionalnog propisa koji iz uživanja porezne pogodnosti isključuje nekretninu iznajmljenu u svrhu stanovanja koja se nalazi u Kanadi. Ako takav propis predstavlja ograničenje slobodnog kretanja kapitala, taj sud pita može li se to ograničenje opravdati na temelju članka 65. UFEU-a<sup>148</sup> ili važnim razlogom u općem interesu.

---

<sup>147</sup> Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.; u daljnjem tekstu: Sporazum o EGP-u)

<sup>148</sup> Na temelju te odredbe:

„1. Odredbe članka 63. ne dovode u pitanje pravo država članica:

- (a) da primjenjuju odgovarajuće odredbe svojeg poreznog prava kojima se pravi razlika između poreznih obveznika koji nisu u istom položaju u pogledu mjesta boravišta ili mjesta ulaganja njihova kapitala;
- (b) da poduzimaju sve nužne mjere za sprečavanje povrede nacionalnih zakona i drugih propisa, osobito u području oporezivanja i bonitetnog nadzora financijskih institucija, odnosno da utvrđuju postupke za prijavu kretanja kapitala radi pribavljanja administrativnih ili statističkih podataka ili da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti.

2. Odredbe ovog poglavlja ne dovode u pitanje primjenjivost ograničenja prava poslovnog nastana koja su u skladu s Ugovorima. [...]“

Sud u svojoj presudi odlučuje da se člancima 63. do 65. UFEU-a protivi nacionalni propis koji za potrebe izračuna poreza na nasljedstvo predviđa da se izgrađena nekretnina koja je dio privatne imovine, a koja se nalazi u trećoj državi koja nije stranka Sporazuma o EGP-u i iznajmljuje u svrhu stanovanja, procjenjuje prema svojoj punoj tržišnoj vrijednosti, dok se dobro iste vrste koje se nalazi u tuzemstvu, u drugoj državi članici ili u državi stranci Sporazuma o EGP-u za potrebe tog izračuna procjenjuje na 90 % svoje tržišne vrijednosti.

### **Ocjena Suda**

Sud utvrđuje, kao prvo, da predmetni propis, kojim se primjena porezne pogodnosti uvjetuje mjestom gdje se nalaze nekretnine uključene u nasljedstvo, dovodi do toga da nekretnine koje se nalaze u trećoj državi koja nije država stranka Sporazuma o EGP-u budu podvrgnute težem poreznom opterećenju od onih koje se nalaze u tuzemstvu, čime se umanjuje vrijednost tog nasljedstva i može odvratiti fizičku osobu s boravištem u Njemačkoj od ulaganja u nekretninu koja se iznajmljuje u svrhu stanovanja u takvoj trećoj državi ili zadržavanja takve nekretnine koja je u njezinu vlasništvu. Takav propis stoga predstavlja ograničenje kretanja kapitala u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.

Kao drugo, Sud ispituje može li se to ograničenje opravdati na temelju članka 65. UFEU-a te najprije ističe da je izračun poreza na nasljedstvo, u skladu s istim propisom, izravno povezan s tržišnom vrijednosti dobara uključenih u nasljedstvo. Slijedom toga, objektivno ne postoji nikakva razlika u situaciji koja bi mogla opravdati nejednak porezni tretman u pogledu razine poreza na nasljedstvo koji se duguje na temelju nekretnine koja se nalazi u Njemačkoj, drugoj državi članici ili državi stranci Sporazuma o EGP-u i nekretnine koja se nalazi u trećoj državi koja nije država ugovornica Sporazuma o EGP-u. U tim okolnostima, kad bi se prihvatilo da situacije nisu usporedive samo zato što se predmetna nekretnina nalazi u trećoj državi koja nije država stranka Sporazuma o EGP-u, dok članak 63. stavak 1. UFEU-a zabranjuje upravo ograničenja prekograničnih kretanja kapitala, time bi se lišilo tu odredbu smisla.

Sud stoga smatra da se predmetno različito postupanje odnosi na objektivno usporedive situacije te zatim provjerava je li moguće opravdati različito postupanje u tim situacijama važnim razlogom u općem interesu.

U tom pogledu podsjeća, s jedne strane, na to da zahtjevi povezani s politikom javnog stambenog zbrinjavanja države članice i njezinim financiranjem načelno mogu predstavljati važne razloge u općem interesu. Isto tako, presuđuje da, s obzirom na to da Unija ima gospodarsku i socijalnu svrhu, prava koja proizlaze iz odredaba UFEU-a koje se odnose na slobodno kretanje moraju biti u ravnoteži s ciljevima kojima teži socijalna politika, među kojima se nalazi, među ostalim, osiguravanje odgovarajuće socijalne zaštite. Što se tiče Sporazuma o EGP-u, jedan od njegovih glavnih ciljeva, a to je proširiti unutarnje tržište ostvareno na području Unije na države EFTA-e, valja razumjeti s obzirom na povlaštene odnose između Unije i država Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA). Stoga cilj koji se odnosi na socijalnu politiku, kao što je promicanje i stavljanje na raspolaganje stambenih jedinica s pristupačnim najamninama u državama članicama i državama strankama Sporazuma o EGP-u, može načelno predstavljati važan razlog u općem interesu kojim se mogu opravdati ograničenja slobode kretanja kapitala. Međutim, ne čini se da je propis poput onoga o kojem je riječ prikladan za dosljedno i sustavno jamčenje ostvarenja tog cilja. Konkretno, taj propis opće primjene ne usredotočuje se na mjesta u kojima je posebno izražen manjak stambenih jedinica s pristupačnim najamninama, kao što je to u velikim njemačkim gradovima. Usto, svaka kategorija nekretnina koje se iznajmljuju u svrhu stanovanja, od jednostavnijih do luksuznijih, može biti predmet procjene na 90 % njezine tržišne vrijednosti za potrebe izračuna poreza na nasljedstvo. Osim toga, nije razvidno da taj propis obvezuje nasljednike da zadrže svoju stambenu jedinicu tijekom određenog razdoblja i da je koriste za najam, tako da oni mogu, nakon što su iskoristili poreznu pogodnost o kojoj je riječ u glavnom postupku, prodati tu nekretninu ili je koristiti kao sekundarno boravište. Slijedom toga, porezna pogodnost o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može se smatrati opravdanom ciljem promicanja i stavljanja na raspolaganje stambenih jedinica s pristupačnim najamninama u državama članicama i državama strankama Sporazuma o EGP-u.

S druge strane, Sud presuđuje da važan razlog u općem interesu koji se odnosi na nužnost jamčenja učinkovitosti poreznog nadzora ne može opravdati ograničenje slobodnog kretanja kapitala koje proizlazi iz predmetnog nacionalnog propisa. Nakon što podsjeća na relevantne odredbe Poreznog sporazuma između Njemačke i Kanade<sup>149</sup>, Sud utvrđuje da njemačka tijela mogu od kanadskih nadležnih tijela zatražiti potrebne informacije kako bi provjerila jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni predmetnim nacionalnim propisom za dodjelu prethodno navedene porezne pogodnosti kada se nekretnina nalazi u Kanadi.

---

<sup>149</sup> Sporazum između Savezne Republike Njemačke i Kanade radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja u području poreza na dohodak i nekih drugih poreza, sprečavanja utaje poreza i pružanja pomoći u pogledu poreznih pitanja, sklopljen u Berlinu 19. travnja 2001. (BGBl. 2002 II, str. 670.)

## IV. Granična kontrola, azil i useljavanje

### 1. Politika azila

#### Presuda od 6. srpnja 2023., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo) (C-663/21, [EU:C:2023:540](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/95/EU – Standardi u pogledu uvjetâ za stjecanje statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite – Članak 14. stavak 4. točka (b) – Opoziv statusa izbjeglice – Državljanin treće zemlje koji je pravomoćno osuđen za posebno teško kazneno djelo – Opasnost za društvo – Nadzor proporcionalnosti – Direktiva 2008/115/EZ – Vraćanje državljanâ trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Odgoda udaljavanja“*

#### Presuda od 6. srpnja 2023., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo) (C-8/22, [EU:C:2023:542](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/95/EU – Standardi za priznavanje statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite – Članak 14. stavak 4. točka (b) – Opoziv statusa izbjeglice – Državljanin treće zemlje koji je pravomoćno osuđen za osobito teško kazneno djelo – Opasnost za društvo – Test proporcionalnosti“*

#### Presuda od 6. srpnja 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Osobito teško kazneno djelo) (C-402/22, [EU:C:2023:543](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/95/EU – Standardi za priznavanje statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite – Članak 14. stavak 4. točka (b) – Opoziv statusa izbjeglice – Državljanin treće zemlje koji je pravomoćno osuđen za osobito teško kazneno djelo – Opasnost za društvo – Test proporcionalnosti“*

U okviru predmeta Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo) (C-663/21), osobi AA je u prosincu 2015. odobren status izbjeglice u Austriji. Između ožujka 2018. i listopada 2020. u više je navrata osuđena na kazne zatvora i plaćanje novčane kazne za različita kaznena djela koja, među ostalim, uključuju i kazneno djelo opasne prijetnje, kazneno djelo protiv imovine, kazneno djelo zlouporabe opojnih droga i trgovine opojnim drogama, kazneno djelo nanošenja tjelesne ozljede te nasilno ponašanje prema službeniku ovlaštenom za provođenje javnog nadzora.

Odlukom donesenom u rujnu 2019. nadležno austrijsko tijelo oduzelo je osobi AA status izbjeglice, donijelo je odluku o vraćanju uz zabranu boravka te je odredilo rok za dobrovoljni odlazak, međutim ujedno je i utvrdilo da njezino udaljavanje nije dopušteno.

Povodom žalbe koju je podnijela osoba AA, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija) je presudom donesenom u svibnju 2021. poništio navedenu odluku iz rujna 2019. Taj je sud utvrdio da je osoba AA pravomoćno osuđena zbog počinjenja posebno teškog kaznenog djela i da predstavlja opasnost za društvo. Unatoč tomu, smatrao je da treba odvagnuti interese države članice domaćina i interese dotične osobe da ostvari međunarodnu zaštitu, uzimajući u obzir mjere kojima bi mogla biti izložena u slučaju opoziva te zaštite. Budući da bi osoba AA u slučaju vraćanja u svoju zemlju podrijetla bila izložena opasnosti od mučenja ili smrti, navedeni je sud smatrao da njezini interesi imaju prevagu u odnosu na interese Austrije. Nadležno austrijsko tijelo je protiv te presude podnijelo reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija).

U okviru predmeta *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo) (C-8/22), osobi XXX je u veljači 2007. odobren status izbjeglice u Belgiji. Presudom donesenom u prosincu 2010. osuđena je na kaznu zatvora u trajanju od 25 godina, među ostalim, zbog razbojničke krađe više pokretnina i namjernog ubojstva s ciljem omogućavanja te krađe odnosno osiguravanja njezina nekažnjavanja.

Odlukom donesenom u svibnju 2016. nadležno belgijsko tijelo ukinulo joj je status izbjeglice. Osoba XXX podnijela je tužbu protiv te odluke *Conseilu du contentieux des étrangers* (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija), koji ju je odbio presudom donesenom u kolovozu 2019. Taj je sud smatrao da opasnost koju osoba XXX predstavlja za društvo proizlazi iz njezine osude za posebno teško kazneno djelo, tako da navedeno tijelo nije moralo dokazati da ona predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu opasnost za društvo. Suprotno tomu, na osobi XXX je bilo da dokaže da ona, unatoč toj presudi, više ne predstavlja takvu opasnost. Osoba XXX podnijela je protiv te presude žalbu u kasacijskom postupku *Conseilu d'État* (Belgija).

U okviru predmeta *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Osobito teško kazneno djelo) (C-402/22), osoba M. A. je u srpnju 2018. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj. Nadležno nizozemsko tijelo odbilo je taj zahtjev u lipnju 2020. zbog toga što je podnositelj zahtjeva tijekom 2018. bio osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 24 mjeseca jer je, iste večeri, počinio tri seksualna napada, pokušaj seksualnog napada i krađu mobilnog telefona.

Povodom tužbe koju je podnijela osoba M. A., prvostupanjski sud poništio je odluku iz lipnja 2020. zbog nedostatnosti obrazloženja. Nadležno nizozemsko tijelo podnijelo je žalbu protiv te presude *Raadu van State* (Državno vijeće, Nizozemska). Tvrdi, s jedne strane, da djela koja se stavljaju na teret osobi M. A. treba smatrati jedinstvenim kaznenim djelom koje čini osobito teško kazneno djelo i, s druge strane, da osuđujuća presuda zbog osobito teškog kaznenog djela načelno pokazuje da osoba M. A. predstavlja opasnost za društvo.

U tim trima predmetima sudovi koji su uputili zahtjev u biti pitaju Sud o uvjetima koji se primjenjuju na opoziv statusa izbjeglice u skladu s člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2011/95<sup>150</sup> i o odvagivanju, u tom kontekstu, interesa države članice domaćina i interesa dotične osobe da ostvari međunarodnu zaštitu.

Tim trima presudama donesenima istog dana Sud odgovara na ta pitanja, pojašnjavajući, s jedne strane, pojmove „posebno teško kazneno djelo” i „opasnost za društvo” te, s druge strane, opseg testa proporcionalnosti koji treba provesti u tom okviru. Također objašnjava vezu između opoziva statusa izbjeglice i donošenja odluke o vraćanju.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije utvrđuje da primjena članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95 podliježe ispunjenju dvaju različitih uvjeta koji se odnose, s jedne strane, na to da je konkretni državljaniin treće zemlje pravomoćno osuđen za posebno teško kazneno djelo i, s druge strane, da je utvrđeno da taj državljaniin treće zemlje predstavlja opasnost za društvo države članice u kojoj se nalazi. Stoga se ne

---

<sup>150</sup> Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L). U članku 14. stavku 4. točki (b) te direktive navodi se „[d]ržave članice mogu opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice koji je odobrilo izvršno, upravno, sudsko ili neformalno sudsko tijelo ako [...] dotična osoba, s obzirom na to da je pravomoćno osuđena za teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice”.



može smatrati da je činjenica da je ispunjen prvi od tih dvaju uvjeta dovoljan dokaz ispunjenja i drugog uvjeta. Takvo tumačenje navedene odredbe proizlazi iz njezina teksta i njezine usporedbe s člankom 12. stavkom 2. točkom (b)<sup>151</sup> i člankom 17. stavkom 1. Direktive 2011/95<sup>152</sup>.

Kad je riječ o prvom od tih uvjeta, u nedostatku izričitog upućivanja na pravo država članica radi utvrđivanja njegova smisla i dosega, pojam „posebno teško kazneno djelo” u cijeloj Uniji mora imati autonomno i ujednačeno tumačenje. S jedne strane, u skladu sa svojim uobičajenim značenjem, pojam „kazneno djelo” u ovom kontekstu označava radnju ili propust koji predstavlja tešku povredu pravnog poretka dotičnog društva i koja se, stoga, kao takva unutar tog društva kažnjava. S druge strane, činjenica da se izrazom „[posebno] težak” dodaju dvije kvalifikacije tom pojmu „kazneno djelo” upućuje na posebnu težinu kaznenog djela.

Što se tiče konteksta u kojem se koristi pojam „[posebno] teško kazneno djelo”, s jedne strane, valja uzeti u obzir sudsku praksu Suda koja se odnosi na članak 12. stavak 2. točku (b) Direktive 2011/95, koji upućuje na „teško nepolitičko kazneno djelo” i članak 17. stavak 1. točku (b) te direktive, koji se odnosi na „teško kazneno djelo”, s obzirom na to da ti članci također imaju za cilj lišiti međunarodne zaštite državljanina treće zemlje koji je počinio kazneno djelo određenog stupnja težine. S druge strane, iz usporedbe članaka 12., 14., 17. i 21. Direktive 2011/95 proizlazi da je zakonodavac Unije propisao različite zahtjeve u pogledu stupnja težine kaznenih djela na koje se može pozivati kako bi se opravdala primjena razloga za isključenje ili opoziv međunarodne zaštite ili prisilnog udaljenja ili vraćanja izbjeglice. Tako se u članku 17. stavku 3. Direktive 2011/95 navodi počinjenje „jednog ili više kaznenih djela”, a u članku 12. stavku 2. točki (b) i članku 17. stavku 1. točki (b) te direktive upućuje se na počinjenje „teškog kaznenog djela”. Iz toga proizlazi da se upotrebom, u članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2011/95, izraza „[posebno] teško kazneno djelo” pokazuje izbor zakonodavca Unije da primjenu te odredbe podvrgne ispunjenju, osobito, posebno strogog uvjeta, koji se odnosi na postojanje pravomoćne osuđujuće presude za kazneno djelo iznimne težine, veće od one za kaznena djela koja mogu opravdati primjenu prethodno navedenih odredbi te direktive.

Kad je riječ o procjeni stupnja težine kaznenog djela s obzirom na članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2011/95, točno je da se ona mora provesti na temelju standardnih i zajedničkih kriterija. Međutim, budući da kazneno pravo država članica ne podliježe općim mjerama usklađivanja, ta se procjena mora provesti u okviru kaznenopravnog sustava predmetne države članice, uzimajući u obzir odluke koje su donesene u vezi s definiranjem kaznenih djela koja su, s obzirom na svoja posebna obilježja, iznimno teška jer se njima najviše ugrožava pravni poredak društva.

U svakom slučaju, s obzirom na to da je ta odredba usmjerena na pravomoćnu osuđujuću presudu za „[posebno] teško kazneno djelo” u jedini, stupanj težine kaznenog djela ne može se postići kumulacijom odvojenih kaznenih djela od kojih niti jedno samo po sebi ne predstavlja posebno teško kazneno djelo.

Naposljetku, za procjenu stupnja težine takvog kaznenog djela treba ocijeniti sve okolnosti predmeta o kojem je riječ. U tom su pogledu osobito važni obrazloženje osuđujuće presude, priroda i visina

---

<sup>151</sup> Člankom 12. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2011/95 izričito se predviđa da državljanin treće zemlje nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako je počinio teško nepolitičko kazneno djelo izvan zemlje u koju je izbjegao prije nego što je prihvaćen kao izbjeglica, a da se pritom ni na koji način ne zahtijeva da predstavlja opasnost za društvo države članice u kojoj se nalazi.

<sup>152</sup> Članak 17. stavak 1. Direktive 2011/95 koji se odnosi na dodjelu supsidijarne zaštite kojom se može pružiti ograničeni zaštita od statusa izbjeglice, u točki (b) upućuje na počinjenje teškog kaznenog djela, a u točki (d) na postojanje opasnosti za društvo, pri čemu su ti elementi izričito predstavljeni kao alternativni uvjeti od kojih svaki, uzet zasebno, podrazumijeva isključenje iz korištenja supsidijarne zaštite.

zapriječene i izrečene kazne, priroda počinjenog kaznenog djela, sve okolnosti u vezi s počinjenjem tog kaznenog djela, okolnost je li to kazneno djelo počinjeno s namjerom ili ne te vrsta i razmjera štete prouzročene tim kaznenim djelom.

Kad je riječ o drugom uvjetu, koji se odnosi na to je li utvrđeno da državljanin treće zemlje predstavlja opasnost za društvo države članice domaćina, Sud utvrđuje, kao prvo, da se mjera iz članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95 može donijeti samo ako dotični državljanin treće zemlje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu opasnost za jedan od temeljnih interesa društva te države članice. U tom pogledu Sud pojašnjava, među ostalim, da iz samog teksta te odredbe proizlazi da je ona primjenjiva samo ako taj državljanin „predstavlja” opasnost za društvo, što upućuje na to da ta opasnost mora biti stvarna i trenutačna. Stoga, što je odluka na temelju te odredbe donesena kasnije od pravomoćne presude za posebno teško kazneno djelo, to je veća odgovornost nadležnog tijela da uzme u obzir, posebno, razvoj događaja nakon počinjenja takvog kaznenog djela, kako bi se utvrdilo postoji li stvarna i dovoljno ozbiljna opasnost na dan kada treba odlučiti o eventualnom opozivu statusa izbjeglice. Sud se u tom pogledu također poziva na činjenicu da iz usporedbe različitih odredbi Direktive 2011/95 s njezinim člankom 14. stavkom 4. točkom (b) proizlazi da primjena te odredbe podliježe strogim uvjetima.

Kao drugo, što se tiče uloga nadležnog tijela i konkretnog državljanina treće zemlje u okviru procjene postojanja prijetnje, na nadležnom je tijelu da prilikom primjene članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95, za svaki pojedinačni slučaj, provede ocjenu svih okolnosti tog slučaja. U tom kontekstu, to tijelo mora raspolagati svim relevantnim informacijama i provesti vlastitu ocjenu tih okolnosti, kako bi odredilo sadržaj svoje odluke i u potpunosti je obrazložilo.

Naposlijetku, mogućnost države članice da donese mjeru predviđenu člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2011/95 treba koristiti uz poštovanje, posebno, načela proporcionalnosti koje uključuje odvagivanje, s jedne strane, opasnosti koju konkretni državljanin treće zemlje predstavlja za društvo države članice u kojoj se nalazi i, s druge strane, prava zajamčenih osobama koje ispunjavaju materijalne uvjete iz članka 2. točke (d) navedene direktive. U okviru te procjene nadležno tijelo također mora uzeti u obzir temeljna prava zajamčena pravom Unije, a posebno provjeriti mogućnost donošenja drugih mjera koje su manje štetne za prava zajamčena izbjeglicama i za temeljna prava koja bi bila jednako učinkovita u osiguravanju zaštite društva države članice domaćina.

Međutim, prilikom donošenja takve mjere navedeno tijelo k tomu nije dužno provjeriti ima li javni interes za vraćanje navedenog državljanina treće zemlje u njegovu zemlju podrijetla prevagu nad njegovim interesom za zadržavanje međunarodne zaštite, s obzirom na opseg i vrstu mjera kojima bi taj državljanin bio izložen u slučaju vraćanja u njegovu zemlju podrijetla. Naime, posljedice eventualnog vraćanja konkretnog državljanina treće zemlje u njegovu zemlju podrijetla za njega ili za društvo države članice u kojoj se taj državljanin treće zemlje nalazi ne uzimaju se u obzir prilikom donošenja odluke o opozivu statusa izbjeglice, nego eventualno kada nadležno tijelo namjerava donijeti odluku o vraćanju navedenog državljanina treće zemlje.

S tim u vezi Sud navodi da članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2011/95 djelomično odgovara razlozima za isključenje iz članka 33. Ženevske konvencije<sup>153</sup>. Međutim, pravo Unije predviđa širu

---

<sup>153</sup> Člankom 33. Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), koja je stupila na snagu 22. travnja 1954. i dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija) predviđa se: „1. Nijedna država ugovornica ni na koji način neće prisilno udaljiti ili vratiti („refouler”) izbjeglicu na granicu područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja. 2. Na pravo iz te odredbe, međutim, ne može se pozivati izbjeglica kojeg se

međunarodnu zaštitu predmetnih izbjeglica od one koja je osigurana Ženevskom konvencijom jer se prvonavedenom odredbom, u njoj predviđenim situacijama, pruža mogućnost da države članice opozovu status izbjeglice, dok se drugonavedenom omogućava prisilno udaljenje ili vraćanje izbjeglice koji se nalazi u jednoj od tih situacija u zemlju u kojoj bi njegov život ili sloboda bili ugroženi. Slijedom toga, u skladu s pravom Unije, nadležno tijelo može imati pravo opozvati status izbjeglice koji je odobren državljaninu treće zemlje, na temelju članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95, a da pritom njegovo udaljavanje u zemlju podrijetla nije nužno dopušteno. Usto, s postupovnog stajališta, takvo bi udaljavanje podrazumijevalo donošenje odluke o vraćanju, uz poštovanje materijalnih i postupovnih jamstava predviđenih Direktivom 2008/115<sup>154</sup>, koja, među ostalim, u članku 5. predviđa da su države članice prilikom provedbe te direktive dužne poštovati načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Stoga se ne može smatrati da opoziv statusa izbjeglice, na temelju članka 14. stavka 4. Direktive 2011/95, podrazumijeva zauzimanje stajališta o odvojenom pitanju može li se ta osoba udaljiti u njegovu zemlju podrijetla. U tom kontekstu Sud još pojašnjava da se članku 5. Direktive 2008/115 protivi donošenje odluke o vraćanju u odnosu na državljanina treće zemlje kada se utvrdi da je prema načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja njegovo udaljavanje u predviđenu zemlju odredišta isključeno na neodređeno vrijeme.

## 2. Politika useljavanja

### Presuda od 18. travnja 2023., Afrin (C-1/23 PPU, [EU:C:2023:296](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Granična kontrola, azil i useljavanje – Politika useljavanja – Direktiva 2003/86/EZ – Pravo na spajanje obitelji – Članak 5. stavak 1. – Podnošenje zahtjeva za ulazak i boravak u svrhu ostvarivanja prava na spajanje obitelji – Propis države članice kojim se predviđa obveza članova sponzorove obitelji da osobno podnesu zahtjev nadležnom diplomatskom predstavništvu te države članice – Nemogućnost ili pretjerana otežanost dolaska u navedeno predstavništvo – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7. i 24.“*

Osobe X i Y, sirijski državljani, vjenčali su se 2016. u Siriji. Imaju dvoje djece koja su rođena 2016. odnosno 2018. Suprug Y napustio je Siriju 2019. godine kako bi otišao u Belgiju, dok su supruga X i

---

opravdano smatra opasnim za sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, nakon što je pravovaljano osuđen za posebno teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo navedene zemlje.“

<sup>154</sup> Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

njihovo dvoje djece ostali u gradu Afrinu, na sjeverozapadu Sirije, gdje se i sada nalaze. U kolovozu 2022. osobi Y priznat je u Belgiji status izbjeglice.

Porukom elektroničke pošte od 28. rujna 2022., upućenom Officeu des étrangers (Ured za strance, Belgija) (u daljnjem tekstu: Ured), odvjetnik tužiteljâ podnio je zahtjev za spajanje obitelji u ime supruge X i dvoje djece, kako bi se oni mogli pridružiti suprugu Y u Belgiji. Ta je poruka elektroničke pošte sadržavala pojašnjenje da je odvjetnik tužiteljâ podnio zahtjev za spajanje obitelji Uredu jer se supruga X i njezina djeca nalaze u iznimnim okolnostima zbog kojih zapravo ne mogu otići u belgijsko diplomatsko predstavništvo kako bi ondje podnijeli svoj zahtjev za spajanje obitelji, kao što se to zahtijeva belgijskim zakonodavstvom.

Ured je 29. rujna 2022. odgovorio da, u skladu s tim zakonodavstvom, takav zahtjev nije moguće podnijeti porukom elektroničke pošte te je pozvao tužitelje da se obrate nadležnom belgijskom veleposlanstvu. Tužitelji su pokrenuli postupak privremene pravne zaštite 9. studenoga 2022. podnošenjem tužbe protiv Belgijske Države sudu koji je uputio zahtjev, kojom su tražili da se njihov zahtjev za spajanje obitelji evidentira. Smatraju da belgijsko zakonodavstvo, koje članovima obitelji izbjeglice omogućuje da zahtjev za ulazak i boravak podnesu samo osobno i u diplomatskom predstavništvu, čak i kada te osobe ne mogu do njega doći, nije u skladu s pravom Unije.

Sud koji je uputio zahtjev potvrđuje da, u skladu s belgijskim pravom, u situaciji poput one u glavnom postupku nije predviđeno nikakvo odstupanje od obveze fizičke prisutnosti na početku postupka. Međutim, taj sud primjećuje da supruga X i njezina djeca nemaju nikakvu stvarnu mogućnost napustiti Afrin kako bi otišli u nadležno belgijsko diplomatsko predstavništvo, s obzirom na to da susjedne države u kojima se nalaze ta predstavništva nisu sigurne za osobe koje bježe iz Sirije ili su se pokazale nedostupnima zbog nužnog prelaska linija bojišnice. Iako se člankom 5. stavkom 1. Direktive 2003/86<sup>155</sup> državama članicama prepušta da odluče tko može podnijeti zahtjev za spajanje obitelji, sponzor ili članovi obitelji, u ovom slučaju odluka belgijskog zakonodavca dovodi do toga da se supruzi X i njezinoj djeci uskraćuje svaka mogućnost podnošenja njihova zahtjeva. Sud koji je uputio zahtjev stoga želi utvrditi ugrožava li to uskraćivanje koristan učinak te direktive ili povređuje temeljna prava<sup>156</sup> koja se njome nastoje zaštititi.

U okviru hitnog prethodnog postupka, Sud navodi da se Direktivi 2003/86<sup>157</sup>, u vezi s Poveljom<sup>158</sup>, protivi nacionalni propis kojim se za podnošenje zahtjeva za ulazak i boravak na temelju spajanja obitelji zahtijeva da članovi obitelji sponzora, konkretno osobe kojoj je priznat status izbjeglice, trebaju osobno doći u diplomatsko ili konzularno predstavništvo države članice nadležno za mjesto u inozemstvu u kojem imaju boravište ili u kojem žive, čak i kada im je nemoguće ili pretjerano teško doći u to predstavništvo. Međutim, ta država članica zadržava mogućnost zahtijevanja osobne nazočnosti tih članova u kasnijoj fazi postupka povodom zahtjeva za spajanje obitelji.

## Ocjena Suda

---

<sup>155</sup> Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003, L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70. i ispravci SL 2020., L 61, str. 32. i SL 2020., L 61, str. 33.)

<sup>156</sup> Time su tako obuhvaćeni pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, zajamčeno člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te pravo na uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta i pravo tog djeteta na održavanje redovitih osobnih odnosa s obama roditeljima, utvrđenâ u njezinu članku 24.

<sup>157</sup> Radi se o članku 5. stavku 1. Direktive 2003/86.

<sup>158</sup> Sud upućuje na članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje.

Kako bi Sud došao do tog zaključka, s jedne strane, ističe da za postizanje cilja Direktive 2003/86, a to je podupiranje spajanja obitelji, države članice moraju u situacijama poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku pokazati potrebnu fleksibilnost kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da pravodobno podnesu svoj zahtjev za spajanje obitelji, olakšavanjem podnošenja tog zahtjeva, a osobito dopuštanjem upotrebe sredstava komunikacije na daljinu. Naime, u nedostatku takve fleksibilnosti, zahtjev osobne nazočnosti u nadležnom diplomatskom ili konzularnom predstavništvu prilikom podnošenja zahtjeva ne omogućuje uzimanje u obzir eventualnih prepreka koje bi mogle spriječiti stvarno podnošenje takvog zahtjeva, osobito kada se članovi sponzorove obitelji nalaze u zemlji u kojoj se vodi oružani sukob. Usto, kad je riječ o posebnoj situaciji izbjeglica, nepostojanje bilo kakve fleksibilnosti dotične države članice koja članovima njihove obitelji onemogućuje podnošenje zahtjeva za spajanje obitelji bez obzira na okolnosti, može dovesti do toga da zainteresirane osobe neće moći poštovati rok predviđen člankom 12. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2003/86<sup>159</sup>, što znači da bi njihovo spajanje obitelji moglo biti podvrgnuto dodatnim uvjetima, što je protivno cilju da se posebna pažnja pokloni izbjegličkoj situaciji. Slijedom toga, zahtjev osobne nazočnosti u trenutku podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji bez dopuštanja odstupanja koja omogućuju da se u obzir uzme konkretna situacija u kojoj se nalaze članovi sponzorove obitelji, u praksi dovodi do onemogućavanja ostvarivanja prava na spajanje obitelji, tako da se takvim propisom, koji se primjenjuje bez potrebne fleksibilnosti, narušava cilj koji se želi postići Direktivom 2003/86 i oduzima se koristan učinak te direktive.

S druge strane, Sud navodi da se nacionalnom odredbom kojom se, bez iznimke, zahtijeva osobna nazočnost članova sponzorove obitelji radi podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji, čak i ako je ta nazočnost nemoguća ili pretjerano otežana, povređuje pravo na poštovanje jedinstva obitelji iz članka 7. Povelje, po potrebi, u vezi s njezinim člankom 24. stavcima 2. i 3. Naime, takva obveza predstavlja neproporcionalno zadiranje u pravo na poštovanje jedinstva obitelji u odnosu na, dakako, legitiman cilj borbe protiv prijevara povezanih sa spajanjem obitelji. Budući da se postupak povodom zahtjeva za spajanje obitelji odvija u fazama, države članice mogu zahtijevati osobnu nazočnost članova sponzorove obitelji u kasnijoj fazi tog postupka, a da pritom nije nužno da se u svrhu obrade zahtjeva za spajanje obitelji takva nazočnost zahtijeva odmah od podnošenja zahtjeva. Međutim, kako se ne bi ugrozio cilj koji se nastoji postići Direktivom 2003/86, a to je podupiranje spajanja obitelji, i temeljnih prava koja se njome nastoje zaštititi, kada država članica zahtijeva osobnu nazočnost članova sponzorove obitelji u takvoj kasnijoj fazi, ta država članica mora olakšati tu nazočnost, među ostalim, izdavanjem konzularnih isprava ili propusnica i ograničavanjem broja nazočnosti na ono što je krajnje neophodno.

---

<sup>159</sup> Na temelju te odredbe, „[d]ržave članice mogu tražiti od izbjeglice da udovolji uvjetima navedenima u članku 7. stavku 1. ako zahtjev za spajanje obitelji nije podnesen u roku od tri mjeseca nakon odobrenja statusa izbjeglice“. Člankom 7. stavkom 1. Direktive 2003/86 predviđa se: „Kada je podnesen zahtjev za spajanje obitelji, država članica u pitanju može tražiti od osobe koja je podnijela zahtjev dostavljanje dokaza da sponzor ima:

- (a) smještaj koji se smatra normalnim za usporedivu obitelj u istoj regiji i koji udovoljava općim zdravstvenim i sigurnosnim standardima na snazi u državi članici u pitanju;
- (b) zdravstveno osiguranje u pogledu svih rizika koji se uobičajeno pokrivaju za svoje vlastite državljane u državi članici u pitanju za sebe i članove svoje obitelji;
- (c) stabilne i redovite izvore prihoda koji su dovoljni za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove/njezine obitelji, bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći države članice u pitanju. Države članice procjenjuju ove izvore prihoda upućivanjem na njihovu prirodu i redovitost te mogu uzeti u obzir razinu minimalnih nacionalnih primanja i mirovina, kao i broj članova obitelji.“

**Presuda od 29. lipnja 2023., Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Produženje boravišne dozvole u drugoj državi članici) (C-829/21 i C-129/22, [EU:C:2023:525](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika useljavanja – Status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom – Direktiva 2003/109/EZ – Članak 9. stavak 4. drugi podstavak, članak 14. stavak 1., članak 15. stavak 4. drugi podstavak, članak 19. stavak 2. i članak 22. – Pravo državljana trećih zemalja na status osobe s dugotrajnim boravkom u državi članici – Izdavanje u prvoj državi članici ,boravišne dozvole EU- a za osobu s dugotrajnim boravkom’ s neograničenim rokom važenja – Državljanin treće zemlje koji je tijekom razdoblja dužeg od šest godina izbivao s državnog područja prve države članice – Uzastopni gubitak prava na status osobe s dugotrajnim boravkom – Zahtjev za produženje boravišne dozvole koju je izdala druga država članica na temelju odredbi poglavlja III. Direktive 2003/109/EZ – Odbijanje zahtjeva od strane druge države članice zbog gubitka tog prava – Pretpostavke”*

Ganska državljanka TE i pakistanski državljanin EF ishodili su boravišne dozvole za osobu s dugotrajnim boravkom, izdane u Italiji s naznakom, među ostalim, „illimitata” (neograničeno [važenje]). Oni su 2013. odnosno 2014. ušli na njemačko državno područje iz Italije. Na temelju njihova statusa osobe s dugotrajnim boravkom odobrenog u Italiji, njemačka su im tijela u skladu s njemačkim propisima u području boravka stranaca<sup>160</sup> izdala boravišne dozvole u trajanju od jedne godine.

Nakon toga njemačka su tijela odbila zahtjeve za produženje boravišnih dozvola osoba TE i EF. Te su osobe zatim osporavale ta odbijanja produženja pred sudom. Konkretno, što se tiče osobe EF, odbijanje produženja temeljilo se na razlogu, predviđenom člankom 9. stavkom 4. drugim podstavkom Direktive 2003/109<sup>161</sup>, da je ta osoba izgubila pravo na status osobe s dugotrajnim boravkom u Italiji jer nije boravila u toj državi članici tijekom razdoblja dužeg od šest godina. Isti razlog istaknut je i protiv osobe TE u okviru postupka koji se odnosi na osporavanje odbijanja njezina zahtjeva za produženje.

Njemački sudovi kojima su osobe TE i EF podnijele tužbe, odnosno Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud u Hesseu, Njemačka) i Verwaltungsgericht Darmstadt (Upravni sud u Darmstadtu, Njemačka), odlučili su uputiti Sudu nekoliko pitanja o tumačenju Direktive 2003/109.

Sud u svojoj presudi pojašnjava, među ostalim, uvjete kojima podliježe odluka poput odluka o kojima je riječ u glavnim postupcima, kojom se odbija produženje boravišne dozvole državljaninu treće zemlje jer je tijekom razdoblja dužeg od šest godina izbivao s državnog područja države članice koja mu je odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom pa je stoga izgubio pravo na taj status.

### **Ocjena Suda**

---

<sup>160</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004. I, str. 1950.), u verziji koja se primjenjuje na glavne postupke

<sup>161</sup> Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.) kako je izmijenjena Direktivom 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. (SL 2011., L 132, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 191. i ispravak SL 2022., L 173, str. 133.)

Sud najprije ističe da je ostvarivanje prava na status osobe s dugotrajnim boravkom u „prvoj državi članici“<sup>162</sup> nužna pretpostavka koju prethodno mora ispuniti državljanin treće zemlje koji želi dobiti ili produžiti boravišnu dozvolu u „drugoj državi članici“<sup>163</sup> na temelju odredbi poglavlja III. Direktive 2003/109. Stoga, ako druga država članica utvrdi da je dotični državljanin treće zemlje izgubio pravo na status osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici zato što je, među ostalim, kao što se to predviđa člankom 9. stavkom 4. drugim podstavkom Direktive 2003/109, izbivao s državnog područja prve države članice tijekom razdoblja dužeg od šest godina, to utvrđenje onemogućuje produženje takve boravišne dozvole.

Nadalje, Sud pojašnjava da je datum na koji je dotični državljanin treće zemlje podnio svoj zahtjev za produženje boravišne dozvole na temelju odredbi poglavlja III. Direktive 2003/109 relevantan datum za ocjenu pretpostavke koja se odnosi na pravo na status osobe s dugotrajnim boravkom. Uzimajući u obzir navedeno, ništa ne sprečava drugu državu članicu da donese novu odluku o odbijanju produženja ili ukidanju boravišne dozvole u skladu s člankom 22. navedene direktive ako smatra da je pravo na status osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici isteklo tijekom upravnog ili sudskog postupka u vezi sa zahtjevom za produženje.

Naposljetku, Sud naglašava da je teret dokazivanja koji se odnosi na pravo na status osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici u načelu na dotičnom državljaninu treće zemlje. Međutim, iz Direktive 2003/109<sup>164</sup> proizlazi da važeća boravišna dozvola EU-a za osobu s dugotrajnim boravkom omogućuje pretpostavku da taj državljanin i dalje ima pravo na navedeni status. Točno je da ta pretpostavka nije neoboriva s obzirom na to da se druga država članica može naći u situaciji da razmatra jedan od razloga za gubitak statusa osobe s dugotrajnim boravkom iz članka 9. Direktive 2003/109. Međutim, takvo dovođenje u pitanje uvjetovano je utvrđenjem da postoje dovoljno konkretne i podudarajuće indicije da se jedan od tih razloga može primijeniti.

U tom kontekstu Sud pojašnjava provjere koje druga država članica mora provesti u slučaju postojanja takvih indicija s obzirom na razlog predviđen člankom 9. stavkom 4. drugim podstavkom Direktive 2003/109, tražeći, po potrebi, pomoć prve države članice, u skladu s načelom lojalne suradnje<sup>165</sup>. S jedne strane, od državljanina treće zemlje mora se prethodno zatražiti podnošenje dokaza o mogućim prisutnostima na državnom području prve države članice tijekom razdoblja od šest godina iz te odredbe, pri čemu je i prisutnost u ukupnom trajanju od samo nekoliko dana na tom državnom području zapravo dovoljna da se spriječi gubitak prava na status osobe s dugotrajnim boravkom. S druge strane, u slučaju izbivanja s tog državnog područja tijekom razdoblja dužeg od šest godina, druga država članica mora provjeriti, u skladu s člankom 9. stavkom 4. trećim podstavkom Direktive 2003/109, je li se prva država članica koristila mogućnošću da „zbog posebnih razloga“ predvidi da osoba s dugotrajnim boravkom zadrži svoj status u navedenoj državi članici u slučaju takvog izbivanja i, ako je to slučaj, postoji li u konkretnom slučaju takav poseban razlog.

---

<sup>162</sup> U skladu s člankom 2. točkom (c) Direktive 2003/109, riječ je o državi članici koja je državljaninu treće zemlje prvi put odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom.

<sup>163</sup> U skladu s člankom 2. točkom (d) Direktive 2003/109, taj se pojam odnosi na „svak[u] držav[u] članic[u] koja nije ona koja je državljaninu treće zemlje po prvi put odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom i u kojoj ta osoba s dugotrajnim boravkom ostvaruje pravo na boravak“.

<sup>164</sup> Konkretno, članka 15. stavka 4. prvog podstavka Direktive 2003/109, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 11.

<sup>165</sup> To je načelo utvrđeno u članku 4. stavku 3. UEU- a.

### 3. Prelazak granica

#### Presuda od 5. rujna 2023. (veliko vijeće), Parlament/Komisija (Izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane Sjedinjenih Američkih Država) (C-137/21, [EU:C:2023:625](#))

*„Tužba zbog propusta – Uredba (EU) 2018/1806 – Članak 7. prvi stavak točka (f) – Popis trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica – Popis trećih zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva – Načelo reciprociteta – Poziv na donošenje delegiranog akta kojim se privremeno suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize na razdoblje od dvanaest mjeseci za državljane Sjedinjenih Američkih Država”*

Na temelju Uredbe 2018/1806<sup>166</sup> kojom se utvrđuje popis trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, Unija je kao cilj uspostavila načelo potpunog viznog reciprociteta kako bi povećala vjerodostojnost i dosljednost svoje vanjske politike prema trećim zemljama<sup>167</sup>. U tom smislu, tom se uredbom predviđa da mehanizam koji omogućuje provedbu načela reciprociteta mora omogućiti Uniji da pruži solidarni odgovor u slučaju kada jedna od trećih zemalja koje se nalaze na popisu u Prilogu II. istoj uredbi odluči uvesti vizu za državljane jedne ili više država članica<sup>168</sup>. Uredbom se Komisiji delegira ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. UFEU-a u pogledu, među ostalim, privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane takve treće zemlje<sup>169</sup>.

Komisija je u travnju 2016. Parlamentu i Vijeću podnijela komunikaciju<sup>170</sup> u kojoj se navodi da i dalje postoji situacija nedostatka reciprociteta u pogledu triju trećih zemalja, među kojima su Sjedinjene Američke Države, u kojima je za državljane pet država članica potrebna viza. Nakon što je Komisija utvrdila<sup>171</sup> da se nedostatak reciprociteta u vezi s vizama odnosi samo na dvije treće zemlje,

---

<sup>166</sup> Uredba (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (kodificirani tekst) (SL 2018., L 303, str. 39.)

<sup>167</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 14. Uredbe 2018/1806.

<sup>168</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 15. Uredbe 2018/1806.

<sup>169</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 17. i članak 7. prvi stavak točke (e), (f) i (h) Uredbe 2018/1806. Konkretno, u skladu s člankom 7.:

„Ako treća zemlja navedena u Prilogu II. primjenjuje obvezu posjedovanja vize za državljane barem jedne države članice, primjenjuju se sljedeće odredbe:

[...]

(f) ako u roku od 24 mjeseca od dana objave iz točke (a) trećeg odlomka dotična treća zemlja nije ukinula obvezu posjedovanja vize, Komisija donosi delegirani akt u skladu s člankom 10. kojim se privremeno suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize na razdoblje od 12 mjeseci za državljane te treće zemlje [...]. Ne dovodeći u pitanje primjenu članka 6., tijekom razdobljâ te suspenzije od državljana dotične treće zemlje na koju se odnosi delegirani akt zahtijeva se posjedovanje vize pri prelasku vanjskih granica država članica.

[...]”.

<sup>170</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 12. travnja 2016. „Trenutačno stanje i mogući način njegova poboljšanja u pogledu nedostatka reciprociteta s određenim trećim zemljama u području vizne politike” (COM(2016) 221 final)

<sup>171</sup> U svojoj drugoj komunikaciji o stanju provedbe od 21. prosinca 2016.



uključujući Sjedinjene Američke Države, Parlament je u ožujku 2017. donio rezoluciju<sup>172</sup> u kojoj je smatrao da je Komisija „pravno obvezna donijeti delegirani akt [...] kojim se privremeno suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane trećih zemalja koje nisu ukinule obvezu posjedovanja vize za građane određenih država članica“ te je pozvao Komisiju da donese takav akt. Komisija je u svibnju 2017. niječno odgovorila na taj zahtjev<sup>173</sup>. Nakon što je Komisija podnijela svoju šestu komunikaciju o stanju provedbe u ožujku 2020., Parlament je ponovio svoj poziv na djelovanje<sup>174</sup> jer Sjedinjene Američke Države i dalje predviđaju obvezu posjedovanja vize za državljane četiriju država članica. Komisija ponovno nije udovoljila tom pozivu<sup>175</sup>.

Smatrajući da se člankom 7. prvim stavkom točkom (f) Uredbe 2018/1806 Komisiji nalaže da donese delegirani akt ako su ispunjeni uvjeti za donošenje takvog akta predviđeni tom odredbom, Parlament je podnio tužbu zbog propusta protiv Komisije na temelju članka 265. UFEU-a.

U svojoj presudi Sud odlučuje o dopuštenosti tužbe zbog propusta, odnosno, s jedne strane, o roku za podnošenje tužbe koji je predviđen potonjom odredbom i, s druge strane, o konceptu zauzimanja stajališta u smislu navedene odredbe u međuinstitucionalnom kontekstu. Što se tiče merituma, Sud odbija tužbu jer, poštujući kriterije navedene uredbe, Komisija nije prekoračila svoju marginu prosudbe kada je smatrala da nije dužna donijeti traženi delegirani akt.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud odlučuje o dopuštenosti tužbe<sup>176</sup>.

Prvi argument o postojanju zapreke vođenju postupka temelji se na nepravodbnosti potonje tužbe jer je Parlament podnio tužbu zbog propusta nakon što je Rezolucijom iz listopada 2020. Komisiji uputio drugi poziv na djelovanje, dok takvu tužbu nije podnio nakon Rezolucije iz ožujka 2017. U tom pogledu Sud utvrđuje da pitanje je li Parlament time povrijedio rok za podnošenje tužbe predviđen člankom 265. drugim stavkom UFEU-a ovisi o tome je li taj drugi poziv na djelovanje, s obzirom na objektivne elemente koji se odnose na njegov sadržaj ili kontekst, različit od prvog. U tom pogledu u Komunikaciji koja je uslijedila nakon Rezolucije iz ožujka 2017. Komisija je, među ostalim, navela da bi donošenje delegiranog akta kojim se privremeno suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize „u ovom trenutku“ bilo kontraproduktivno te da ne bi pridonijelo cilju izuzeća od obveze posjedovanja vize za sve građane Unije. Parlament je u svojoj Rezoluciji iz listopada 2020. pozvao Komisiju da ponovno razmotri smjer odabran tri godine ranije, s obzirom na promjene do kojih je došlo u međuvremenu. Sud u tom pogledu napominje da su različiti pravni i politički razlozi mogli navesti

---

<sup>172</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 2. ožujka 2017. o obvezama Komisije u području viznog reciprociteta u skladu s člankom 1. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 539/2001 (2016/2986(RSP)) (SL 2018., C 263, str. 2., u daljnjem tekstu: Rezolucija iz ožujka 2017.)

<sup>173</sup> Komunikacijom o stanju provedbe od 2. svibnja 2017. (COM(2017) 227 *final*)

<sup>174</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 22. listopada 2020. o obvezama Komisije u području viznog reciprociteta u skladu s člankom 7. Uredbe (EU) 2018/1806 (2020/2605(RSP)) (SL 2021., C 404, str. 157., u daljnjem tekstu: Rezolucija iz listopada 2020.)

<sup>175</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o utvrđivanju stajališta Komisije nakon rezolucije Europskog parlamenta od 22. listopada 2020. o obvezama Komisije u području viznog reciprociteta i izvješće o aktualnom stanju (COM(2020) 851 *final*) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz prosinca 2020.)

<sup>176</sup> U skladu s člankom 265. drugim stavkom UFEU-a, pokretanje postupka je dopušteno samo ako je dotična institucija, tijelo, ured ili agencija prethodno bila pozvana da djeluje. Ako u roku od dva mjeseca od takvog poziva dotična institucija, tijelo, ured ili agencija ne zauzme stajalište, postupak se može pokrenuti u daljnjem roku od dva mjeseca.

Parlament da se najprije odrekne sudskog postupka nakon što je Komisija donijela tu komunikaciju. Osim toga, vidljivo je da je Parlament donio Rezoluciju iz listopada 2020. nakon ocjene razvoja situacije od donošenja prvog poziva na djelovanje. Budući da su pozivi na djelovanje sadržani u dvjema rezolucijama različiti s obzirom na svoj sadržaj i kontekst u kojem su donesene, Sud zaključuje da cilj Rezolucije iz listopada 2020. nije mogao biti zaobilaženje roka za podnošenje tužbe predviđenog u članku 265. drugom stavku UFEU-a, koji je počeo teći pozivom na djelovanje sadržanim u Rezoluciji iz ožujka 2017.

Što se tiče druge zapreke vođenju postupka, koja se temelji na postojanju Komisijina stajališta u njezinoj Komunikaciji iz prosinca 2020., Sud podsjeća na to da se na temelju članka 265. prvog stavka UFEU-a pred njim može pokrenuti postupak kako bi se utvrdilo da predmetna institucija, protivno Ugovorima, propušta donijeti odluku. U tom pogledu Sud podsjeća na to da okolnost da odgovor institucije na poziv na djelovanje ne zadovoljava osobu koja ga joj je uputila ne znači da taj odgovor nije zauzimanje stajališta, čije usvajanje okončava propust. Međutim, to se rješenje ne može primijeniti u međuinstitucionalnom kontekstu u slučajevima u kojima bi nedopuštenost tužbe zbog propusta omogućila dotičnoj instituciji produljivanje stanja nedjelovanja. Međutim, to bi bilo tako ako bi se predmetna komunikacija Komisije trebala kvalificirati kao „zauzimanje stajališta” u smislu članka 265. drugog stavka UFEU-a. Stoga se odbijanje djelovanja nakon poziva na djelovanje može podnijeti Sudu na temelju članka 265. drugog stavka UFEU-a s obzirom na to da to odbijanje, ako je izričito, ne okončava propust. U tim okolnostima u međuinstitucionalnom kontekstu odgovor institucije koji se sastoji, kao u ovom slučaju, od izlaganja razloga zbog kojih, prema mišljenju te institucije, ne treba donijeti zatraženu mjeru nužno treba smatrati odbijanjem te institucije da djeluje te se stoga mora moći podnijeti Sudu u okviru tužbe podnesene na temelju članka 265. UFEU-a.

Kao drugo, što se tiče jedinog tužbenog razloga o meritumu koji je istaknuo Parlament, prema kojem je Komisija povrijedila Ugovore time što na temelju članka 7. prvog stavka točke (f) Uredbe 2018/1806 nije donijela delegirani akt kojim se privremeno suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane Sjedinjenih Američkih Država, Sud napominje da je točno da se čini da iz teksta te odredbe proizlazi da je Komisija dužna donijeti takav akt ako su ispunjeni uvjeti potrebni za njegovo donošenje. Međutim, to tumačenje treba isključiti s obzirom na opću strukturu članka 7. prvog stavka Uredbe 2018/1806, koju obilježava, među ostalim, strukturiranost u nekoliko faza mehanizma reciprociteta koji se njime uspostavlja. Tako, među ostalim, iz zajedničkog tumačenja odredbi iz tog članka, u vezi s uvodnom izjavom 17. iste uredbe, proizlazi da Komisija raspolaže marginom prosudbe za donošenje delegiranog akta koji se temelji na tom članku. Komisija stoga nema obvezu donijeti predmetni delegirani akt nakon isteka razdoblja od 24 mjeseca računajući od dana objave obavijesti iz članka 7. prvog stavka točke (a) te uredbe.

Nasuprot tomu, Komisija mora uzeti u obzir tri kriterija navedena u članku 7. prvom stavku točki (d) Uredbe 2018/1806 kako bi utvrdila treba li, s obzirom na cilj potpunog reciprociteta, suspendirati izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane dotične treće zemlje ili se, naprotiv, treba suzdržati od poduzimanja takve mjere, s obzirom na interese koji se osobito odnose na vanjske odnose država članica, zemalja pridruženih schengenskom području i Uniji<sup>177</sup>. Nakon što je ispitao ta tri kriterija, Sud

---

<sup>177</sup> U skladu s člankom 7. prvim podstavkom točkom (d) Uredbe 2018/1806:

„Ako treća zemlja navedena u Prilogu II. primjenjuje obvezu posjedovanja vize za državljane barem jedne države članice, primjenjuju se sljedeće odredbe:

[...]

(d) pri razmatranju daljnjih koraka u skladu s točkom (e), (f) ili (h), Komisija uzima u obzir rezultate mjera koje je dotična država članica poduzela kako bi se osiguralo putovanje bez vize s predmetnom trećom zemljom, korake poduzete u

zaključuje da Komisija nije prekoračila marginu prosudbe kojom je raspolagala u ovom slučaju time što je, nakon poziva na djelovanje koji joj je Parlament uputio u listopadu 2020., smatrala da nije dužna donijeti predmetni delegirani akt. Stoga odbija tužbu kao neosnovanu.

---

skladu s točkom (b) te posljedice suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za vanjske odnose Unije i njezinih država članica s predmetnom trećom zemljom;

[...].

## V. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima

### 1. Europski uhidbeni nalog

#### a. Nadležnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog

**Presuda od 31. siječnja 2023. (veliko vijeće), Puig Gordi i dr. (C-158/21, [EU:C:2023:57](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Postupci predaje između država članica – Pretpostavke izvršenja – Nadležnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog – Članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na pristup zakonom prethodno ustanovljenom sudu – Mogućnost izdavanja novog europskog uhidbenog naloga protiv iste osobe”*

Nakon donošenja zakonâ o neovisnosti autonomne zajednice Katalonije (Španjolska) i o održavanju referenduma u tu svrhu, pred Tribunalom Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), sudom koji je uputio zahtjev, pokrenut je kazneni postupak protiv nekoliko osoba. Taj je sud u jesen 2019. izdao više europskih uhidbenih naloga (EUN). Postupci izvršenja EUN-ova koji su izdani protiv C. Puigdemonta Casamajóa i A. Comína Oliveresa prekinuti su nakon što su oni postali članovi Europskog parlamenta. Što se tiče EUN-a izdanog protiv L. Puiga Gordija, Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Prvostupanjski sud u Bruxellesu za postupke na nizozemskom jeziku, Belgija) odbio je rješenjem donesenim u kolovozu 2020. njegovo izvršenje jer, prema njegovu mišljenju, sud koji je uputio zahtjev nije nadležan za izdavanje tog EUN-a. Presudom objavljenom u siječnju 2021. cour d’appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija) odbio je žalbu podnesenu protiv tog rješenja.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev upućuje Sudu niz pitanja kako bi se, u bitnome, utvrdilo može li pravosudno tijelo izvršenja odbiti izvršiti EUN pozivajući se na nenadležnost pravosudnog tijela koje je izdalo nalog za izdavanje tog naloga ili za odlučivanje o okrivljeniku te protivi li se Okvirnoj odluci o EUN-u<sup>178</sup> izdavanje novog EUN-a nakon što je izvršenje prvog EUN-a odbijeno.

Svojom presudom Sud, u velikom vijeću, osobito pojašnjava uvjete pod kojima pravosudno tijelo izvršenja može odbiti izvršiti EUN zbog opasnosti od povrede temeljnog prava tražene osobe na pošteno suđenje u slučaju njezine predaje<sup>179</sup>, u vezi s takvom nenadležnosti.

#### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud navodi da pravosudno tijelo izvršenja ne može odbiti izvršenje EUN-a na temelju razloga za neizvršenje koji proizlazi iz samog prava države članice izvršenja, a ne iz Okvirne odluke 2002/584. U tom pogledu Sud ističe da svaki od razloga prihvaćenih u sudskoj praksi Suda kao nešto

---

<sup>178</sup> Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.) (u daljnjem tekstu: Okvirna odluka 2002/584)

<sup>179</sup> To je pravo zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

što obvezuje ili ovlašćuje to da se ne postupi po EUN-u proizlazi iz Okvirne odluke 2002/584. Osim toga, kad bi se prihvatilo da država članica navedenim razlozima može dodavati neke druge koji se temelje na nacionalnom pravu, koji bi omogućili neizvršenje EUN-a, time bi se onemogućilo dobro funkcioniranje pojednostavnjenog sustava predaje osoba, uspostavljenog tom okvirnom odlukom. Međutim, Sud dodaje da država članica ima pravo, u iznimnim slučajevima, pozvati se na razlog za neizvršenje koji se temelji na obvezi jamčenja poštovanja temeljnih prava koja se pravom Unije priznaju osobi o kojoj je riječ<sup>180</sup>, uz poštovanje strogih uvjeta navedenih u sudskoj praksi Suda u tom pogledu.

Kao drugo, Sud odlučuje da pravosudno tijelo izvršenja ne može provjeriti je li EUN izdalo za to nadležno pravosudno tijelo i odbiti izvršenje tog EUN-a kada ocijeni da to nije bio slučaj<sup>181</sup>. U tom pogledu, člankom 6. stavkom 1. Okvirne odluke 2002/584 predviđa se da pravosudno tijelo koje izdaje uhiđbeni nalog jest pravosudno tijelo države članice izdavateljice uhiđbenog naloga koje je nadležno za izdavanje EUN-a u skladu s pravom te države. Iako je na pravosudnom tijelu izvršenja da se, prije nego što izvrši EUN, uvjeri u to da ga je doista izdalo pravosudno tijelo, ono ne može, nasuprot tomu, provjeravati je li tijelo o kojem je riječ nadležno za izdavanje takvog naloga s obzirom na odredbe prava države članice izdavateljice. Naime, u okviru postupovne autonomije koja joj je priznata, na svakoj je državi članici da odredi pravosudna tijela nadležna za izdavanje EUN-a, pri čemu je na tim pravosudnim tijelima da zatim sama ocijene jesu li za to nadležna s obzirom na pravo države članice izdavateljice.

Kao treće, Sud navodi da pravosudno tijelo izvršenja koje je pozvano odlučiti o predaji osobe protiv koje je izdan EUN ne može odbiti njegovo izvršenje zbog toga što se tu osobu izlaže opasnosti da joj nakon predaje državi članici izdavateljici sudi za to nenadležan sud osim ako

- s jedne strane, to pravosudno tijelo raspolaže objektivnim, vjerodostojnim, preciznim i odgovarajuće aktualiziranim elementima koji, imajući u vidu zahtjev zakonom ustanovljenog suda, potvrđuju postojanje sustavnih ili općih nedostataka u funkcioniranju pravosudnog sustava države članice izdavateljice odnosno nedostataka koji utječu na sudsku zaštitu skupine osoba koju je moguće objektivno utvrditi, a kojoj pripada osoba o kojoj je riječ, te koji podrazumijevaju to da osobe o kojima je riječ u toj državi članici općenito ne raspolažu djelotvornim pravnim lijekom koji omogućava provjeru nadležnosti kaznenog suda pozvanog da im sudi i
- s druge strane, navedeno pravosudno tijelo utvrdi da u okviru konkretnih okolnosti predmeta, imajući u vidu dokaze koje je podastrla osoba protiv koje je izdan taj EUN, postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi za pretpostavku da sud koji će biti pozvan odlučivati u postupku protiv nje očito nije za to nadležan.

Konkretno, Sud podsjeća na to da je nadležnost suda za odlučivanje u nekom predmetu dio zahtjeva „zakonom prethodno ustanovljenog suda“, koji proizlazi iz članka 47. Povelje. Slijedom toga, ako osoba protiv koje je izdan EUN navodi da je se izlaže opasnosti da joj se nakon predaje povrijedi pravo na djelotvoran pravni lijek pred nepristranim sudom zbog nenadležnosti suda koji je pozvan o njoj odlučiti, na pravosudnom je tijelu izvršenja da ocijeni osnovanost te tvrdnje u okviru tog ispitivanja u dvije faze. Kada pravosudno tijelo izvršenja smatra da elementi kojima raspolaže ne dokazuju postojanje prethodno navedenih nedostataka, to tijelo ne može odbiti izvršenje tog EUN-a zbog tog razloga. Naime, kada u državi članici izdavateljici postoje pravni lijekovi koji omogućavaju provjeru nadležnosti suda pozvanog da sudi takvoj osobi (ili tako da taj sud sâm ispita je li nadležan ili tako da

---

<sup>180</sup> Članak 1. stavak 3. Okvirne odluke 2002/584

<sup>181</sup> Sud odlučuje na temelju članka 1. stavaka 1. i 2. i članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584.

postoji mogućnost podnošenja pravnog lijeka nekom drugom sudu), opasnost da će toj osobi suditi za to nenadležan sud te države članice može se, u načelu, otkloniti time da navedena osoba koristi te pravne lijekove. Kada ne postoje elementi kojima se može dokazati postojanje prethodno navedenih nedostataka, pravosudno tijelo izvršenja ne može pretpostaviti da takvi pravni lijekovi ne postoje, pri čemu je to tijelo, s druge strane, dužno svoju analizu o postojanju i djelotvornosti navedenih pravnih lijekova potkrijepiti u skladu s načelom uzajamnog povjerenja.

Kao četvrto i posljednje, Sud smatra da se više uzastopnih EUN-ova može izdati protiv tražene osobe kako bi je država članica predala nakon što je odbila izvršenje prvog EUN-a izdanog protiv nje, pod uvjetom da izvršenje novog EUN-a ne dovede do povrede temeljnih prava i pravnih načela zajamčenih člankom 6. UEU-a<sup>182</sup> i da je izdavanje tog EUN-a proporcionalno. Izdavanje novog EUN-a može se pokazati nužnim, osobito nakon što su otklonjeni elementi koji su onemogućavali izvršenje prethodno izdanog EUN-a. U okviru ispitivanja proporcionalnosti izdavanja novog EUN-a, pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog ipak mora uzeti u obzir prirodu i težinu kaznenog djela zbog kojeg se tražena osoba goni, posljedice za tu osobu prethodno izdanog EUN-a protiv nje ili više njih odnosno izgleda za izvršenje eventualnog novog EUN-a.

## **b. Izvršenje europskih uhidbenih naloga i uvjeti predaje**

### **Presuda od 18. travnja 2023. (veliko vijeće), E. D. L. (Razlog za odbijanje zbog bolesti) (C-699/21, [EU:C:2023:295](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 1. stavak 3. – Članak 23. stavak 4. – Postupci predaje između država članica – Razlozi za neizvršenje – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Obveza lojalne suradnje – Odgoda izvršenja europskog uhidbenog naloga – Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja – Teška i potencijalno ireverzibilna kronična bolest – Opasnost od teškog narušavanja zdravlja osobe protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog“*

Hrvatski sud izdao je 2019. europski uhidbeni nalog protiv osobe E. D. L., koja boravi u Italiji, radi provedbe kaznenog progona. U okviru izvršenja tog uhidbenog naloga, Corte d'appello di Milano (Žalbeni sud u Milanu, Italija) naložio je psihijatrijsko vještačenje osobe E. D. L. koje je pokazalo da ona pati od psihotičnog poremećaja koji treba nastaviti liječiti što tu osobu čini neprilagođenom zatvorskom životu. Žalbeni sud u Milanu stoga je smatrao da bi se izvršenjem uhidbenog naloga prekinulo liječenje osobe E. D. L. što bi dovelo do pogoršanja njezina zdravlja, pa čak i do stvarne opasnosti od samoubojstva. Međutim, odredbama talijanskog zakona<sup>183</sup> kojima se prenosi Okvirna odluka 2002/584<sup>184</sup> u području europskog uhidbenog naloga ne predviđa se da takvi zdravstveni razlozi mogu biti razlog za odbijanje predaje tražene osobe.

---

<sup>182</sup> Ta je obveza predviđena člankom 1. stavkom 3. Okvirne odluke 2002/584.

<sup>183</sup> Legge n. 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (Zakon br. 69 o odredbama za usklađivanje nacionalnog prava s Okvirnom odlukom Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica) od 22. travnja 2005. (GURI br. 98 od 29. travnja 2005., str. 6.), kako je izmijenjen, u verziji primjenjivoj na činjenice iz glavnog postupka

<sup>184</sup> Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak

Sumnjajući u ustavnost tih nacionalnih odredbi, Žalbeni sud u Milanu pokrenuo je postupak pred Corteom costituzionale (Ustavni sud, Italija). Prema mišljenju tog suda, ni razlozi za neizvršenje europskog uhidbenog naloga predviđeni Okvirnom odlukom 2002/584 ne uključuju slučaj ozbiljne opasnosti za zdravlje osobe o kojoj je riječ zbog kroničnih bolesti potencijalno neodređenog trajanja, poput onih od kojih boluje osoba E. D. L. On je stoga odlučio uputiti Sudu pitanje o tumačenju te okvirne odluke u takvom slučaju.

U svojoj presudi Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o uvjetima u kojima pravosudno tijelo izvršenja ima mogućnost ili obvezu, na temelju Okvirne odluke 2002/584, odgoditi predaju tražene osobe i odbiti izvršenje europskog uhidbenog naloga u slučaju opasnosti od teškog narušavanja zdravlja te osobe, kao i o postojanju, u takvom slučaju, obveze dijaloga s pravosudnim tijelom koje izdaje uhidbeni nalog.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud utvrđuje da se Okvirnom odlukom 2002/584 ne predviđa da pravosudna tijela izvršenja mogu odbiti izvršiti europski uhidbeni nalog samo zbog toga što osoba protiv koje je izdan takav uhidbeni nalog boluje od teških i potencijalno ireverzibilnih kroničnih bolesti. Naime, s obzirom na načelo uzajamnog povjerenja na kojem se temelji područje slobode, sigurnosti i pravde<sup>185</sup>, postoji predmnjeva da će liječenje, među ostalim, takvih bolesti koje se nudi u državama članicama biti odgovarajuće, čak i u zatvorskom okruženju.

Međutim, s obzirom na članak 23. stavak 4.<sup>186</sup> Okvirne odluke 2002/584, pravosudno tijelo izvršenja može privremeno odgoditi predaju tražene osobe ako postoje ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati, na temelju objektivnih dokaza, poput liječničkih potvrda ili nalazâ vještaka, da izvršenje uhidbenog naloga očito može ugroziti zdravlje te osobe, primjerice zbog bolesti ili privremene slabosti navedene osobe prije datuma predviđenog za njezinu predaju.

Kao drugo, Sud smatra da se ne može isključiti da predaja teško bolesne osobe može za tu osobu prouzročiti stvarnu opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje, i to zbog ili, u određenim okolnostima, neovisno o razini kvalitete dostupne skrbi u državi članici koja

---

SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.)

<sup>185</sup> To područje prava Unije uređeno je člankom 67. i sljedećima UFEU-a i obuhvaća, među ostalim, pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima.

<sup>186</sup> U skladu s tom odredbom „[p]redaja može biti odgođena, u izuzetnim okolnostima, zbog ozbiljnih humanitarnih razloga, npr. ako postoji osnovani razlog za uvjerenje da bi se time ugrozilo zdravlje ili život tražene osobe”.

izdaje uhidbeni nalog, u slučaju da ta postupanja dosegnu minimalni stupanj ozbiljnosti koji prelazi neizbježnu razinu patnje svojstvenu oduzimanju slobode.

Tako je pravosudno tijelo izvršenja – kada, s obzirom na objektivne dokaze kojima raspolaže, ima ozbiljne i čvrste razloge vjerovati da bi predaja tražene osobe, koja je teško bolesna, tu osobu izložila stvarnoj opasnosti od znatnog smanjenja njezina očekivanog životnog vijeka ili od brzog, znatnog i ireverzibilnog pogoršanja njezina zdravstvenog stanja – dužno privremeno odgoditi predaju. Usto, ono mora od pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog zahtijevati dostavu svih potrebnih informacija kako bi se uvjerilo da načini provedbe kaznenog progona koji je povod za donošenje europskog uhidbenog naloga ili uvjeti eventualnog oduzimanja slobode te osobe omogućuju otklanjanje opasnosti o kojoj je riječ. Ako pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog pruži takva jamstva, europski uhidbeni nalog mora se izvršiti te se mora dogovoriti novi datum predaje.

Kao treće, Sud ističe da bi, međutim, bilo protivno općoj strukturi članka 23. stavka 4. Okvirne odluke 2002/584, koji se poziva na „privremenu” narav odgode predaje, kada bi pravosudno tijelo izvršenja moglo odgoditi predaju tražene osobe na dulje, pa čak i neodređeno razdoblje, kako bi se izbjeglo ostvarenje opasnosti od teškog narušavanja zdravlja.

Slijedom toga, moguće je da pravosudno tijelo izvršenja, u iznimnim okolnostima, s obzirom na informacije koje je pružilo pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog kao i sve druge informacije kojima pravosudno tijelo izvršenja raspolaže, zaključi da, s jedne strane, postoje ozbiljni i čvrsti razlozi za vjerovanje da će tražena osoba biti izložena opasnosti od teškog narušavanja zdravlja u slučaju predaje državi članici koja izdaje uhidbeni nalog i da se, s druge strane, ta opasnost ne može otkloniti u razumnom roku. U takvom slučaju pravosudno tijelo izvršenja mora, na temelju članka 1. stavka 3.<sup>187</sup> Okvirne odluke 2002/584, u vezi s člankom 4. Povelje, odbiti izvršiti europski uhidbeni nalog.

### **Presuda od 6. lipnja 2023. (veliko vijeće), O. G. (Europski uhidbeni nalog protiv državljanina treće zemlje) (C-700/21, [EU:C:2023:444](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Razlozi za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga – Članak 4. točka 6. – Cilj ponovnog uključivanja u društvo – Državljan trećih zemalja koji se nalaze ili borave na državnom području države članice izvršenja – Jednako postupanje – Članak 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”*

Moldovski državljanin O. G. osuđen je u Rumunjskoj na pet godina zatvora zbog kaznenih djela utaje poreza i pronevjere iznosa dugovanih na ime plaćanja poreza na dohodak i PDV-a, počinjenih između rujna 2003. i travnja 2004. Judecătoria Braşov (Prvostupanjski sud u Braşovu, Rumunjska) 13. veljače 2012. izdala je europski uhidbeni nalog protiv osobe O. G., koja se u međuvremenu nastanila u Italiji, u svrhu izvršenja kazne zatvora.

Prvom presudom od 7. srpnja 2020. nadležni žalbeni sud<sup>188</sup> naložio je predaju osobe O. G. pravosudnom tijelu koje je izdalo uhidbeni nalog. O. G. je protiv te presude podnio žalbu Corteu

---

<sup>187</sup> Prema toj odredbi, Okvirna odluka 2002/584 ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. UEU-a.

<sup>188</sup> Corte d'appello di Bologna (Žalbeni sud u Bologni, Italija, u daljnjem tekstu: žalbeni sud)



suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), koji je ukinuo tu presudu i vratio predmet na ponovno odlučivanje žalbenom sudu.

Na temelju prava Unije<sup>189</sup>, države članice mogu odbiti izvršenje europskog uhidbenog naloga samo zbog razloga koji proizlaze iz Okvirne odluke 2002/584<sup>190</sup>, među kojima su razlozi za moguće neizvršenje, odnosno razlozi koje države članice imaju mogućnost, ali ne i obvezu, propisati prilikom prenošenja navedene okvirne odluke. Jedan od tih razloga odnosi se na mogućnost pravosudnog tijela izvršenja da odbije izvršiti takav nalog ako je izdan u svrhu izvršenja kazne zatvora, a tražena se osoba nalazi ili boravi u državi članici izvršenja odnosno njezin je državljanin, a ta država članica obvezuje se izvršiti tu kaznu ili mjeru u skladu s odredbama svojeg unutarnjeg prava<sup>191</sup>.

Žalbeni sud utvrdio je da propis kojim se u talijansko pravo prenosi taj razlog za moguće neizvršenje ograničuje mogućnost odbijanja predaje samo na talijanske državljane i državljane drugih država članica Unije, uz isključenje državljana trećih zemalja, i to čak i ako potonji državljani dokažu da su uspostavili snažne ekonomske, profesionalne ili emocionalne veze u Italiji.

Smatrajući da je trajnost obiteljskog i profesionalnog nastanjenja osobe O. G. u Italiji dovoljno utvrđena, žalbeni sud je uputio pitanja o ustavnosti tog propisa Corteu costituzionale (Ustavni sud, Italija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev. Sud koji je uputio zahtjev pita ograničava li se neosnovano tim propisom, time što se nalaže predaja državljana trećih zemalja koji trajno borave u Italiji u svrhu izvršenja kazne zatvora u inozemstvu, područje primjene razloga za moguće neizvršenje iz članka 4. stavka 6. Okvirne odluke, čiji je cilj osigurati ponovno uključivanje osuđenika u društvo nakon izdržavanja kazne, što podrazumijeva održavanje njegovih obiteljskih i društvenih veza.

Sud koji je uputio zahtjev smatra da prije provjere usklađenosti nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s talijanskim Ustavom valja ispitati usklađenost tog propisa s pravom Unije.

Na upit suda koji je uputio zahtjev o tumačenju članka 4. točke 6. Okvirne odluke, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, presuđuje da se toj odredbi protivi propis države članice kojim se prenosi ta odredba te kojim se apsolutno i automatski isključuje iz pogodnosti razloga za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga predviđenog navedenom odredbom svakog državljanina treće zemlje koji boravi na državnom području te države članice, ne dopuštajući pritom pravosudnom tijelu izvršenja mogućnost ocjenjivanja poveznica između tog državljanina i navedene države članice. Sud također iznosi pojašnjenja o ocjeni koju to tijelo treba provesti kako bi utvrdilo treba li odbiti izvršenje europskog uhidbenog naloga izdanog protiv državljanina treće zemlje koji boravi u državi članici izvršenja, kao i o elementima koji mogu upućivati na to postoje li između njega i države članice izvršenja poveznice koje dokazuju dovoljnu integraciju u toj državi, tako da će izvršenje kazne zatvora – izrečene protiv njega u državi članici izdavanja naloga – u državi članici izvršenja naloga doprinijeti povećanju mogućnosti njegova ponovnog uključivanja u društvo nakon izvršenja te kazne.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud podsjeća na to da, u skladu s načelom uzajamnog priznavanja, izvršenje europskog uhidbenog naloga predstavlja načelo. Odbijanje izvršenja, koje je moguće samo zbog razloga za

---

<sup>189</sup> Članak 1. stavak 2. i članci 4. i 4.a Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.)

<sup>190</sup> U daljnjem tekstu: Okvirna odluka

<sup>191</sup> Razlog za moguće neizvršenje predviđen u članku 4. stavku 6. Okvirne odluke.

obvezno ili moguće neizvršenje koji proizlaze iz Okvirne odluke, zamišljeno je kao iznimka koju se mora usko tumačiti.

Što se tiče razloga za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga, navedenih u članku 4. Okvirne odluke, iz sudske prakse Suda proizlazi da u okviru prenošenja te Okvirne odluke u svoje unutarnje pravo države članice raspolažu marginom prosudbe. Stoga su one slobodne odlučiti hoće li prenijeti te razloge u svoje unutarnje pravo. One također mogu odlučiti ograničiti situacije u kojima pravosudno tijelo izvršenja može odbiti izvršiti europski uhidbeni nalog, olakšavajući tako predaju traženih osoba, u skladu s načelom uzajamnog priznavanja.

Međutim, margina prosudbe kojom raspolaže država članica kada odluči prenijeti razlog za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga, kao što je to onaj predviđen člankom 4. točkom 6. Okvirne odluke, nije neograničena.

Kao prvo, država članica koja odluči prenijeti taj razlog mora poštovati temeljna prava i načela prava Unije, među kojima i načelo jednakosti pred zakonom, zajamčeno člankom 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>192</sup>, kojim se zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano.

Zahtjev koji se odnosi na usporedivost situacija, radi određivanja postojanja povrede načela jednakosti pred zakonom, treba ocijeniti osobito vodeći računa o predmetu i cilju koji se nastoji postići aktom koji uspostavlja razliku o kojoj je riječ, uzimajući u obzir načela i ciljeve područja kojem taj akt pripada.

Sud u tom pogledu napominje da je razlika u postupanju koja proizlazi iz nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku prema talijanskim državljanima i državljanima drugih država članica, s jedne strane, te državljanima trećih zemalja, s druge strane, uspostavljena radi prenošenja članka 4. točke 6. Okvirne odluke, u kojem se za slučaj izdavanja europskog uhidbenog naloga protiv osobe koja nije državljanin države članice izvršenja ne propisuje različito postupanje ovisno o tome je li ta osoba državljanin druge države članice ili nije.

Iz teksta te odredbe i cilja koji se njome želi postići proizlazi da se ne može pretpostaviti da se državljanin treće zemlje protiv kojeg je izdan takav europski uhidbeni nalog i koji se nalazi ili boravi u državi članici izvršenja nužno nalazi u situaciji različitoj od one državljanina te države članice ili državljanina druge države članice koji se nalazi ili boravi u državi članici izvršenja i protiv kojeg je izdan takav nalog. Naprotiv, te se osobe mogu nalaziti u usporedivim situacijama u pogledu primjene razloga za moguće neizvršenje, koji je predviđen tom odredbom, ako postoji određeni stupanj integriranosti u državi članici izvršenja.

Stoga, nacionalni propis kojim se prenosi članak 4. točka 6. te Okvirne odluke nije u skladu s člankom 20. Povelje ako se tim propisom predviđa različito postupanje prema, s jedne strane, vlastitim državljanima i drugim građanima Unije te, s druge strane, državljanima trećih zemalja, na način da se potonjim državljanima apsolutno i automatski odbija pogodnost razloga za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga, koji je predviđen Okvirnom odlukom, iako se oni nalaze ili borave na državnom području te države članice izvršenja te ne uzimajući pritom u obzir stupanj njihove integracije u društvo navedene države članice izvršenja. Naime, takva razlika u postupanju ne može se smatrati objektivno opravdanom.

---

<sup>192</sup> U daljnjem tekstu: Povelja

Nasuprot tomu, ništa se ne protivi tome da država članica koja prenosi navedenu odredbu u svoje unutarnje pravo uvjetuje primjenu pogodnosti razloga za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga, koji je predviđen tom odredbom, na državljane trećih zemalja protiv kojih je izdan europski uhidbeni nalog, zahtjevom da se oni nalaze ili borave u toj državi članici tijekom minimalnog neprekinutog razdoblja, ako takav uvjet ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se zajamčilo da postoji određeni stupanj integracije tražene osobe u državi članici izvršenja.

Kao drugo, prenošenje članka 4. točke 6. Okvirne odluke ne može imati za učinak oduzimanje pravosudnom tijelu izvršenja margine prosudbe koja je nužna kako bi ono moglo odlučiti treba li, s obzirom na cilj ponovnog uključivanja u društvo, odbiti izvršiti europski uhidbeni nalog.

Međutim, propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku ugrožava cilj ponovnog uključivanja u društvo time što pravosudnom tijelu izvršenja oduzima ovlast da ocijeni jesu li poveznice između državljanina treće zemlje protiv kojeg je izdan europski uhidbeni nalog i države članice izvršenja dovoljne kako bi se utvrdilo hoće li izvršenje kazne u toj državi povećati njegove mogućnosti za ponovno uključivanje u društvo nakon izvršenja te kazne.

Kao drugo, Sud pojašnjava da pravosudno tijelo izvršenja mora provesti, kako bi ocijenilo treba li odbiti izvršenje europskog uhidbenog naloga izdanog protiv državljanina treće zemlje koji se nalazi ili boravi na državnom području države članice izvršenja, sveukupnu ocjenu svih konkretnih elemenata svojstvenih situaciji tražene osobe, a koji mogu pokazati postoje li između te osobe i države članice izvršenja poveznice na temelju kojih se može utvrditi dovoljna integracija u toj državi. Među tim su elementima obiteljske, jezične, kulturne, društvene ili ekonomske veze koje državljanin treće zemlje održava s državom članicom izvršenja kao i priroda, trajanje i uvjeti njegova boravka u toj državi članici.

Konkretno, ako je tražena osoba u državi članici izvršenja uspostavila središte svojeg obiteljskog života i interesa, treba uzeti u obzir činjenicu da se ponovno uključivanje te osobe u društvo, nakon što u toj državi izdrži svoju kaznu, pospješuje zbog mogućnosti održavanja redovitih i čestih kontakata s vlastitom obitelji i bližnjima.

### **Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), GN (Razlog za odbijanje koji se temelji na najboljem interesu djeteta) (C-261/22, [EU:C:2023:1017](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 1. stavak 3. – Članak 15. stavak 2. – Postupak predaje između država članica – Razlozi za neizvršenje – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 7. – Poštovanje privatnog i obiteljskog života – Članak 24. stavci 2. i 3. – Uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta – Pravo svakog djeteta na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravan kontakt s oba roditelja – Majka male djece koja žive s njom“*

Belgijska tijela izdala su u lipnju 2020. europski uhidbeni nalog (EUN) protiv osobe GN radi izvršenja kazne zatvora izrečene zbog kaznenih djela trgovine ljudima i olakšavanja nezakonitog useljavanja, počinjenih 2016. i 2017.

Osoba GN uhićena je u Bologni (Italija) 2. rujna 2021. U trenutku uhićenja bila je trudna i u društvu svojeg sina mlađeg od tri godine koji je živio s njom. S obzirom na njezinu situaciju, Corte d'appello di Bologna (Žalbeni sud u Bologni, Italija) bezuspješno je zatražio od belgijskih tijela da mu dostave informacije, među ostalim, o načinima izvršenja u Belgiji kazni izrečenih protiv majki koje žive sa svojom maloljetnom djecom kao i o mjerama koje su predviđene u pogledu te djece.

Presudom od 15. listopada 2021. taj je sud odbio predaju osobe GN uz obrazloženje da, s obzirom na to da na taj zahtjev za informacije nije odgovoreno na zadovoljavajući način, nije postojala nikakva

sigurnost da belgijsko pravo poznaje sustav oduzimanja slobode kojim se štite prava majki i njihove male djece u mjeri u kojoj je to usporedivo sa sustavom koji je na snazi u Italiji.

Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena žalba protiv te odluke o odbijanju, navodi da se ni odredbama talijanskog zakona na snazi<sup>193</sup> ni Okvirnom odlukom 2002/584<sup>194</sup> kao razlog za odbijanje izvršenja EUN-a ne predviđa slučaj u kojem je tražena osoba majka male djece koja žive s njom. Međutim, pita može li odbiti izvršiti EUN zbog toga što bi predaja majke male djece državi članici izdavateljici mogla ugroziti njezino pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života te najbolji interes njezine djece, kako su zaštićeni člancima 7. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)<sup>195</sup>.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, u svojoj presudi odlučuje da se Okvirnoj odluci 2002/584<sup>196</sup>, tumačenoj s obzirom na Povelju<sup>197</sup>, protivi to da pravosudno tijelo izvršenja odbije predaju osobe protiv koje je izdan EUN zbog toga što je ta osoba majka male djece koja žive s njom, osim ako, kao prvo, to tijelo raspolaže elementima koji dokazuju postojanje stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života te osobe i najboljeg interesa njezine djece zbog sustavnih ili općih nedostataka u pogledu uvjeta oduzimanja slobode majki male djece i preuzimanja skrbi o toj djeci u državi članici izdavateljici naloga te ako, kao drugo, postoje ozbiljni i dokazani razlozi za pretpostavku da će, s obzirom na svoju osobnu situaciju, osobe o kojima je riječ zbog takvih uvjeta biti izložene toj opasnosti.

### **Ocjena Suda**

Sud prije svega navodi da Okvirna odluka 2002/584 ne predviđa mogućnost odbijanja izvršenja EUN-a samo zbog toga što je tražena osoba majka male djece koja žive s njom. Naime, s obzirom na načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama, pretpostavlja se da su uvjeti oduzimanja slobode za majku takve djece i preuzimanje skrbi o toj djeci u državi članici izdavateljici EUN-a prilagođeni takvoj situaciji.

Međutim, Okvirna odluka 2002/584<sup>198</sup> ne može imati za učinak izmjenu obveze poštovanja temeljnih prava zajamčenih Poveljom, u ovom slučaju, konkretno, prava iz njezina članka 7. i članka 24.

---

<sup>193</sup> Legge n. 69 – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (Zakon br. 69 o odredbama za usklađivanje nacionalnog prava s Okvirnom odlukom Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica) od 22. travnja 2005. (GURI br. 98 od 29. travnja 2005., str. 6.), u verziji koja proizlazi iz decreta legislativo n. 10 (Zakonodavna uredba br. 10) od 2. veljače 2021. (GURI br. 30 od 5. veljače 2021.), koja je primjenjiva na činjenice iz glavnog postupka

<sup>194</sup> Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.) (u daljnjem tekstu: Okvirna odluka 2002/584)

<sup>195</sup> Članak 7. Povelje odnosi se na pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, dok članak 24. stavak 2. predviđa da „u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu [...] primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta“. Stavak 3. istog članka određuje da „[s]vako dijete ima pravo na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravan kontakt s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti s njegovim interesima“.

<sup>196</sup> Članak 1. stavci 2. i 3. te okvirne odluke

<sup>197</sup> Članak 7. i članak 24. stavci 2. i 3. Povelje

<sup>198</sup> Članak 1. stavak 3. te okvirne odluke

stavaka 2. i 3. Stoga se, s jedne strane, obveza uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta jednako primjenjuje u kontekstu EUN-a izdanog protiv majke male djece, na koju taj EUN, premda nisu njegovi adresati, ima znatne posljedice. S druge strane, svako dijete ima pravo na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravan kontakt s obama roditeljima, osim ako je to u suprotnosti s njegovim interesima, pri čemu se ti interesi moraju ocijeniti uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja. Mogućnost da roditelj i njegovo dijete budu zajedno usto predstavlja temeljni element obiteljskog života.

Iz toga proizlazi da se pravosudno tijelo izvršenja iznimno može suzdržati od izvršenja EUN-a ako postoji stvarna opasnost da bi njegovo izvršenje dovelo do povrede navedenih temeljnih prava. Međutim, ne može se smatrati da je ta opasnost utvrđena ako to tijelo nije sigurno postoje li u državi članici izdavateljici naloga uvjeti usporedivi s onima koji postoje u državi članici izvršenja kad je riječ o oduzimanju slobode majki male djece i preuzimanju skrbi o toj djeci. Navedeno tijelo dužno je u okviru ispitivanja u dvije faze provjeriti, s jedne strane, postoje li sustavni ili opći nedostaci u pogledu tih uvjeta u državi članici izdavateljici naloga ili nedostaci u pogledu navedenih uvjeta koji konkretno utječu na objektivno odredivu skupinu osoba te, s druge strane, postoje li ozbiljni i dokazani razlozi za pretpostavku da će, zbog takvih uvjeta i s obzirom na svoju osobnu situaciju, osobe na koje se odnosi EUN biti izložene stvarnoj opasnosti od povrede svojih temeljnih prava.

Ako pravosudno tijelo izvršenja smatra da ne raspolaže svim informacijama potrebnima za donošenje odluke o predaji, ono od pravosudnog tijela koje izdaje uhiđbeni nalog mora zatražiti dostavu dodatnih informacija, a potonje ih je dužno tom tijelu dostaviti. Naime, kako ne bi došlo do paralize funkcioniranja EUN-a, ta tijela moraju lojalno surađivati<sup>199</sup>.

Slijedom toga, pravosudno tijelo izvršenja treba se suzdržati od izvršenja EUN-a samo kada smatra – s obzirom na sve elemente kojima raspolaže, uključujući moguće nepostojanje jamstava koja pruža pravosudno tijelo koje izdaje uhiđbeni nalog – da izvršenje EUN-a može dovesti do stvarne opasnosti od povrede predmetnih temeljnih prava osoba o kojima je riječ.

## 2. Pravo na informiranje u kaznenom postupku

### Presuda od 22. lipnja 2023. (veliko vijeće), K. B. i F. S. (Razmatranje po službenoj dužnosti u kaznenim stvarima) (C-660/21, [EU:C:2023:498](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Direktiva 2012/13/EU – Članci 3. i 4. – Obveza nadležnih tijela da osumnjičenike i okrivljenike žurno informiraju o njihovom pravu na uskraćivanje iskaza – Članak 8. stavak 2. – Pravo pozivanja na povredu te obveze – Nacionalni propis kojim se kaznenom sudu koji odlučuje o meritumu zabranjuje da po službenoj dužnosti razmatra takvu povredu – Članci 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”*

Službenici kriminalističke policije zaustavili su 22. ožujka 2021. osobe K. B. i F. S. u *in flagranti* počinjenju kaznenog djela krađe goriva te su ih zatim uhitili.

Francuski sud pred kojim se vodi kazneni postupak pokrenut protiv osoba K. B. i F. S. utvrdio je da su istražne radnje provedene i samoinkriminirajući iskazi prikupljeni prije nego što su te osobe bile

---

<sup>199</sup> Načelo lojalne suradnje predviđeno je u članku 4. stavku 3. prvom podstavku UEU-a.

obaviještene o svojim pravima, čime je povrijeđeno nacionalno pravo<sup>200</sup> kojim se prenose članci 3. i 4. Direktive 2012/13<sup>201</sup>. S obzirom na nepravodobnost njihova smještanja u pritvor i njihova informiranja o vlastitim pravima, osobito o pravu na uskraćivanje iskaza, taj je sud smatrao da je povrijeđeno sâmo pravo svake osobe da samu sebe ne izloži kaznenom progonu. U tim bi okolnostima u načelu trebalo poništiti pretragu vozila te ukinuti pritvor osumnjičenika i sve radnje koje iz toga proizlaze. Međutim, prema francuskom kaznenom pravu<sup>202</sup>, dotična osoba ili njezin odvjetnik moraju istaknuti prigovore ništavosti postupka, kao što je povreda obveze da se osobu u trenutku njezina pritvaranja informira o pravu na uskraćivanje iskaza, prije bilo kakve obrane u pogledu merituma. Međutim, ni osumnjičenici ni njihov odvjetnik nisu prije obrane u pogledu merituma istaknuli prigovor ništavosti koji se temelji na povredi te obveze.

Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) smatra da je sudovima koji odlučuju o meritumu zabranjeno da po službenoj dužnosti razmatraju ništavost postupka, osim one koja proizlazi iz njihove nenadležnosti, s obzirom na to da okrivljenik, kao u ovom slučaju, koji ima pravo na pomoć odvjetnika kada se pojavljuje ili ga se zastupa pred sudom koji donosi presudu, može istaknuti takvu ništavost prije iznošenja svake obrane u pogledu merituma, pri čemu taj okrivljenik usto ima istu mogućnost povodom žalbe ako nije bio prisutan ili nije bio zastupan u prvostupanjskom postupku.

U tom kontekstu, taj je sud pitao Sud je li u skladu s pravom Unije zabrana prema kojoj on ne može po službenoj dužnosti razmatrati povredu obveze, kao što je obveza predviđena člancima 3. i 4. Direktive 2012/13, da se osumnjičenike ili okrivljenike žurno informira o pravu na uskraćivanje iskaza.

U svojoj presudi veliko vijeće Suda odgovara da se člancima 3. i 4. te članku 8. stavku 2. Direktive 2012/13, u vezi s člancima 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), ne protivi nacionalni propis kojim se sudu koji odlučuje o meritumu u kaznenim stvarima zabranjuje da u svrhu poništenja postupka razmatra po službenoj dužnosti povredu obveze nadležnih tijela da osumnjičenike ili okrivljenike žurno informiraju o njihovu pravu na uskraćivanje iskaza, ako im nije uskraćena praktična i stvarna mogućnost pristupa odvjetniku<sup>203</sup>, po potrebi korištenjem pravne pomoći<sup>204</sup>, i ako su imali – kao i, ovisno o slučaju, njihov odvjetnik – pravo na pristup svojem spisu i pravo pozivati se na tu povredu u razumnom roku.

## **Ocjena Suda**

---

<sup>200</sup> Člankom 63-1 Zakonika o kaznenom postupku propisuje se, među ostalim, da časnik kriminalističke policije ili službenik kriminalističke policije pod njegovim nadzorom odmah obavještava osobu koja je smještena u pritvor o pravu da na saslušanju, nakon što je potvrdila svoj identitet, daje izjave, odgovara na pitanja koja su joj postavljena ili šuti.

<sup>201</sup> Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku (SL 2012., L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 48.)

<sup>202</sup> U ovom slučaju članak 385. Zakonika o kaznenom postupku

<sup>203</sup> U skladu s člankom 3. Direktive 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima tijekom trajanja oduzimanja slobode (SL 2013., L 294, str. 1. i ispravak SL 2023./90091, L)

<sup>204</sup> Pod uvjetima predviđenima Direktivom (EU) 2016/1919 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga (SL 2016., L 297, str. 1. i ispravak SL 2017., L 91, str. 40.)

Sud podsjeća na to da se Direktiva 2012/13<sup>205</sup> temelji na pravima utvrđenima, među ostalim, u člancima 47. i 48. Povelje te da se njome nastoji promicati ta prava u odnosu na osumnjičenike ili okrivljenike u okviru kaznenog postupka. Pravo na uskraćivanje iskaza zajamčeno je ne samo člankom 48. Povelje, koji se tiče pretpostavke nedužnosti i prava na obranu, nego i člankom 47. drugim stavkom Povelje, koji se tiče prava na pošteno suđenje.

Člankom 3. stavkom 1. točkom (e), člankom 3. stavkom 2. te člankom 4. stavcima 1. i 2. Direktive 2012/13 propisuje se obveza nadležnih tijela država članica da se osumnjičenicima ili okrivljenicima žurno pruže informacije o njihovim pravima, među ostalim, o pravu na uskraćivanje iskaza. U svakom slučaju, te se informacije moraju pružiti najkasnije prije prvog službenog saslušanja osumnjičenika ili okrivljenika od strane policije ili drugog nadležnog tijela.

Na temelju članka 8. stavka 2. Direktive 2012/13 države članice osiguravaju da osumnjičenici ili okrivljenici ili njihovi odvjetnici imaju pravo pobijati, u skladu s postupcima nacionalnog prava, moguće propuštanje ili odbijanje nadležnih tijela da pruže informacije u skladu s tom direktivom. Budući da se ta odredba osobito primjenjuje u situaciji u kojoj je informacija o pravu na uskraćivanje iskaza pružena nepravodobno, osumnjičenici ili okrivljenici ili njihovi odvjetnici moraju imati pravo pobijati taj nedostatak u obavještanju.

Međutim, navedenom odredbom ne pojašnjavaju se ni pravila ni rokovi u kojima se osumnjičenici i okrivljenici kao i, po potrebi, njihovi odvjetnici mogu pozivati na povredu obveze žurnog pružanja informacija takvim osumnjičenicima i okrivljenicima o njihovu pravu na uskraćivanje iskaza, kao ni moguće postupovne posljedice koje proizlaze iz izostanka tog pozivanja, kao što je mogućnost suda koji odlučuje o meritumu u kaznenim stvarima da po službenoj dužnosti razmotri takvu povredu u svrhu poništenja postupka. Države članice stoga raspoložu manevarskim prostorom za utvrđivanje tih pravila i posljedica.

Međutim, države su članice prilikom provođenja članka 3. stavka 1. točke (e), članka 4. stavka 1. i članka 8. stavka 2. Direktive 2012/13, dužne, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, osigurati poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz prava na djelotvoran pravni lijek i prava na pošteno suđenje iz članka 47. prvog i drugog podstavka Povelje te iz prava na obranu iz članka 48. stavka 2. Povelje, koja su konkretizirana tim odredbama Direktive 2012/13.

Sud u tom pogledu ističe da se, kao što to proizlazi iz objašnjenja francuske vlade, francuskim kaznenim pravom<sup>206</sup> omogućuje osumnjičenicima ili okrivljenicima kao i, po potrebi, njihovu odvjetniku da se u svakom trenutku između njihova pritvaranja i iznošenja obrane u pogledu merituma pozovu na svaku povredu obveze žurnog pružanja informacija osumnjičenicima ili okrivljenicima o njihovu pravu na uskraćivanje iskaza, pri čemu valja pojasniti da i ti osumnjičenici i okrivljenici kao i njihovi odvjetnici imaju pravo na pristup spisu i, osobito, zapisniku u kojem se utvrđuje obavijest o pritvoru i s njime povezana prava.

Međutim, državama je članicama dopušteno da na temelju manevarskog prostora koji im je ostavljen Direktivom 2012/13 vremenski ograniče pozivanje na takvu povredu u fazi koja prethodi iznošenju obrane u pogledu merituma. Konkretno, zabranom kaznenom sudu koji odlučuje o meritumu da po službenoj dužnosti razmatra tu povredu radi poništenja postupka u načelu se poštuju prava iz Povelje ako su osumnjičenici, okrivljenici ili njihov odvjetnik imali praktičnu i stvarnu mogućnost pozivanja na predmetnu povredu te ako su u tu svrhu imali na raspolaganju razuman rok i pristup spisu.

---

<sup>205</sup> Cf. uvodnu izjavu 14. Direktive 2012/13

<sup>206</sup> Konkretno, članak 63-1 stavak 3., članak 63-4-1 i članak 385. Zakonika o kaznenom postupku

Uzimajući navedeno u obzir, takav zaključak vrijedi samo ako su te osobe tijekom roka koji im je dostupan za pozivanje na povredu članka 3. stavka 1. točke (e) i članka 4. stavka 1. Direktive 2012/13 praktično i stvarno imale pravo na pristup odvjetniku, kako je utvrđeno u članku 3. Direktive 2013/48 i potpomognuto mehanizmom pravne pomoći predviđenim Direktivom 2016/1919.

Međutim, činjenica da osumnjičenicima i okrivljenicima mora nacionalnim pravom biti ponuđena praktična i stvarna mogućnost korištenja pomoći odvjetnika ne isključuje to da oni, ako se odreknu takve mogućnosti, u načelu moraju snositi moguće posljedice tog odricanja, pod uvjetom da je ono provedeno u skladu s Direktivom 2013/48. U tom pogledu, osumnjičenik ili optužena osoba morala je primiti, u usmenom ili pisanom obliku, jasne i zadovoljavajuće informacije na jednostavnom i razumljivom jeziku o sadržaju prava na pristup odvjetniku i mogućim posljedicama odricanja od njega kao i to da se odricanje od prava daje dobrovoljno i nedvosmisleno.

Naposljetku, Sud ističe da je na temelju sudske prakse Europskog suda za ljudska prava na nacionalnim sudovima da u slučaju utvrđenja povrede postupka ocijene je li ta povreda otklonjena tijekom postupka koji je uslijedio, pri čemu je već nepostojanje takve ocjene samo po sebi *prima facie* nespojivo sa zahtjevima poštenog suđenja u smislu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima<sup>207</sup>. Stoga, u slučaju da osumnjičeniku nije bila pravodobno pružena informacija o njegovu pravu da sam sebe ne izloži kaznenom progonu i pravu na uskraćivanje iskaza, treba utvrditi može li se, unatoč tom propustu, kazneni postupak u svojoj cjelini smatrati pravičnim, uzimajući u obzir niz čimbenika među kojima se nalazi pitanje jesu li izjave prikupljene bez takve informacije sastavan ili važan dio dokaza optužbe, kao i snaga drugih elemenata u spisu<sup>208</sup>.

### 3. Uzajamno priznavanje osuđujućih presuda u kaznenom postupku

#### Presuda od 12. siječnja 2023., MV (Izricanje jedinstvene kazne) (C-583/22 PPU, [EU:C:2023:5](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Okvirna odluka 2008/675/PUP – Članak 3. stavak 1. – Načelo izjednačavanja prethodnih osuđujućih presuda donesenih u drugoj državi članici – Obveza priznavanja tim osuđujućim presudama učinaka jednakovrijednih onima priznatima prethodnim nacionalnim osuđujućim presudama – Nacionalna pravila o izricanju jedinstvene kazne a posteriori – Više povreda – Određivanje jedinstvene kazne – Gornja granica jedinstvene kazne od 15 godina za vremenski ograničene kazne zatvora – Članak 3. stavak 5. – Iznimka – Povreda počinjena prije izricanja ili izvršenja osuđujućih presuda u drugoj državi članici”*

MV, francuski državljanin, 10. listopada 2003. oteo je studenticu u studentskom kampusu u Njemačkoj i silovao je. Iako osoba MV prije toga nikad nije kazнено osuđena u Njemačkoj, suprotno tomu, u Francuskoj je nekoliko puta osuđena na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina. Sve su te osuđujuće presude francuski sudovi donijeli nakon navedenog datuma i odnosile su se na djela počinjena prije listopada 2003.

---

<sup>207</sup> Presuda ESLJP-a od 28. siječnja 2020., Mehmet Zeki Çelebi protiv Turske, CE:ECHR:2020:0128JUD002758207, t. 51.

<sup>208</sup> Presuda ESLJP-a od 13. rujna 2016., Ibrahim i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, t. 273. i 274.



Nakon što je u Francuskoj bila neprekidno u zatvoru 17 godina i 9 mjeseci, osoba MV je u srpnju 2021. predana njemačkim tijelima. Landgericht Freiburg im Breisgau (Zemaljski sud u Freiburgu im Breisgau, Njemačka) sudio je u veljači 2022. osobi MV za djela počinjena u Njemačkoj u listopadu 2003., proglasio ju je krivom za teško kazneno djelo silovanja te ju je osudio na kaznu zatvora od šest godina. Taj sud smatrao je da je kazna zatvora od sedam godina „zaista proporcionalna“ djelima koja je osoba MV počinila u Njemačkoj. Međutim, budući da nije bilo moguće naknadno odrediti jedinstvenu kaznu koja uključuje kazne izrečene u Francuskoj, navedeni je sud tu kaznu smanjio za jednu godinu „kao kompenzacijsku mjeru“.

Sud koji je uputio zahtjev, kojem je protiv te presude podnesen zahtjev za reviziju, u biti pita je li to u skladu s odredbama Okvirne odluke 2008/675<sup>209</sup> kojima se propisuje, s jedne strane, načelo izjednačavanja osuđujućih kaznenih presuda izrečenih u drugim državama članicama<sup>210</sup> i, s druge strane, iznimka od tog načela<sup>211</sup>.

U tom kontekstu, taj sud utvrđuje da bi se osude izrečene u Francuskoj protiv osobe MV načelno mogle objediniti kada bi bile izjednačene s osuđujućim presudama donesenima u Njemačkoj. Međutim, u okviru određivanja jedinstvene kazne *a posteriori*, valja poštovati gornju granicu od 15 godina predviđenu za vremenski ograničene kazne zatvora, u skladu s pravilima njemačkog prava. U slučaju izjednačavanja osuđujućih presuda izrečenih u Francuskoj protiv osobe MV ta bi gornja granica bila dosegnuta već osudom osobe o kojoj je riječ na kaznu zatvora od 15 godina izrečenom u toj državi članici. Posljedično, kazna koja joj je izrečena u Njemačkoj u praksi se ne bi mogla izvršiti.

Sud koji je uputio zahtjev stoga pita Sud o primjenjivosti prethodno navedenog načela u ovom slučaju. Ako to načelo nije primjenjivo, taj sud također želi znati mora li se nužno – prilikom određivanja kazne izrečene za kazneno djelo počinjeno na nacionalnom području – negativnu posljedicu koja proizlazi iz nemogućnosti određivanja jedinstvene kazne *a posteriori* konkretno utvrditi i obrazložiti.

U okviru hitnog prethodnog postupka, Sud pojašnjava doseg iznimke od načela izjednačavanja osuđujućih kaznenih presuda izrečenih u drugim državama članicama, kao i obveza država članica prilikom provedbe tog načela.

## Ocjena Suda

Kao prvo Sud navodi da, na temelju Okvirne odluke 2008/675<sup>212</sup>, država članica u kaznenom postupku pokrenutom protiv neke osobe ne mora prethodnim osuđujućim presudama koje su protiv te osobe i

---

<sup>209</sup> Okvirna odluka Vijeća 2008/675/PUP od 24. srpnja 2008. o poštovanju [osuđujućih] presuda među državama članicama Europske unije u novom kaznenom postupku (SL 2008., L 220, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 130.)

<sup>210</sup> To je načelo predviđeno člankom 3. stavkom 1. Okvirne odluke 2008/675, prema kojem „[s]vaka država članica osigurava da se, u kaznenom postupku protiv neke osobe, prethodne presude koje su donesene protiv te iste osobe zbog različitih činjenica u drugim državama članicama, u vezi s kojima su dobivene informacije prema važećim instrumentima o uzajamnoj pravnoj pomoći ili o razmjeni informacija iz kaznene evidencije, poštuju u mjeri u kojoj se poštuju prethodne nacionalne presude te da im se pridaju pravni učinci jednakovrijedni onima priznatima prethodnim nacionalnim presudama, u skladu s nacionalnim pravom“.

<sup>211</sup> Ta je iznimka predviđena člankom 3. stavkom 5. prvim podstavkom Okvirne odluke 2008/675, na temelju kojeg „[a]ko je kazneno djelo za koje se vodi novi postupak bilo počinjeno prije nego što je prethodna presuda bila donesena ili u potpunosti izvršena, stavci 1. i 2. nemaju učinak zahtjeva za države članice da primjenjuju svoja nacionalna pravila o izricanju kazni, u slučajevima kad bi primjena tih pravila na inozemne presude ograničila suca u izricanju kazne u novom postupku“.

<sup>212</sup> Riječ je osobito o članku 3. stavcima 1. i 5. Okvirne odluke 2008/675.

zbog različitih djela donesene u drugoj državi članici priznati učinke jednakovrijedne onima priznatima prethodnim nacionalnim osuđujućim presudama u skladu s pravilima dotičnog nacionalnog prava u pogledu određivanja jedinstvene kazne kada je, s jedne strane, kazneno djelo zbog kojeg se vodi taj postupak bilo počinjeno prije donošenja tih prethodnih osuđujućih presuda i, s druge strane, kada poštovanje navedenih prethodnih osuđujućih presuda u skladu s tim pravilima nacionalnog prava sprečava nacionalni sud koji odlučuje u navedenom postupku da izrekne kaznu koja se može izvršiti protiv dotične osobe.

Kako bi došao do tog zaključka, Sud najprije podsjeća na to da se tom okvirnom odlukom<sup>213</sup> propisuje obveza država članica da u kaznenom postupku pokrenutom protiv neke osobe poštuju prethodne osuđujuće presude koje su protiv te iste osobe donesene u drugoj državi članici, zbog drugih kaznenih djela. Međutim, na temelju iznimke od tog načela, ako je kazneno djelo zbog kojeg se vodi novi postupak bilo počinjeno prije nego što je prethodna osuđujuća presuda bila donesena ili u potpunosti izvršena, države članice ne moraju primijeniti svoja nacionalna pravila o izricanju kazni, u slučajevima kad bi primjena tih pravila na inozemne osuđujuće presude ograničila suca u izricanju kazne u novom postupku.

Sud zatim navodi da s obzirom na to da je u okolnostima glavnog postupka ispunjen uvjet vremenskog slijeda predviđen tom iznimkom, u tim se okolnostima može primijeniti ta iznimka. U tom pogledu Sud, s jedne strane, pojašnjava da su njemačka pravila o određivanju jedinstvene kazne „nacionalna pravila o izricanju kazni” i, s druge strane, da primjena tih pravila u pogledu prethodnih osuđujućih presuda donesenih u Francuskoj sprečava nacionalni sud da izrekne kaznu koja se može izvršiti. Stoga se u ovom slučaju, zato što se prethodnim osuđujućim presudama donesenima u Francuskoj priznaju učinci jednakovrijedni onima priznatima prethodnim nacionalnim osuđujućim presudama, „ogranič[ava] suca u izricanju kazne u novom postupku”. Posljedično, navedena se iznimka primjenjuje u okolnostima predmetnog slučaja i njome se nacionalnog suca oslobađa obveze da prethodnim osuđujućim presudama donesenima u Francuskoj prizna učinke jednakovrijedne onima priznatima prethodnim nacionalnim osuđujućim presudama u skladu s pravilima o određivanju jedinstvene kazne.

Kao drugo, Sud presuđuje da poštovanje prethodnih osuđujućih presuda donesenih u drugoj državi članici, u smislu Okvirne odluke 2008/675<sup>214</sup>, ne zahtijeva od nacionalnog suda da konkretno utvrdi i obrazloži negativnu posljedicu koja proizlazi iz nemogućnosti određivanja jedinstvene kazne *a posteriori* koje je predviđeno za prethodne nacionalne osuđujuće presude.

Sud u tom pogledu naglašava da države članice, u svakom kaznenom postupku koji potpada pod prethodno navedenu iznimku, moraju osigurati da „njihovi sudovi mogu na drugačiji način poštovati prethodne osuđujuće presude koje su donesene u drugim državama članicama”. Ipak, iz odredbe kojom se predviđa ta iznimka ne proizlazi nikakva obveza u pogledu konkretnih načina, u okviru materijalnog ili postupovnog prava, koje nacionalni suci moraju poštovati u tom pogledu. Dakle, iz te se odredbe ne može izvesti obveza suda koji odlučuje o meritumu da, u okolnostima predmetnog slučaja, konkretno izračuna negativnu posljedicu koja proizlazi iz nemogućnosti primjene nacionalnih pravila o određivanju jedinstvene kazne predviđenih za nacionalne osuđujuće presude i da zatim na temelju tog izračuna smanji kaznu.

---

<sup>213</sup> Vidjeti članak 3. stavak 1. Okvirne odluke 2008/675.

<sup>214</sup> Sud upućuje na članak 3. stavak 5. drugi podstavak Okvirne odluke 2008/675 kojim se predviđa da „[m]eđutim, države članice osiguravaju da u takvim slučajevima njihovi sudovi mogu na drugačiji način poštovati prethodne [osuđujuće] presude koje su donesene u drugim državama članicama”.

## 4. Ured europskog javnog tužitelja

### Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), G. K. i dr. (Ured europskog javnog tužitelja) (C-281/22, [EU:C:2023:1018](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Ured europskog javnog tužitelja – Uredba (EU) 2017/1939 – Članak 31. – Prekogranične istrage – Sudsko odobrenje – Opseg nadzora – Članak 32. – Izvršavanje dodijeljenih mjera“*

Ured europskog javnog tužitelja, djelujući posredstvom delegiranog europskog tužitelja u Njemačkoj, vodi preliminarne istrage u odnosu na osobe G. K. i S. L. te društvo B. O. D., koje se sumnjiči da su podnijeli lažne carinske deklaracije i time prouzročili štetu financijskim interesima Unije u iznosu od oko 1 295 000 eura.

U okviru istrage koja se vodi u Njemačkoj, Ured Europskog javnog tužitelja smatrao je da je potrebno prikupiti dokaze u drugim državama članicama, uključujući u Austriji. U tu je svrhu delegirani europski tužitelj koji vodi njemački predmet austrijskom pomoćnom delegiranom europskom tužitelju delegirao<sup>215</sup> pretragu i oduzimanje imovine koja se nalazi u Austriji i pripada okrivljenicima. Taj austrijski pomoćni delegirani europski tužitelj naložio je 9. studenoga 2021. mjere pretrage i oduzimanja, koje je valjalo provesti u poslovnim prostorima društva B. O. D. i njegova društva majke kao i u domovima osoba G. K. i S. L., koji su se svi nalazili u Austriji. Zatražio je i od nadležnih austrijskih sudova odobrenje tih mjera<sup>216</sup>. Nakon što su pribavljena ta odobrenja, izvršene su naložene mjere.

Osoba G. K., društvo B. O. D. i osoba S. L. podnijeli su 1. prosinca 2021. Oberlandesgerichtu Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, žalbe protiv odluka austrijskih sudova kojima su odobrene predmetne mjere. Osobito su osporavali opravdanje za istražne mjere naložene u odnosu na njih.

Sud koji je uputio zahtjev pita treba li dodijeljenu istražnu mjeru, u slučaju kada je za nju potrebno pribavljanje sudskog odobrenja u državi članici pomoćnog delegiranog europskog tužitelja, preispitati sud te države članice s obzirom na sva formalna i materijalna pravila koja je predvidjela ta država članica.

Sud, koji zasjeda u velikom vijeću, u presudi pojašnjava opseg nadzora koji mogu provesti sudovi kojima je podnesen zahtjev pomoćnog delegiranog europskog tužitelja za odobrenje dodijeljene istražne mjere.

#### **Ocjena Suda**

Sud najprije napominje da se, iako se člankom 31. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe 2017/1939 predviđa pribavljanje sudskog odobrenja u skladu s pravom države članice pomoćnog delegiranog

---

<sup>215</sup> Na temelju članka 31. Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“) (SL 2017., L 283, str. 1., u daljnjem tekstu: Uredba 2017/1939)

<sup>216</sup> Člankom 31. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe 2017/1939 predviđa se da, ako je prema pravu države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja za mjeru potrebno sudsko odobrenje, pomoćni delegirani europski tužitelj dužan je takvo odobrenje pribaviti u skladu s pravom te države članice.

europskog tužitelja kada je za dodijeljenu istražnu mjeru potrebno takvo odobrenje na temelju prava te države članice, člancima 31. i 32. te uredbe ne precizira opseg nadzora koji provodi nadležni sud. Međutim, iz teksta tih dvaju članaka<sup>217</sup> proizlazi da su donošenje dodijeljene istražne mjere, kao i njezino opravdanje, uređeni pravom države članice delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet, dok je izvršenje takve mjere uređeno pravom države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja. Razlika koja je na taj način utvrđena tim člancima između opravdanja i postupka donošenja dodijeljene istražne mjere, s jedne strane, i njezina izvršenja, s druge strane, odražava logiku na kojoj počiva sustav pravosudne suradnje u kaznenim stvarima između država članica, koji se temelji na načelima uzajamnog povjerenja i uzajamnog priznavanja. Međutim, u okviru pravosudne suradnje koja se temelji na tim načelima, tijelo izvršenja nije dužno nadzirati poštuje li tijelo izdavatelj uvjete za izdavanje pravosudne odluke koju mora izvršiti.

Sud zatim podsjeća na to da je cilj Uredbe 2017/1939, osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja, učinkovitija borba protiv kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije<sup>218</sup>. Iz toga slijedi da je zakonodavac Unije, definirajući postupke predviđene tom uredbom, namjeravao uspostaviti mehanizam kojim se jamči barem jednak stupanj učinkovitosti prekograničnih istraga koje vodi navedeni ured, u najmanju ruku onaj koji proizlazi iz primjene postupaka predviđenih u okviru sustava pravosudne suradnje u kaznenim stvarima između država članica koji se temelji na načelima uzajamnog povjerenja i uzajamnog priznavanja. Međutim, iako bi pribavljanje sudskog odobrenja iz članka 31. stavka 3. prvog podstavka navedene uredbe moglo biti uvjetovano time da nadležno tijelo države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja preispita elemente koji se odnose na opravdanje i donošenje predmetne dodijeljene istražne mjere, to bi u praksi dovelo do neučinkovitijeg sustava nego što je to onaj koji je uspostavljen takvim pravnim instrumentima i stoga bi se ugrozio cilj koji se želi postići tom uredbom. Naime, s jedne strane, nadležno tijelo države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja trebalo bi, među ostalim, detaljno razmotriti cijeli spis predmeta koji mu treba proslijediti i koji treba, prema potrebi, prevesti. S druge strane, kako bi provelo preispitivanje, spomenuto tijelo treba primijeniti pravo države članice delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet, iako se ne može smatrati da je ono u boljem položaju da provede takvo preispitivanje.

Sud zaključuje da se Uredbom 2017/1939, u svrhu suradnje između delegiranih europskih tužitelja u okviru prekograničnih istraga Ureda europskog javnog tužitelja, razlikuju odgovornosti koje se odnose na opravdanje i donošenje dodijeljene mjere, koje pripadaju delegiranom europskom tužitelju koji vodi predmet, od onih koje se odnose na izvršenje te mjere, koje pripadaju pomoćnom delegiranom europskom tužitelju. U skladu s tom raspodjelom odgovornosti, nadzor u okviru sudskog odobrenja, koje bi bilo potrebno prema pravu države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja, može se odnositi samo na elemente koji se odnose na izvršenje te mjere, uz isključenje elemenata koji se odnose na opravdanje i donošenje navedene mjere.

Kad je riječ o elementima koji se odnose na opravdanje i donošenje dodijeljene mjere, Sud ipak naglašava da oni moraju, u slučaju ozbiljnog zadiranja u prava dotične osobe koja su zajamčena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, biti predmet prethodnog sudskog nadzora u državi članici delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet. Naime, u skladu s člankom 31. stavkom 2. Uredbe 2017/1939, na državi članici delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet je da predvidi prethodni sudski nadzor uvjeta koji se odnose na opravdanje i donošenje dodijeljene istražne mjere, uzimajući u obzir zahtjeve koji proizlaze iz Povelje o temeljnim pravima. Kad je riječ o istražnim

---

<sup>217</sup> Konkretnije, teksta članka 31. stavaka 1. i 2. te članka 32. Uredbe (EU) 2017/1939

<sup>218</sup> Vidjeti uvodne izjave 12., 14., 20. i 60. Uredbe 2017/1939.

mjerama koje uključuju pretrage privatnih domova, mjere osiguranja koje se odnose na osobnu imovinu i zamrzavanje imovine, tada je na toj državi članici da u nacionalnom pravu predvidi odgovarajuća i dostatna jamstva, poput prethodnog sudske nadzora, kako bi se osigurala zakonitost i nužnost takvih mjera.

## VI. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima

### 1. Uredba br. 2201/2003 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću

#### Presuda od 13. srpnja 2023., TT (Nezakonito odvođenje djeteta) (C-87/22, [EU:C:2023:571](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Nadležnost u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću – Uredba (EZ) br. 2201/2003 – Članci 10. i 15. – Prijenos nadležnosti na sud druge države članice koji je primjereniji za rješavanje predmeta – Uvjeti – Sud države članice u koju je dijete nezakonito odvedeno – Haška konvencija iz 1980. – Najbolji interes djeteta“*

Osobe TT i AK, slovački državljani, roditelji su djece V i M, rođenih u Slovačkoj 2012. Obitelj se 2014. nastanila u Austriji. Osobe TT i AK razdvojile su se 2020., a osoba AK odvela je djecu da žive s njom u Slovačkoj, bez suglasnosti osobe TT. Potonja je osoba slovačkom sudu podnijela zahtjev za povrat djece na temelju Haške konvencije iz 1980.<sup>219</sup> Usporedno, podnijela je zahtjev austrijskom sudu kako bi joj odobrio isključivo skrbništvo nad oboje djece. Osoba AK pokrenula je postupak pred istim sudom kako bi taj sud od slovačkog suda zatražio da se proglašni nadležnim u području prava na skrb nad djecom u skladu s Uredbom br. 2201/2003<sup>220, 221</sup>, tvrdeći da su slovački sudovi primjereniji za odlučivanje o pitanju roditeljske odgovornosti u pogledu oboje djece.

Sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati može li se, na temelju Uredbe br. 2201/2003<sup>222</sup>, nadležnost za odlučivanje o skrbi nad djetetom prenijeti na sud države članice u kojoj je dijete uspostavilo svoje uobičajeno boravište nakon nezakonitog odvođenja i jesu li uvjeti predviđeni za takav prijenos taksativni.

Odlučujući o zahtjevu tog suda, Sud pojašnjava uvjete pod kojima sud države članice – koji je stvarno nadležan u predmetu koji se odnosi na roditeljsku odgovornost na temelju članka 10. te uredbe – može iznimno zahtijevati prijenos nadležnosti, predviđen člankom 15. stavkom 1. točkom (b) navedene uredbe, na sud države članice u koju je to dijete nezakonito odveo jedan od njegovih roditelja.

#### **Ocjena Suda**

---

<sup>219</sup> Konvencija o građanskopravnim vidovima međunarodne otmice djece, sklopljena 25. listopada 1980. u Haagu

<sup>220</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1347/2000 (SL 2003., L 338, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 133. i ispravak SL 2014., L 46, str. 22.). Članak 15. Uredbe br. 2201/2003 predviđa mogućnost, iznimno, da sud države članice koji je stvarno nadležan za odlučivanje u predmetu prenese nadležnost za rješavanje tog predmeta ili nekog njegova posebnog dijela na sud druge države članice s kojom je dijete posebno povezano, ako potonji sud može bolje rješavati predmet i ako je to u interesu djeteta.

<sup>221</sup> Osobito s člankom 15. stavkom 1. točkom (b), člankom 15. stavkom 2. točkom (a) i člankom 15. stavkom 5. te uredbe

<sup>222</sup> Na temelju članka 15. stavka 1. točke (b) te uredbe

Pravila o nadležnosti u području roditeljske odgovornosti sadržana u Uredbi br. 2201/2003 osmišljena su s ciljem ostvarivanja zaštite najboljeg interesa djeteta i u tu svrhu daju prednost kriteriju blizine. Tako je pravilo o općoj nadležnosti uspostavljeno<sup>223</sup> u korist sudova države članice u kojoj dijete ima svoje uobičajeno boravište u trenutku pokretanja postupka. To se pravilo ipak primjenjuje<sup>224</sup> podložno, među ostalim, članku 10. te uredbe, koji nadležnost dodjeljuje sudovima države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište neposredno prije njegova nezakonitog odvođenja ili zadržavanja. Tom odredbom, kojom se ostvaruje cilj odvratanja od nezakonitog odvođenja ili zadržavanja djece između država članica, nastoji se poništiti učinak do kojeg bi dovela primjena pravila o općoj nadležnosti u slučaju nezakonitog odvođenja dotičnog djeteta, odnosno prijenos nadležnosti na državu članicu u kojoj je to dijete steklo novo uobičajeno boravište nakon nezakonitog odvođenja ili zadržavanja.

Osim toga, članak 15. Uredbe br. 2201/2003 predviđa mehanizam suradnje koji omogućava sudu države članice koji je nadležan za rješavanje predmeta da iznimno prenese nadležnost u tom predmetu na sud druge države članice, pod uvjetom da se potonji u roku od šest tjedana proglasi nadležnim. Mogućnost podnošenja zahtjeva za prijenos nadležnosti također postoji u korist suda čija se nadležnost temelji na članku 10. Uredbe br. 2201/2003 i nije isključeno da se nadležnost prenese na sud države članice u koju je dotično dijete nezakonito odveo jedan od njegovih roditelja. Naime, najbolji interes djeteta, koji je jedan od ciljeva Uredbe br. 2201/2003, čini primarni cilj, te mu prijenos o kojemu je riječ treba služiti. Stoga nije protivno ciljevima Uredbe br. 2201/2003 to da sud nadležan u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću na temelju članka 10. te uredbe može zahtijevati prijenos nadležnosti u predmetu koji je pred njim pokrenut na sud druge države članice u koju je dotično dijete nezakonito odveo jedan od njegovih roditelja.

Međutim, prijenos nadležnosti o kojemu je riječ može se zahtijevati samo ako su ispunjena tri kumulativna i taksativna uvjeta<sup>225</sup>, odnosno ako je dijete „posebno povezano” s drugom državom članicom, ako sud koji ima stvarnu nadležnost za odlučivanje o predmetu smatra da je sud te druge države članice „primjereniji” za rješavanje predmeta i ako je prijenos nadležnosti u najboljem interesu dotičnog djeteta, u smislu da neće imati štetan utjecaj na njegov položaj. Postojanje zahtjeva za predaju na temelju Haške konvencije iz 1980., o kojem nije donesena pravomoćna odluka u državi članici u koju je dotično dijete nezakonito odveo jedan od njegovih roditelja, ne može biti prepreka prijenosu nadležnosti o kojemu je riječ, ali tu okolnost treba uzeti u obzir prilikom analize ispunjenosti uvjeta potrebnih za njegovo provođenje.

U tom pogledu, kao prvo, činjenica da je dijete državljanin države članice jedan je od kriterija na temelju kojih se može smatrati da je „posebno povezano” s tom državom članicom.

Kao drugo, kad je riječ o uvjetu prema kojem sud na koji se namjerava prenijeti nadležnost mora biti „primjereniji” za rješavanje predmeta, nadležni sud mora uzeti u obzir više elemenata. Prije svega, prijenos nadležnosti treba biti takav da donosi stvarnu i konkretnu dodanu vrijednost za donošenje odluke u pogledu djeteta, u odnosu na mogućnost zadržavanja predmeta pred nadležnim sudom. To je primjerice slučaj kada je sud na koji se namjerava prenijeti nadležnost donio, na zahtjev stranaka u glavnom postupku i na temelju primjenjivih postupovnih pravila, niz žurnih privremenih mjera koje se temelje, među ostalim, na članku 20. Uredbe br. 2201/2003. Nadalje, taj prijenos ne može dovesti do očite opasnosti od toga da se roditelju koji traži predaju djeteta oduzme mogućnost da svoje

---

<sup>223</sup> U skladu s člankom 8. stavkom 1. te uredbe

<sup>224</sup> U skladu s člankom 8. stavkom 2. te uredbe

<sup>225</sup> Taksativno navedena u članku 15. stavku 1. Uredbe br. 2201/2003

argumente na djelotvoran način iznese pred sudom u odnosu na koji se taj prijenos nadležnosti namjerava provesti. Naposljetku, kada je zahtjev za predaju na temelju Haške konvencije iz 1980. podnesen nadležnim tijelima države članice u koju je dotično dijete nezakonito odvedeno, nijedan sud te države članice ne može se smatrati „primjerenijim“ za rješavanje predmeta prije isteka roka od šest tjedana, predviđenog za donošenje odluke o zahtjevu za predaju djeteta<sup>226</sup>. Usto, znatno kašnjenje sudova navedene države članice pri donošenju odluke o tom zahtjevu može predstavljati čimbenik na štetu utvrđenja da bi ti sudovi bili primjereniji za donošenje meritorne odluke o pravu na skrb o djetetu. Naime, nakon što su primili obavijest o nezakonitom odvođenju djeteta, sudovi države ugovornice u koju je dijete odvedeno ne mogu donositi meritornu odluku o pravu na skrb o djetetu sve dok se ne utvrdi, među ostalim, da nisu ispunjeni uvjeti za povratak djeteta<sup>227</sup>.

Kao treće i posljednje, što se tiče uvjeta koji se odnosi na najbolji interes djeteta, pri njegovoj se ocjeni ne može zanemariti privremena nemogućnost sudova države članice u koju je dijete nezakonito odveo jedan od njegovih roditelja da donesu meritornu odluku o pravu na skrb o djetetu, u skladu s tim interesom, prije nego što je sud te države članice, kojemu je podnesen zahtjev za povratak tog djeteta, odlučio barem o tom zahtjevu.

## 2. Uredba br. 805/2004 o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine

### Presuda od 16. veljače 2023., *Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104)*

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u građanskim i trgovačkim stvarima – Uredba (EZ) br. 805/2004 – Europski nalog za izvršenje za nesporne tražbine – Članak 23. točka (c) – Odgoda izvršenja odluke za koju je izdana potvrda o europskom nalogu za izvršenje – Posebne okolnosti – Pojam“*

Amtsgericht Hünfeld (Općinski sud u Hünfeldu, Njemačka) dostavio je 14. lipnja 2019. društvu Arik Air Limited platni nalog radi namirenja tražbine u iznosu od 2 292 993,32 eura u korist društva Lufthansa Technik AERO Alzey GmbH (u daljnjem tekstu: Lufthansa), nakon čega je 24. listopada 2019. izdao europski nalog za izvršenje, a 2. prosinca 2019. i potvrdu o europskom nalogu za izvršenje.

Lufthansa se obratila javnom ovršitelju koji uređuje u Litvi (u daljnjem tekstu: ovršitelj) radi postupanja po tom nalogu za izvršenje protiv društva Arik Air.

Potonje je društvo podnijelo Landgerichtu Frankfurt am Main (Zemaljski sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka) zahtjev<sup>228</sup> za ukidanje potvrde o europskom nalogu za izvršenje i za obustavu prisilne naplate tražbine. Smatra da mu je Općinski sud u Hünfeldu neuredno dostavio postupovne akte zbog čega nije bio poštovan rok koji je to društvo imalo za podnošenje prigovora protiv spornog platnog naloga.

---

<sup>226</sup> Predviđen u članku 11. Haške konvencije iz 1980. i u članku 11. Uredbe br. 2201/2003

<sup>227</sup> Članak 16. Haške konvencije iz 1980.

<sup>228</sup> Taj je zahtjev podnesen na temelju članka 10. Uredbe (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine (SL 2004., L 143, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 172.)



Društvo Arik Air je ovršitelju u Litvi također podnijelo zahtjev da se ovršni postupak odgodi sve dok Zemaljski sud u Frankfurtu na Majni ne donese konačnu odluku, što je ovršitelj odbio učiniti smatrajući da u tim okolnostima nacionalni propis ne dopušta odgodu.

Zemaljski sud u Frankfurtu na Majni je u rješenju iz travnja 2020., smatrajući među ostalim da društvo Arik Air nije dokazalo da je navedeni naslov bio izdan protivno zakonu, uvjetovao odgodu izvršenja dotičnog europskog naloga za izvršenje time da bude položeno osiguranje u iznosu od 2 000 000 eura.

Rješenjem donesenim u lipnju 2020. Kauno apylinkės teismas (Općinski sud u Kaunasu, Litva) odbio je tužbu društva Arik Air protiv odluke ovršitelja kojom se odbija odgoda tog ovršnog postupka.

U žalbenom postupku Kauno apygardos teismas (Okružni sud u Kaunasu, Litva) ukinuo je to rješenje i odgodio predmetni ovršni postupak u očekivanju konačne odluke njemačkog suda o zahtjevima društva Arik Air. Taj je sud smatrao da, imajući u vidu rizik od nerazmjerne štete koju može prouzročiti ovršni postupak pokrenut protiv društva Arik Air, podnošenje tužbe protiv potvrde o europskom nalogu za izvršenje pred sudom države članice izdavanja predstavlja dovoljnu osnovu za odgodu tog postupka. On je također ocijenio da ne postoji nijedan razlog na temelju kojeg bi se moglo zaključiti da je Zemaljski sud u Frankfurtu na Majni ovlašten odlučivati o osnovanosti zahtjeva za odgodu ovršnih akata.

Lufthansa se na tu odluku potom žalila u kasacijskom postupku pred Lietuvos Aukščiausiasis Teismasom (Vrhovni sud Litve).

Odlučujući o zahtjevu tog suda, Sud iznosi pojašnjenja u pogledu značenja i dosega pojma „posebnih okolnosti“ na temelju kojih nadležni sud ili tijelo u državi članici izvršenja može, na temelju članka 23. Uredbe br. 805/2004<sup>229</sup>, odgoditi izvršenje odluke za koju je izdana potvrda o europskom nalogu za izvršenje u državi članici izdavanja.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud navodi da se pojam „posebne okolnosti“, koji se navodi u članku 23. točki (c) Uredbe br. 805/2004, odnosi na slučaj kad bi nastavak ovršnog postupka na temelju odluke za koju je izdana potvrda o europskom nalogu za izvršenje, ako je ovršenik u državi članici izdavanja podnio tužbu protiv te odluke ili zahtjev za ispravljanje ili ukidanje potvrde o europskom nalogu za izvršenje, tog ovršenika izložio stvarnom riziku od veoma ozbiljne štete. Popravljanje takve štete u slučaju poništenja te odluke ili ispravljanja ili ukidanja potvrde o nalogu za izvršenje bilo bi nemoguće ili krajnje teško. Taj pojam ne upućuje na okolnosti vezane uz sudski postupak koji se u državi članici izdavanja vodi protiv odluke za koju je izdana potvrda o europskom nalogu za izvršenje ili protiv potvrde o europskom nalogu za izvršenje.

---

<sup>229</sup> U skladu s tom odredbom, naslovljenom „Zastoj ili ograničavanje izvršenja“:

„Ako je dužnik

- podnio prijedlog za ispitivanje sudske odluke potvrđene kao europski nalog za izvršenje, uključujući i prijedlog za preispitivanje u smislu članka 19., ili
- zatražio ispravak ili povlačenje potvrde europskog naloga za izvršenje u skladu s odredbama članka 10., nadležni sud ili tijelo države članice izvršenja na prijedlog dužnika može:
  - (a) ograničiti postupak izvršenja na zaštitne mjere; ili
  - (b) uvjetovati izvršenje osiguranjem koje [sam] utvr[di]; [ili]
  - (c) u posebnim okolnostima, zastati s postupkom izvršenja.“

Argumentirajući taj zaključak, Sud prije svega napominje da je pojam „posebne okolnosti“ autonomni pojam iz prava Unije. U tom smislu, činjenica da zakonodavac Unije koristi taj pojam upućuje na to da on nije želio ograničiti doseg te odredbe isključivo na slučajeve više sile, koji se u pravilu javljaju kao posljedica nepredvidljivih i neizbježnih događaja nastalih zbog razloga koji nemaju veze s ovršenikom. Prema tome, treba smatrati da je mogućnost odgode ovršnog postupka pokrenutog na temelju odluke za koju je izdana potvrda o europskom nalogu za izvršenje ograničena samo na slučajeve kad bi nastavak ovrhe izložio ovršenika stvarnom riziku od veoma ozbiljne štete čije bi popravljivanje bilo nemoguće ili izrazito teško u slučaju pozitivnog ishoda tužbe ili zahtjeva koji je on podnio u državi članici izdavanja. Uostalom, pokretanje takvog sudskog postupka od strane ovršenika predstavlja preduvjet za ispitivanje postojanja posebnih okolnosti, koje mora provesti nadležni sud ili tijelo države članice izvršenja.

Nadalje, podjela nadležnosti između sudova i tijela države članice izdavanja i sudova i tijela države članice izvršenja, provedena u Uredbi br. 805/2004, podrazumijeva da potonji sudovi i tijela nisu nadležni – prilikom razmatranja zahtjeva za odgodu ovršnog postupka – ispitivati odluku koja se odnosi na nespornu tražbinu donesenu u državi članici izdavanja niti potvrđivanje te odluke kao europskog naloga za izvršenje. Dakle, sudovi ili tijela države članice izvršenja imaju ograničenu marginu prosudbe kada je riječ o ocjenjivanju okolnosti pod kojima je moguće prihvatiti zahtjev za odgodu ovrhe. Prilikom razmatranja takvog zahtjeva radi utvrđivanja postoje li posebne okolnosti u smislu članka 23. te uredbe, ti se sudovi ili tijela trebaju ograničiti samo na odvagivanje interesa ovrhovoditelja za provođenjem neposrednog izvršenja odluke o njegovoj tražbini i interesa ovršenika za izbjegavanjem nastanka veoma ozbiljne i nepopravljive ili teško popravljive štete.

Kao drugo, Sud precizira da članak 23. Uredbe br. 805/2004 omogućava istodobnu primjenu mjera ograničenja i polaganja osiguranja predviđenih u njegovim točkama (a) i (b)<sup>230</sup>, ali ne i istodobnu primjenu jedne od tih dviju mjera i mjere odgode ovršnog postupka predviđene u njegovoj točki (c).

Kao treće i posljednje, Sud odlučuje da je, ako je ovršnost odluke za koju je izdana potvrda o europskom nalogu za izvršenje odgođena u državi članici izdavanja i ako je potvrda iz tog članka 6. stavka 2. Uredbe br. 805/2004 predočena sudu države članice izvršenja, taj sud dužan, na temelju te odluke, odgoditi ovršni postupak koji je pokrenut u potonjoj državi<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Te mjere imaju za cilj ograničiti ovršni postupak samo na zaštitne mjere (a) odnosno uvjetovati ovrhu polaganjem osiguranja koje određuje nadležni sud ili tijelo u državi članici izvršenja (b).

<sup>231</sup> Sud se o tom pitanju izjašnjava na temelju članka 6. stavka 2. Uredbe br. 805/2004 u vezi s člankom 11. te uredbe.

Članak 6. Uredbe br. 805/2004, naslovljen „Uvjeti za potvrđivanje europskog naloga za izvršenje“, u stavku 2. predviđa: „Ako je sudska odluka, potvrđena kao europski nalog za izvršenje, prestala biti izvršiva ili je njezina izvršivost suspendirana ili ograničena, na prijedlog upućen u bilo koje doba sudu podrijetla, izdaje se potvrda u kojoj se naznačuje suspenzija ili ograničenje izvršivosti u obliku standardnog obrasca iz Priloga IV.“

S druge strane, članak 11. iste uredbe, naslovljen „Učinak potvrde europskog naloga za izvršenje“, navodi: „Potvrda europskog naloga za izvršenje proizvodi učinak samo u granicama izvršivosti sudske odluke.“

## VII. Promet

### Presuda od 21. prosinca 2023., Komisija/Danska (Najdulje trajanje parkiranja) (C-167/22, [EU:C:2023:1020](#))

*„Povreda obveze države članice – Međunarodni cestovni prijevoz tereta – Uredba (EZ) br. 1072/2009 – Članci 8. i 9. – Uredba (EZ) br. 561/2006 – Razdoblja odmora – Nacionalni propis kojim se uvodi najdulje trajanje parkiranja od 25 sati na javnim odmorištima uzduž mreže autocesta države članice – Prepreka slobodnom pružanju usluga cestovnog prijevoza – Teret dokazivanja“*

Cilj Uredbe br. 1072/2009 o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta<sup>232</sup> jest uspostava zajedničke prometne politike koja podrazumijeva uklanjanje svih ograničenja u pogledu pružatelja usluga prijevoza, na temelju njegova državljanstva ili činjenice da mu se poslovni nastan nalazi u državi članici koja nije država članica u kojoj će se usluge pružati.

Kraljevina Danska uvela je 1. srpnja 2018. pravilo kojim se najdulje trajanje parkiranja ograničava na 25 sati na parkiralištima na javnim odmorištima uzduž njezine mreže autocesta (u daljnjem tekstu: pravilo od 25 sati)<sup>233</sup>.

Nakon što je Kraljevini Danskoj uputila zahtjev za pružanje informacija, Europska komisija pokrenula je postupak, na temelju članka 258. UFEU-a, zbog povrede obveze osiguranja slobodnog pružanja usluga prijevoza kako je zajamčeno Uredbom br. 1072/2009. Komisija je u bitnome tvrdila da, iako pravilo od 25 sati ne uvodi izravnu diskriminaciju, ono ipak predstavlja ograničenje slobodnog pružanja usluga prijevoza jer ne utječe na isti način na cestovne prijevoznike sa sjedištem u Danskoj i na strane cestovne prijevoznike. Kraljevina Danska osporavala je bilo kakvu povredu u tom pogledu te je pružila dodatne informacije koje je zatražila Komisija. Budući da je Komisija smatrala da taj odgovor nije bio uvjerljiv, uputila je toj državi članici obrazloženo mišljenje na koje je ona odgovorila da zadržava svoje stajalište prema kojem je pravilo od 25 sati usklađeno s pravom Unije. Budući da argumenti koje je istaknula danska vlada i dalje nisu bili uvjerljivi, Komisija je Sudu podnijela tužbu za povredu obveze, kako bi se utvrdilo da je Kraljevina Danska, time što je uvela pravilo od 25 sati, povrijedila svoje obveze koje se odnose na slobodno pružanje usluga prijevoza iz članka 1., 8. i 9. Uredbe br. 1072/2009. Naime, prema Komisijinu mišljenju, to pravilo utječe više na strane cestovne prijevoznike, a prepreka slobodnom pružanju usluga koja iz toga proizlazi nije opravdana nijednim od važnih razloga u javnom interesu na koje se poziva ta država članica.

Sud u svojoj presudi odbija Komisijinu tužbu. S obzirom na svoju ustaljenu sudsku praksu, podsjeća na to da je u okviru tužbe zbog povrede obveze na Komisiji teret dokazivanja koji se odnosi na utvrđivanje postojanja takve povrede obveze a da se Komisija ne može pozvati ni na kakvu presumpciju. Međutim, Sud smatra da Komisija u ovom slučaju nije u dovoljnoj mjeri dokazala svoje tvrdnje.

#### **Ocjena Suda**

---

<sup>232</sup> Uredba (EZ) br. 1072/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta (SL 2009., L 300, str. 72.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 235. i ispravak SL 2015., L 82, str. 114.)

<sup>233</sup> To pravilo provodi dansko tijelo nadležno za ceste na temelju članka 92. stavka 1 danskog færdselslovena (Zakonik o cestama).

Nakon što je odbio argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je istaknula Kraljevina Danska, Sud ispituje meritum predmeta i najprije podsjeća na to da su usluge koje treba kvalificirati kao „usluge na području prijevoza” obuhvaćene posebnom odredbom članka 58. stavka 1. UFEU-a, zbog čega su isključene iz područja primjene članka 56. UFEU-a koji se općenito odnosi na slobodno pružanje usluga<sup>234</sup>. To ne sprečava da akt Unije, donesen na temelju odredbi Ugovorâ koje se odnose na promet<sup>235</sup>, može, u mjeri u kojoj to odredi, učiniti načelo slobodnog pružanja usluga primjenjivim na određeni prometni sektor, kako je utvrđeno u članku 56. UFEU-a.

U ovom slučaju, Sud ističe da se Uredba br. 1072/2009 primjenjuje na međunarodni cestovni prijevoz tereta uz naknadu za prijevoz na području Unije kao i na kabotažu, odnosno na unutarnji cestovni prijevoz tereta uz naknadu koji privremeno obavlja strani cestovni prijevoznik<sup>236</sup>. U tom pogledu, člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 1072/2009 pojašnjava se, među ostalim, da se nacionalni propisi iz stavka 1. tog članka na isti način primjenjuju na strane prijevoznike i na prijevoznike koji imaju poslovni nastan u državi članici domaćinu kako bi se spriječio svaki oblik diskriminacije na temelju državljanstva ili mjesta poslovnog nastana.

Nadalje, kad je riječ o argumentu Kraljevine Danske koji se odnosi na činjenicu da nadležnost za utvrđivanje pravila u području trajanja parkiranja na javnim odmorštima imaju države članice, Sud podsjeća na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, države članice moraju svoje nadležnosti izvršavati poštujući pravo Unije i stoga, u ovom slučaju, relevantne odredbe Uredbe br. 1072/2009. U tom kontekstu, moraju, osim toga, uzeti u obzir pravila o vremenu vožnje, stankama i razdobljima odmora koje na temelju Uredbe br. 561/2006<sup>237</sup> moraju poštovati vozači koji obavljaju prijevoz tereta vozilima čija najveća dopuštena masa prelazi 3,5 tona<sup>238</sup> (u daljnjem tekstu: vozila o kojima je riječ). Poštovanje tih razdoblja odmora može ovisiti, među ostalim, o dostupnosti odmorišta na autocestama. U tom pogledu, Sud utvrđuje da pravilo kao što je pravilo od 25 sati, po samoj svojoj prirodi, čini ta odmorišta nedostupnima za potrebe poštovanja različitih razdoblja odmora predviđenih Uredbom br. 561/2006<sup>239</sup>. Iz toga slijedi da takvo pravilo *a priori* može imati konkretan učinak na način na koji strani cestovni prijevoznici ostvaruju prava prijevoza, osobito kabotaže te da ono može na njih više utjecati nego na prijevoznike s poslovnim nastanom u Danskoj.

U tom pogledu, Sud ipak podsjeća na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka zbog povrede obveze na Komisiji da utvrdi postojanje navodne povrede i podnese Sudu elemente koji su mu potrebni za provjeru njezina postojanja a da se Komisija ne može pozvati ni na kakvu presumpciju. U ovom je slučaju, Kraljevina Danska, u okviru predsudskog postupka i u svojem odgovoru na tužbu, dostavila podatke o broju parkirališnih mjesta dostupnih za vozila o kojima je

---

<sup>234</sup> Presude od 20. prosinca 2017., *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, [EU:C:2017:981](#), t. 44.) i od 8. prosinca 2020., *Poljska/Parlament i Vijeće* (C-626/18, [EU:C:2020:1000](#), t. 145.)

<sup>235</sup> Odnosno, glave VI. trećeg dijela UFEU-a, koja sadržava članke 90. do 100. UFEU-a

<sup>236</sup> U skladu s člankom 1. stavcima 1. i 4. Uredbe br. 1072/2009, u vezi s člankom 2. točkom 6. te uredbe

<sup>237</sup> Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL 2006, L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167. i ispravak SL 2016., L 195, str. 83.)

<sup>238</sup> Ta su pravila izričito obuhvaćena uvodnom izjavom 13. i člankom 9. stavkom 1. točkom (d) Uredbe br. 1072/2009.

<sup>239</sup> Redovna tjedna razdoblja odmora (najmanje 45 sati) i skraćena tjedna razdoblja odmora (od manje od 45 sati, koja se, u skladu s uvjetima predviđenima u članku 8. stavku 6. Uredbe br. 561/2006, može skratiti na najmanje 24 uzastopna sata), uz jedinu iznimku skraćenih tjednih razdoblja odmora od 24 do 25 sati.

riječ, osobito onih koja osigurava privatni sektor, te je dodatno pojasnila te podatke na raspravi. Međutim, Komisija je u tužbu samo istaknula da ne postoje dostatni alternativni parkirni kapaciteti na danskoj mreži autocesta te je u replici samo napomenula da podaci koje je u odgovoru na tužbu dostavila Kraljevina Danska ne mijenjaju njezine zahtjeve u tom pogledu.

Suprotno tomu, Komisija nije dostavila nijedan objektivan podatak na temelju kojeg se utvrđuje da ne postoji dovoljno alternativnih parkirnih kapaciteta za potrebe poštovanja razdoblja odmora duljeg od 25 sati. Bez takvih se podataka pak ne može utvrditi, osim na temelju pretpostavki, da pravilo od 25 sati doista može činiti prepreku obavljanju djelatnosti kabotaže koje obavljaju strani pružatelji usluga na njihovu štetu u odnosu na one s poslovnim nastanom u Danskoj. Prema tome, na temelju samog postojanja problema s parkirnim kapacitetima na javnim odmorištima danske mreže autocesta i činjenice da je država članica o kojoj je riječ utvrdila izazove u pogledu mogućnosti parkiranja, što je bio jedan od glavnih razloga za uvođenje pravila od 25 sati, ne može se zaključiti da se njime povređuju Uredba br. 1072/2009. Isto vrijedi za činjenicu da su parkirni kapaciteti koje osigurava privatni sektor manji od onih dostupnih na javnim odmorištima, s obzirom na to da je unutar tog ograničenja od 25 sati parkiranje tih vozila i dalje dopušteno na takvim odmorištima.

Naposljetku, Komisija u ovom slučaju nije objektivno utvrdila ni da pozicioniranje alternativnih mjesta koje osigurava privatni sektor i njihova raspoređenost na državnom području ili pak činjenica da se neka od tih mjesta naplaćuju može činiti znatnu prepreku obavljanju djelatnosti prijevoza na štetu stranih pružatelja usluga, nego se u tom pogledu samo oslonila na pretpostavke.

Prema tome, Sud smatra da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala svoje tvrdnje prema kojima pravilo od 25 sati čini prepreku slobodnom pružanju usluga prijevoza obuhvaćenih Uredbom br. 1072/2009. Slijedom toga, Sud odbija Komisijinu tužbu zbog povrede obveze.

## VIII. Tržišno natjecanje

### 1. Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a)<sup>240</sup>

#### Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), International Skating Union/Komisija (C-124/21 P, [EUC:2023:1012](#))

*„Žalba – Tržišno natjecanje – Propis koji je donijelo međunarodno sportsko udruženje – Klizanje na ledu – Privatnopravni subjekt koji ima ovlasti uređenja, kontrole, odlučivanja i sankcioniranja – Pravila o prethodnom odobrenju natjecanja, sudjelovanju sportaša u tim natjecanjima i arbitražnom rješavanju sporova – Paralelno obavljanje gospodarskih djelatnosti – Organizacija i komercijalizacija natjecanja – Članak 101. stavak 1. UFEU-a – Odluka udruženja poduzetnika kojom se narušava tržišno natjecanje – Pojmovi protutržišni ‚cilj‘ i ‚posljedica‘ – Eventualno opravdanje – Uvjeti“*

International Skating Union (Međunarodni klizački savez, u daljnjem tekstu: ISU), privatnopravno udruženje sa sjedištem u Švicarskoj, predstavlja se kao jedina međunarodna sportska federacija koju Međunarodni olimpijski odbor (MOO) priznaje u području umjetničkog i brzog klizanja na ledu. ISU je krovna organizacija nacionalnih udruženja zaduženih za te dvije discipline, koji su njegovi članovi, te je njegov statutarni cilj uređivati, voditi i promicati navedene discipline na svjetskoj razini te njima upravljati. ISU paralelno obavlja gospodarsku djelatnost koja uključuje, među ostalim, organizaciju različitih natjecanja u brzom klizanju, kao i klizanja na ledu u okviru međunarodnih natjecanja, kao što su Europsko i Svjetsko prvenstvo te Zimske olimpijske igre.

U skladu sa svojim statutarnim ciljem, ISU je donio i objavio skup akata kojima se uvodi propis koji, među ostalim, sadržava pravila o prethodnom odobrenju i pravila o prihvatljivosti. Tim se pravilima utvrđuju uvjeti organiziranja međunarodnih natjecanja u klizanju na ledu odnosno uvjeti sudjelovanja sportaša u takvim natjecanjima. Kako bi se osiguralo poštovanje navedenih pravila, propis koji je donio ISU usto sadržava sustav sankcija. Naposljetku, ISU si je također propisao pravila kojima se uvodi mehanizam arbitražnog rješavanja sporova (u daljnjem tekstu: pravila o arbitraži), koji Tribunalu arbitral du sport (Sportski arbitražni sud, Švicarska) sa sjedištem u Lausannei dodjeljuje isključivu nadležnost za odlučivanje o tim sporovima.

Na temelju pritužbe koju su podnijela dva profesionalna klizača, Europska komisija smatrala je u odluci od 8. prosinca 2017.<sup>241</sup> (u daljnjem tekstu: sporna odluka) da ISU-ova pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti nisu usklađena s člankom 101. UFEU-a jer imaju cilj ograničavanja tržišnog natjecanja. Naime, budući da ta pravila ograničavaju mogućnosti profesionalnih brzih klizača da slobodno sudjeluju u međunarodnim natjecanjima koja organiziraju treće osobe, uskraćuju tim trećim osobama da im sportaši pruže usluge potrebne za organiziranje tih natjecanja. Posljedično, Komisija je naložila ISU-u, pod prijetnjom periodične novčane kazne, da otkloni utvrđenu povredu a da mu pritom nije izrekla novčanu kaznu. Osim toga, ta je institucija smatrala da pravila o arbitraži pojačavaju tu povredu jer ne omogućuju da osobe o kojima je riječ zatraže djelotvoran sudski nadzor s obzirom na Unijina pravila o tržišnom natjecanju u pogledu odluka koje donese ISU.

---

<sup>240</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), **European Superleague Company** (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), prikazana u dijelu VIII.2. „Zlouporaba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a)“.

<sup>241</sup> Odluka C(2017) 8230 *final* Komisije od 8. prosinca 2017. koja se odnosi na postupak na temelju članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o EGP-u (predmet AT/40208 – Pravila o prihvatljivosti Međunarodnog klizačkog saveza)

U presudi od 16. prosinca 2020.<sup>242</sup> (u daljnjem tekstu: pobijana presuda) Opći sud odlučivao je o tužbi za poništenje koju je ISU podnio protiv sporne odluke te je u biti presudio da sporna odluka nije nezakonita u dijelu u kojem se odnosi na ISU-ova pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti, ali da je nezakonita u dijelu u kojem se odnosi na pravila o arbitraži.

U tom kontekstu, ISU je podnio žalbu protiv pobijane presude kako bi zatražio njezino ukidanje u dijelu u kojem se njome smatralo da je Komisija pravilno kvalificirala pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti kao postupanje čiji je „cilj” ograničavanje tržišnog natjecanja u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a. Dva profesionalna klizača koji su podnijeli prethodno navedenu pritužbu te European Elite Athletes Association (Europsko udruženje vrhunskih sportaša) podnijeli su protužalbu protiv te presude kako bi zatražili njezino djelomično ukidanje u dijelu u kojem je njome poništena sporna odluka u pogledu elemenata koji se odnose na pravila o arbitraži.

Sud zasjeda u velikom vijeću i u presudi, objavljenoj na isti dan kao druge dvije presude<sup>243</sup> u pogledu primjene gospodarskog prava Unije na pravila koja su uvela međunarodna ili nacionalna sportska udruženja, odbija žalbu, ali prihvaća protužalbu i, slijedom toga, ukida pobijanu presudu u dijelu u kojem se odnosi na pravila o arbitraži. Naposljetku, Sud je konačno odlučio o dijelu koji odgovara ISU-ovoj tužbi pred Opći sudom te je pritom presudio da u pogledu analize tih pravila koju je provela Komisija nije moguće prihvatiti nijedan prigovor koji ističe ISU, tako da valja odbiti tužbu i u tom pogledu.

Ovaj predmet omogućuje Sudu da pruži nova pojašnjenja u pogledu obveza koje imaju sportska udruženja s obzirom na članak 101. stavak 1. UFEU-a kad ona prilikom izvršavanja ovlasti koje imaju na temelju svojih statuta uvode pravila za odobrenje i kontrolu, podložna sankcijama, koja se odnose na organizaciju sportskih natjecanja, pri čemu paralelno obavljaju gospodarsku djelatnost u tom području. Tom prilikom Sud pojašnjava, među ostalim, da temeljni zahtjev prema kojem u pogledu takvih pravila treba moći provesti djelotvoran sudski nadzor, kad je riječ o odredbama kojima se dodjeljuje obvezna i isključiva nadležnost arbitražnom tijelu u svrhu rješavanja sporova koji se odnose na primjenu pravila o kojima je riječ, podrazumijeva da se osigura da sud, od kojeg se traži da provede nadzor arbitražnih odluka koje donese to tijelo, može, s jedne strane, osigurati poštovanje odredbi javnog poretka iz prava Unije, među kojima su pravila tržišnog natjecanja, i, s druge strane, da po potrebi Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a.

## Ocjena Suda

- O žalbi

Sud je prije ispitivanja ISU-ovih prigovora kojima se osporava tumačenje i primjena pojma ograničavanja tržišnog natjecanja s obzirom na „cilj” iz članka 101. stavka 1. UFEU-a, kad je riječ o predmetnim pravilima o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti, ograničio predmet žalbe koja mu je podnesena na ispitivanje. U tom pogledu ističe da nije sporno da ISU s obzirom na članak 101. UFEU-a treba kvalificirati kao „udruženje poduzetnika” koje, osim toga, obavlja gospodarsku djelatnost organizacije i komercijalizacije međunarodnih natjecanja u brzom klizanju. Ne osporava se ni da ta pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti predstavljaju „odluku udruženja poduzetnika” koja može „utjecati na trgovinu među državama članicama” u smislu tog članka. Naposljetku, u žalbi se ne osporavaju ni utvrđenja prema kojima ta odluka udruženja poduzetnika, pod pretpostavkom da je

---

<sup>242</sup> Presuda od 16. prosinca 2020., International Skating Union/Komisija (T-93/18, [EU:T:2020:610](#))

<sup>243</sup> Presude od 21. prosinca 2023., *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)) i od 21. prosinca 2023., *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#))

obuhvaćena zabranom iz članka 101. stavka 1. UFEU-a, ne ispunjava različite uvjete koji se zahtijevaju za primjenu iznimke na temelju članak 101. stavka 3. UFEU-a.

S obzirom na navedeno, Sud najprije podsjeća na to da je bavljenje sportom, s obzirom na to da predstavlja gospodarsku djelatnost, obuhvaćeno odredbama prava Unije koje su primjenjive kad je riječ o takvoj djelatnosti, osim određenih posebnih pravila koja su donesena isključivo zbog negospodarskih razloga i odnose se na pitanja koja se tiču samo sporta kao takvog. Osim tih posebnih pravila, pravila koja donose sportska udruženja i, općenitije, postupanje udruženja koja su ih donijela obuhvaćena su stoga odredbama UFEU-a koje se odnose na pravo tržišnog natjecanja kada su ispunjeni uvjeti za primjenu tih odredbi. Konkretno, to vrijedi i za pravila kojima se uvodi sustav prethodnog odobrenja sportskih natjecanja, s jedne strane, i za pravila kojima se uređuje sudjelovanje sportaša u takvim natjecanjima, s druge strane, pri čemu organizacija i komercijalizacija sportskih natjecanja, kao i profesionalno ili poluprofesionalno bavljenje sportom predstavljaju gospodarske djelatnosti.

Međutim, iako sportska djelatnost, čak i kad se obavlja kao gospodarska djelatnost, ima nedvojbene posebnosti, Sud napominje da se prilikom primjene članka 101. UFEU-a, radi utvrđivanja da postoji postupanje čiji je „cilj” ili „posljedica” spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje, među drugim elementima i pod uvjetom da se pokažu relevantnima, mogu uzeti u obzir takve posebnosti koje se primjerice odnose na prirodu, organizaciju ili funkcioniranje sporta o kojem je riječ, ovisno o njegovu stupnju profesionalizacije.

Nadalje, Sud podsjeća na elemente na temelju kojih se može utvrditi postojanje postupanja čiji je „cilj” spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje te pritom najprije naglašava strogo tumačenje koje treba pridati tom pojmu, s obzirom na pravna pravila i pravila o dokazivanju koja se primjenjuju na to tumačenje. Stoga, navedeni pojam treba shvatiti na način da se njime upućuje isključivo na određene oblike koordinacije između poduzetnika ili odluka udruženja poduzetnika koje po samoj svojoj prirodi pokazuju dovoljno visok stupanj štetnosti za tržišno natjecanje, koji može isključiti potrebu za ispitivanjem njihovih učinaka. Kako bi se u određenom slučaju odredilo ima li postupanje o kojem je riječ takav stupanj štetnosti, potrebno je ispitati, kao prvo, sadržaj sporazuma, odluke ili prakse o kojoj je riječ, kao drugo, njihov gospodarski i pravni kontekst i, kao treće, ciljeve koji se njima nastoje postići, u okviru ocjene koja se temelji na uzimanju u obzir svih prethodno navedenih elemenata. Suprotno tomu, nije potrebna nikakva analiza njihovih učinaka, pa čak ni njihovih potencijalnih pozitivnih učinaka na tržišno natjecanje.

Osim toga, Sud podsjeća na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da određena posebna postupanja, kao što su etička ili deontološka pravila koja je donijelo udruženje, ne moraju biti obuhvaćena zabranom iz članka 101. stavka 1. UFEU-a, čak i ako imaju svojstven učinak ograničavanja tržišnog natjecanja, ako su opravdana nastojanjem da se postignu legitimni ciljevi u općem interesu koji sami po sebi nisu protutržišni i ako se utvrdi da su sredstva upotrijebljena u tu svrhu potrebna i proporcionalna. Međutim, Sud pojašnjava da se ta sudska praksa ne može primijeniti kad je riječ o postupanjima koja imaju dovoljan stupanj štetnosti zbog kojeg se može opravdano smatrati da je njihov sam „cilj” spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje.

S obzirom na sva ta razmatranja Sud ispituje ISU-ove argumente kojima on nastoji osporiti kvalifikaciju utvrđenu u ovom slučaju.

Kao prvo, Sud odlučuje da se Općem sudu ne može prigovoriti to što je poput Komisije smatrao da, s obzirom na vrstu postupanja o kojem je ovdje riječ, ispitivanje njegova cilja treba provesti s obzirom



na sudsku praksu proizišlu iz presuda donesenih u predmetima *MOTOE*<sup>244</sup> i *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*<sup>245</sup> koje se odnose na to da isti subjekt paralelno obavlja gospodarsku djelatnost i izvršava ovlast koja se može upotrijebiti za sprečavanje postojećih ili potencijalnih konkurenata da uđu na mjerodavno tržište.

U tom pogledu pojašnjava da se, s obzirom na sukob interesa koji je svojstven takvoj situaciji, takva ovlast, neovisno o tome otkud proizlazi, može dodijeliti određenom poduzetniku samo pod uvjetom da se na nju primjenjuju ograničenja, obveze i kontrola jer bi se inače tom ovlasti, ako je se dodijeli poduzetniku koji je na bilo koji način u vladajućem položaju, zbog samog njezina postojanja povrijedio članak 102. UFEU-a, ovisno o slučaju u vezi s člankom 106. UFEU-a. Isto tako, može se smatrati da takva ovlast ima „cilj” sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a.

Budući da se u ovom slučaju utvrdilo da vrsta postupanja o kojem je ovdje riječ podrazumijeva odluku udruženja poduzetnika kojom se ISU-u dodjeljuje ovlast uređenja, kontrole i sankcioniranja koja mu omogućuje da odobri ili spriječi pristup potencijalno konkurentnih poduzetnika tržištu organizacije i komercijalizacije međunarodnih natjecanja u brzom klizanju na ledu, na kojem sam ISU obavlja gospodarsku djelatnost, Opći sud iz toga je pravilno zaključio da ispitivanje tog postupanja treba provesti s obzirom na načela proizišla iz presuda *MOTOE* i *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*.

Kao drugo, kad je riječ o kvalifikaciji postupanja o kojem je ovdje riječ, iz prethodno navedene sudske prakse proizlazi da valja provjeriti je li predmetna ovlast uređena transparentnim, jasnim i preciznim materijalnim kriterijima na temelju kojih se može izbjeći bilo kakva proizvoljna upotreba i koje usto treba utvrditi u pristupačnom obliku prije bilo kakve provedbe. U području sporta to mogu primjerice biti kriteriji kojima se odgovarajuće i djelotvorno promiče održavanje natjecanja koja se temelje na jednakim prilikama i zaslugama. S obzirom na navedeno, čak i ako postoje prikladni kriteriji, njima se mora moći osigurati nediskriminirajuće izvršavanje takve ovlasti i, kad je riječ o sankcijama koje se mogu izreći, njihovu objektivnost i proporcionalnost. Naposljetku, u pogledu navedenih kriterija mora se provesti djelotvoran nadzor. Osim toga, ovlast o kojoj je riječ treba biti uređena transparentnim i nediskriminirajućim postupovnim pravilima, kao što su ona koja se odnose na rokove primjenjive na podnošenje zahtjeva za prethodno odobrenje i donošenje odluke o tom odobrenju, koji ne smiju štetno utjecati na potencijalno konkurentne poduzetnike tako da sprečavaju njihov djelotvoran pristup tržištu.

Stoga Opći sud u okviru svojeg ispitivanja cilja pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je uputio na pitanje jesu li ta pravila osmišljena na način koji onemogućuje da se ovlasti prethodnog odobrenja, kontrole i sankcioniranja koje se njima dodjeljuju ISU-u upotrebljavaju proizvoljno, diskriminirajuće ili neproporcionalno.

Kao treće, kad je riječ o ocjeni koju je proveo Opći sud nakon ispitivanja pravila o kojima je riječ s obzirom na prethodno navedene kriterije, Sud presuđuje da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je utvrdio da ta pravila nisu na provjerljiv način opravdana nijednim posebnim ciljem i da se njima ISU-u dodjeljuje diskrecijska ovlast za odlučivanje o projektima natjecanja koji mu se podnose na odobrenje, u nedostatku transparentnih, objektivnih, nediskriminirajućih i stoga provjerljivih kriterija. Opći sud također je pravilno utvrdio da sankcije koje ISU može izreći sportašima koji sudjeluju u natjecanjima koja on nije prethodno odobrio nisu uređene kriterijima kojima se mogu osigurati njihova objektivnost i proporcionalnost.

---

<sup>244</sup> Presuda od 1. srpnja 2008., *MOTOE* (C-49/07, [EU:C:2008:376](#))

<sup>245</sup> Presuda od 28. veljače 2013., *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, [EU:C:2013:127](#))

U tim se okolnostima na temelju navedenih pravila može, u najmanju ruku, ograničiti uspostavljanje i komercijalizacija alternativnih ili novih oblika natjecanja ili njihova sadržaja, ako ne i isključiti bilo kojeg konkurentnog poduzetnika s tržišta, čak i ako je jednako učinkovit. Usto, njima se time može sportaše lišiti svake mogućnosti sudjelovanja u tim natjecanjima, čak i ako bi ona za njih mogla biti od interesa, primjerice zbog toga što su inovativna, a da se pritom poštuju sva načela, vrijednosti i pravila igre na kojima se temelji sportska disciplina o kojoj je riječ. Naposljetku, njima se u konačnici može posjetitelje i televizijske gledatelje lišiti svake mogućnosti da im se ponudi prisustvovanje navedenim natjecanjima ili gledanje njihova emitiranja. Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava ni pogrešku u pravnoj kvalifikaciji činjenica time što je smatrao da je Komisija pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti pravilno kvalificirala kao postupanje čiji je „cilj” ograničavanje tržišnog natjecanja u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a.

- **O protužalbi**

U okviru protužalbe, Sud ispituje prigovore koji se odnose na razmatranja na temelju kojih je Opći sud poništio Komisijinu analizu u pogledu pravila o arbitraži, odnosno prihvaćanje njihova opravdanja na temelju postojanja legitimnih interesa povezanih sa specifičnom prirodom sporta.

U tom pogledu, Sud najprije naglašava da se pravila o arbitraži o kojima je riječ primjenjuju na sporove koji mogu nastati u okviru bavljenja sportom kao gospodarskom djelatnosti na području Unije. Iz toga slijedi da su ta pravila obuhvaćena pravom tržišnog natjecanja Unije, tako da njima treba poštovati to pravo kad se provode na području na kojem se primjenjuju UEU i UFEU, neovisno o mjestu poslovnog nastana subjekata koji su ih donijeli.

Usto, budući da su članci 101. i 102. UFEU-a odredbe s izravnim učinkom koje stvaraju prava za pojedince koja nacionalni sudovi moraju štiti i koja su obuhvaćena javnim poretom Unije, iako Sud pojedincima priznaje mogućnost da sporove pokrenu pred arbitražnim tijelom u pogledu čijih se arbitražnih odluka može provoditi ograničeni sudski nadzor, podsjeća na to da se taj nadzor u svakom slučaju ipak mora moći odnositi na pitanje poštuju li se tim arbitražnim odlukama ti članci. Takav se zahtjev tim više nalaže kad je riječ o arbitražnom mehanizmu koji jedna osoba nalaže drugoj u svrhu dodjeljivanja obvezne i isključive nadležnosti arbitražnom tijelu.

Naime, budući da se pravilima koja su donijela sportska udruženja ne smije ograničiti ostvarivanje prava i sloboda koji se pojedincima dodjeljuju pravom Unije, u pogledu pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti treba provoditi djelotvoran sudski nadzor. Sam taj zahtjev podrazumijeva da sud koji je nadležan provoditi nadzor arbitražnih odluka koje donosi arbitražno tijelo može provjeriti da se tim arbitražnim odlukama poštuju članci 101. i 102. UFEU-a. Usto, taj sud treba ispunjavati sve zahtjeve iz članka 267. UFEU-a, tako da može pokrenuti ili, po potrebi, ispuniti obvezu da pokrene postupak pred Sudom ako smatra da je potrebno da taj sud odluči o pitanju prava Unije koje se pojavilo u predmetu koji se pred njim vodi.

U ovom slučaju Sud ističe da je Opći sud samo selektivno i apstraktno smatrao da se pravila o arbitraži „mogu opravdati legitimnim interesima povezanim sa specifičnom prirodom sporta” jer se njima nadzor sporova povezanih s provedbom pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti povjerava „specijaliziranom sudu”. Opći sud tako nije provjerio jesu li arbitražna pravila u skladu sa svim prethodno navedenim zahtjevima i da stoga omogućuju djelotvoran nadzor poštovanja članka 101. UFEU-a, iako se Komisija pravilno oslonila na te zahtjeve kako bi zaključila da navedena pravila pojačavaju protutržišnu prirodu ISU-ovih pravila o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti. Opći sud time je počinio pogreške koje se tiču prava.

Nadalje, Opći sud počinio je pogreške koje se tiču prava time što je, unatoč tom nepostojanju sudskog nadzora, presudio da je puna učinkovitost prava tržišnog natjecanja Unije osigurana s obzirom na to da, s jedne strane, postoje pravna sredstva koja osobama na koje se odnosi odluka o odbijanju odobrenja natjecanja ili odluka o neprihvatljivosti omogućuju da nadležnim nacionalnim sudovima podnesu zahtjev za naknadu štete koja im je tom odlukom prouzročena i s obzirom na to da se, s

druge strane, Komisiji ili nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje može podnijeti pritužba. Naime, ti mehanizmi mogu dopuniti takav nadzor, ali ne mogu nadoknaditi njegovo nepostojanje.

Slijedom toga, Sud ukida pobijanu presudu u dijelu u kojem se njome djelomično prihvaća ISU-ov zahtjev za poništenje.

- **O tužbi u predmetu T-93/18**

Budući da je Sud smatrao da stanje postupka dopušta da se odluči o dijelu tužbe za poništenje koji još treba ispitati nakon djelomičnog ukidanja pobijane presude, on sam konačno odlučuje o tom dijelu. U tom pogledu osobito podsjeća na to da je Komisija, kada utvrdi da postoji povreda članka 101. ili članka 102. UFEU-a, ovlaštena odlukom zahtijevati od poduzetnika ili udruženja poduzetnika da okončaju tu povredu te im u tu svrhu odrediti korektivne mjere koje su proporcionalne navedenoj povredi i koje su neophodne kako bi se povreda uspješno okončala. U ovom slučaju, s obzirom na prethodno izneseni opseg zahtjeva djelotvornog sudskog nadzora, Sud presuđuje da je Komisija pravilno utvrdila da pravila o arbitraži pojačavaju utvrđenu povredu time što otežavaju sudski nadzor, s obzirom na pravo tržišnog natjecanja Unije, u pogledu arbitražnih odluka Sportskog arbitražnog suda donesenih slijedom odluka koje je ISU donio na temelju diskrecijskih ovlasti koje su mu dodijeljene pravilima o prethodnom odobrenju i prihvatljivosti. Usto, Komisija je pravilno naložila ISU-u da okonča tu situaciju.

### **Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Unutarnje tržište – Pravilnici koje su uspostavila međunarodna i nacionalna sportska udruženja – Profesionalni nogomet – Privatnopravni subjekti koji imaju ovlasti uređenja, kontrole i sankcioniranja – Pravila kojima se profesionalnim nogometnim klubovima nalaže da imaju određeni najmanji broj takozvanih ‚domaćih‘ igrača – Članak 101. stavak 1. UFEU-a – Odluka udruženja poduzetnika kojom se narušava tržišno natjecanje – Pojmovi protutržišni ‚cilj‘ i ‚posljedica‘ – Iznimka na temelju članka 101. stavka 3. UFEU-a – Uvjeti – Članak 45. UFEU-a – Neizravna diskriminacija na temelju državljanstva – Prepreka slobodi kretanja radnika – Opravdanje – Uvjeti – Teret dokazivanja“*

Union des associations européennes de football (UEFA) je udruženje osnovano u skladu sa švicarskim pravom, a njegove su glavne zadaće pratiti i nadzirati razvoj nogometa na europskoj razini u svim njegovim oblicima. UEFA je krovna organizacija za različite europske nacionalne nogometne saveze odgovorne za organizaciju nogometa u svojoj državi, među kojima je Union royale belge des sociétés de football association ASBL (Belgijski kraljevski nogometni savez, URBSFA) u Belgiji. Ta udruženja, kao članovi UEFA-e, imaju obvezu da postupaju u skladu sa statutom, pravilnicima i odlukama UEFA-e, kao i da ih u državama kojima pripadaju poštuju profesionalne lige koje su im podređene te klubovi i igrači.

UEFA je 2005. donijela pravila kojima se predviđa da profesionalni nogometni klubovi koji sudjeluju u njezinim međunarodnim međuklupskim nogometnim natjecanjima trebaju na popis igrača za utakmicu uvrstiti najviše 25 igrača, od kojih barem osam trebaju biti „domaći igrači“, koji se definiraju kao igrači koji su, neovisno o državljanstvu, trenirali u svojem klubu ili u drugom klubu pridruženom istom nacionalnom nogometnom savezu, najmanje tri godine (u daljnjem tekstu: pravila o „domaćim igračima“). Od tih osam igrača najmanje četvero moraju biti igrači koji su trenirali u klubu koji ih je uvrstio na popis. URBSFA je 2011. u svoj pravilnik uveo pravila o „domaćim igračima“, koji se definiraju kao igrači koji su, neovisno o svojem državljanstvu, barem tri godine trenirali u belgijskom klubu.

Osoba UL je nogometaš koji je državljanin treće zemlje i Belgije. Profesionalnu djelatnost obavlja u Belgiji u kojoj je igrao za Royal Antwerp, belgijski profesionalni nogometni klub, a zatim za drugi profesionalni nogometni klub u Belgiji.

Budući da su osoba UL i Royal Antwerp smatrali da se pravila o „domaćim igračima“ protive odredbama UFEU-a, podnijeli su Couru Belge d'arbitrage pour le Sport (Belgijski arbitražni sud za sport, Belgija, CBAS) zahtjev za naknadu štete nastale zbog tih pravila. Budući da je taj sud odbio te zahtjeve, osoba UL i Royal Antwerp podnijeli su tribunalu de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu za postupke na francuskom jeziku, Belgija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, tužbu za poništenje arbitražne odluke.

U tom je kontekstu taj sud odlučio uputiti Sudu različita prethodna pitanja kojima se u biti nastoji doznati mogu li se pravila o „domaćim igračima“ koja su donijeli UEFA i URBSFA kvalificirati kao protutržišni „sporazum među poduzetnicima“, „odluka udruženja poduzetnika“ ili „usklađeno djelovanje“ u smislu članka 101. UFEU-a. Taj sud također pita jesu li pravila koja je donio URBSFA usklađena sa slobodom kretanja radnika zajamčenom u članku 45. UFEU-a.

Sud zasjeda u velikom vijeću i u presudi, objavljenoj na isti dan kao druge dvije presude<sup>246</sup> u pogledu primjene gospodarskog prava Unije na pravila koja su uvela međunarodna sportska udruženja, daje pojašnjenja o primjeni članaka 45. i 101. UFEU-a na pravila koja su donijela sportska udruženja u pogledu sastava momčadi, sudjelovanja igrača u tim momčadima i njihova treniranja.

### **Ocjena Suda**

Uvodno, Sud napominje, kao prvo, da su pravila o „domaćim igračima“ obuhvaćena područjem primjene članaka 45. i 101. UFEU-a. U tom pogledu podsjeća na to da je bavljenje sportom, s obzirom na to da predstavlja gospodarsku djelatnost, obuhvaćeno odredbama prava Unije koje su primjenjive kad je riječ o takvoj djelatnosti, osim određenih posebnih pravila koja su, s jedne strane, donesena isključivo zbog negospodarskih razloga i koja se, s druge strane, odnose na pitanja koja se tiču samo sporta kao takvog. Međutim, pravila o kojima je riječ u glavnom postupku, neovisno o tome jesu li UEFA-ina ili URBSFA-ova, nisu obuhvaćena takvom iznimkom. Naime, ona se odnose na gospodarske djelatnosti. Usto, iako se tim pravilima formalno ne uređuju radni uvjeti igrača, treba smatrati da ona imaju izravan utjecaj na taj rad jer se njima propisuju određeni uvjeti, za čije se nepoštovanje izriču sankcije, koji se primjenjuju na sastave momčadi koje mogu sudjelovati u međuklupskim nogometnim natjecanjima i, slijedom toga, na sudjelovanje samih igrača u tim natjecanjima.

Kao drugo, Sud razmatra posljedice koje se mogu povezati s člankom 165. UFEU-a, u kojem se navode ciljevi dodijeljeni djelovanju Unije u području sporta i načini na koje se može doprinijeti postizanju tih ciljeva, te pritom napominje da ta odredba nije posebno pravilo kojim se sport u cijelosti ili djelomično izuzima iz ostalih odredbi primarnog prava Unije koje se mogu primijeniti na njega ili kojim se nalaže posebno postupanje prema sportu u okviru te primjene. Osim toga, podsjeća na to da se nedvojbene posebnosti koje obilježavaju sportsku djelatnost mogu uzeti u obzir, među ostalim elementima i pod uvjetom da su relevantne, prilikom primjene članaka 45. i 101. UFEU-a jer se to uzimanje u obzir ipak može provesti samo u okviru i uz poštovanje uvjeta i kriterija primjene predviđenih u svakoj od tih odredbi.

S obzirom na te napomene, na prvom mjestu, Sud razmatra pitanje jesu li UEFA-ina i URBSFA-ova pravila o „domaćim igračima“ u skladu s člankom 101. UFEU-a.

---

<sup>246</sup> Presude od 21. prosinca 2023., *International Skating Union/Komisija* (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)) i od 21. prosinca 2023., *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#))

U tom pogledu najprije pojašnjava da pravila o kojima je riječ u glavnom postupku treba kvalificirati kao „odluku udruženja poduzetnika” jer, s jedne strane, potječu od UEFA-e i URBSFA-a, koji su udruženja poduzetnika, i, s druge strane, izravno utječu na uvjete obavljanje gospodarske djelatnosti poduzetnika koji su njihovi izravni ili neizravni članovi.

Nadalje, kad je riječ o pitanju imaju li ta pravila protutržišni cilj, Sud ističe, kao prvo, da iz njihova sadržaja proizlazi da se tim pravilima profesionalnim nogometnim klubovima koji sudjeluju u međuklupskim nogometnim natjecanjima koja organiziraju ta udruženja nalaže da na popis igrača za utakmicu uvrste određeni najmanji broj „domaćih igrača”, za čije se nepoštovanje izriču sankcije. Čini se da se na taj način tim pravilima, po samoj njihovoj prirodi, ograničava mogućnost koju ti klubovi imaju da uvrste na taj popis igrače koji ne ispunjavaju takve zahtjeve. Kao drugo, kad je riječ o gospodarskom i pravnom kontekstu tih pravila, iz posebnosti profesionalnog nogometa, osobito njegove važnosti u društvenom, kulturnom i medijskom smislu, kao i činjenice da taj sport počiva na otvorenosti i sportskim zaslugama, proizlazi da je legitimno da udruženja kao što su UEFA i URBSFA donesu pravila koja se, među ostalim, odnose na organizaciju natjecanja u toj disciplini, njihovo nesmetano odvijanje i sudjelovanje sportaša u njima te, konkretnije, da urede uvjete u kojima profesionalni nogometni klubovi mogu sastaviti momčadi koje sudjeluju u međuklupskim natjecanjima na području za koje su nadležna. Kao treće, kad je riječ o cilju koji se nastoji postići pravila o kojima je riječ u glavnom postupku, čini se da se njima ograničavaju ili nadziru ključni elementi tržišnog natjecanja, odnosno zapošljavanje talentiranih igrača, neovisno o klubu i mjestu u kojem su trenirali, koji mogu omogućiti pobjedu svojoj momčadi tijekom sučeljavanja s protivničkom momčadi. To ograničenje može utjecati na tržišno natjecanje u koje se klubovi mogu upustiti ne samo na „uzlaznom tržištu ili tržištu opskrbe” koje s gospodarskog gledišta čini zapošljavanje igrača, nego i na „silaznom tržištu” koje s istog gledišta čine međuklupska nogometna natjecanja.

Međutim, na sudu je koji je uputio zahtjev da, s obzirom na ta pojašnjenja te sve argumente i dokaze koje podnesu stranke, odredi predstavljaju li pravila o kojima je riječ u glavnom postupku po samoj svojoj prirodi dovoljno visok stupanj štetnosti u pogledu tržišnog natjecanja kako bi se moglo smatrati da imaju „cilj” ograničavanja tržišnog natjecanja. Ako je odgovor niječan, taj će sud zatim trebati odrediti može li se smatrati da ta pravila imaju stvaran ili potencijalni učinak ograničavanja tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.

Naposljetku, kad je riječ o tome mogu li se ta pravila opravdati ili može li se na njih primijeniti iznimka, Sud podsjeća na to da određena posebna postupanja, kao što su etička ili deontološka pravila koja je donijelo udruženje, ne moraju biti obuhvaćena zabranom iz članka 101. stavka 1. UFEU-a, čak i ako imaju svojstven učinak ograničavanja tržišnog natjecanja, ako su opravdana nastojanjem da se postignu legitimni ciljevi u općem interesu koji sami po sebi nisu protutržišni i ako se utvrdi da su sredstva upotrijebljena u tu svrhu potrebna i proporcionalna.

Međutim, pojašnjava da se ta sudska praksa ne može primijeniti kad je riječ o postupanjima koja imaju dovoljan stupanj štetnosti zbog kojeg se može opravdano smatrati da je njihov sam „cilj” spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje, a da to ne utječe na eventualnu primjenu iznimke u skladu s člankom 101. stavkom 3. UFEU-a, ako su ispunjeni uvjeti koji se zahtijevaju u tu svrhu, što treba dokazati stranka koja se poziva na takvu iznimku.

Kad je riječ o toj iznimci, Sud podsjeća na to da, kako bi se moglo na nju pozvati, razmatrano postupanje treba s dostatnim stupnjem vjerojatnosti omogućiti povećanje učinkovitosti i istodobno potrošačima pravedan udio u koristi koja proizlazi iz tog povećanja učinkovitosti, a da se pritom ne nalažu ograničenja koja nisu nužna za postizanje takvog povećanja učinkovitosti i da se ne onemogući svako stvarno tržišno natjecanje u odnosu na znatan dio proizvoda ili usluga o kojima je riječ. Ako sud koji je uputio zahtjev smatra da pravila o domaćim igračima imaju cilj ili posljedicu ograničavanja tržišnog natjecanja, na njemu je da ocijeni jesu li ti uvjeti ispunjeni u ovom slučaju.

Na drugom mjestu, kad je riječ o pitanju jesu li URBSFA-ova pravila o „domaćim igračima” u skladu s člankom 45. UFEU-a, Sud utvrđuje da se tim pravilima na prvi pogled povređuje sloboda kretanja

radnika. Naime, ona se temelje na „nacionalnoj“ vezi jer se njima, s jedne strane, „domaći igrači“ definiraju kao igrači koji su trenirali u „belgijskom“ klubu. S druge strane, njima se profesionalnim nogometnim klubovima koji žele sudjelovati u međuklupskim nogometnim natjecanjima koja organizira URBSFA nalaže da na popis svojih igrača i na popis igrača za utakmicu uvrste određeni najmanji broj igrača koji ispunjavaju uvjete koji se zahtijevaju kako bi ih se moglo kvalificirati kao takve. Iz toga slijedi da se takvim pravilima može staviti u nepovoljniji položaj profesionalne nogometaše koji žele obavljati gospodarsku djelatnost na državnom području države članice, odnosno Belgije, koja nije država članica njihova podrijetla, te koji ne ispunjavaju uvjete koji se zahtijevaju tim pravilima. U tom pogledu ta pravila mogu dovesti do neizravne diskriminacije na štetu igrača iz druge države članice jer ona uglavnom štete potonjim igračima.

Kad je riječ o postojanju eventualnog opravdanja, Sud podsjeća na to da se mjere koje ne donosi država mogu prihvatiti iako sprečavaju slobodu kretanja propisanu UFEU-om ako su ispunjena dva kumulativna uvjeta, što treba dokazati donositelj tih mjera. Prema tome, kao prvo, donošenjem tih mjera treba se nastojati postići legitiman cilj u općem interesu koji je u skladu s Ugovorom i stoga je različit od isključivo gospodarskog te, kao drugo, tim mjerama treba poštovati načelo proporcionalnosti, što znači da su prikladne da se zajamči postizanje tog cilja i da ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo ostvarenje.

U ovom slučaju, cilj poticanja zapošljavanja i treniranja mladih profesionalnih nogometaša predstavlja takav legitiman cilj u općem interesu. Kad je riječ o prikladnosti tih pravila da se zajamči postizanje tog cilja, nju treba ocijeniti, među ostalim, s obzirom na činjenicu da, izjednačavanjem svih mladih igrača koji su trenirali u bilo kojem klubu koji je pridružen predmetnom nacionalnom nogometnom savezu, navedena pravila ne moraju djelovati kao stvarni i znatni poticaji za neke od tih klubova, konkretno za one koji imaju velika financijska sredstva za zapošljavanje mladih igrača kako bi ih sami trenirali. Naprotiv, takva politika zapošljavanja i treniranja izjednačava se sa zapošljavanjem mladih igrača koji već treniraju u posve drugom klubu koji je također pridružen tom udruženju, neovisno o tome iz kojeg mjesta na području za koje je nadležno navedeno udruženje dolazi taj klub. Naime, upravo ulaganje na lokalnoj razini u treniranje mladih igrača, osobito kad ga provode mali klubovi, po potrebi u suradnji s drugim klubovima iz iste regije i eventualno uz postojanje prekograničnog aspekta, pridonosi ispunjavanju društvene i obrazovne uloge sporta.

S obzirom na navedeno, Sud podsjeća na to da je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da konačno ocijeni ispunjavaju li URBSFA-ova pravila prethodno navedene uvjete, s obzirom na argumente i dokaze koje su podnijele stranke.

## 2. Zlouporaba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a)<sup>247</sup>

### Presuda od 19. siječnja 2023., Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, [EU:C:2023:33](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Članak 102. UFEU-a – Vladajući položaj – Pripisivanje proizvođaču postupanja njegovih distributera – Postojanje ugovornih veza između proizvođača i distributera – Pojam ‚gospodarska cjelina‘ – Područje primjene – Zlouporaba – Ugovorna odredba o isključivosti – Potreba dokazivanja učinaka na tržište“*

---

<sup>247</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 4. srpnja 2023. (veliko vijeće), **Meta Platforms i dr. (Opći uvjeti uporabe društvene mreže)** (C-252/21, [EU:C:2023:537](#)), prikazana u dijelu I.4. „Zaštita osobnih podataka“.

Odlukom od 31. listopada 2017. talijansko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta (u daljnjem tekstu: AGCM)<sup>248</sup> utvrdilo je da je društvo Unilever Italia Mkt. Operations Srl (u daljnjem tekstu: Unilever) zlorabalo svoj vladajući položaj na talijanskom tržištu prodaje sladoleda u pojedinačnim pakiranjima namijenjenih za konzumiranje „vani“, odnosno izvan boravišta potrošača, na različitim prodajnim mjestima.

Zloupotrebna koja se društvu Unilever stavlja na teret proizlazi iz postupanja koje nije stvarno počinilo to društvo, nego neovisni distributeri njegovih proizvoda koji su nametnuli ugovorne odredbe o isključivosti voditeljima navedenih prodajnih mjesta. U tom je pogledu AGCM, među ostalim, smatrao da su prakse koje su predmet njegove istrage isključile, ili barem ograničile, mogućnost da se konkurentski subjekti upuste u tržišno natjecanje na temelju zasluga svojih proizvoda.

U tom okviru on nije smatrao da ima obvezu analizirati ekonomske studije koje je društvo Unilever podnijelo kako bi dokazalo da prakse koje se preispituju nisu imale učinak istiskivanja u odnosu na njegove konkurente koji su barem jednako učinkoviti jer te studije nisu relevantne u slučaju ugovornih odredbi o isključivosti, s obzirom na to da je primjena takvih odredbi poduzetnika u vladajućem položaju dovoljna da bi se utvrdila zlorabna tog položaja.

Posljedično, AGCM je društvu Unilever izrekao novčanu kaznu u iznosu od 60 668 580 eura jer je zlorabalo svoj vladajući položaj, čime je povrijedilo članak 102. UFEU-a.

Prvostupanjski sud odbio je u cijelosti tužbu koju je društvo Unilever podnijelo protiv te odluke.

Postupajući povodom žalbe, Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) uputio je Sudu prethodna pitanja u vezi s tumačenjem i primjenom prava Unije o tržišnom natjecanju s obzirom na AGCM-ovu odluku.

U svojoj presudi Sud pojašnjava načine provedbe zabrane zlorabne vladajućeg položaja iz članka 102. UFEU-a u odnosu na poduzetnika u vladajućem položaju čija je distribucijska mreža organizirana isključivo na ugovornoj osnovi i u tom kontekstu utvrđuje teret dokazivanja koji je na nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije smatra da se zlorabna postupanja distributera koji su dio distribucijske mreže proizvođača u vladajućem položaju, poput Unilevera, mogu pripisati potonjem proizvođaču na temelju članka 102. UFEU-a ako se utvrdi da navedeni distributeri nisu samostalno usvojili ta postupanja, nego da su ona dio politike koju taj proizvođač donosi jednostrano i provodi je posredstvom navedenih distributera.

Naime, u takvom slučaju, distributere i, posljedično, distribucijsku mrežu koju oni čine zajedno s poduzetnikom u vladajućem položaju treba smatrati samo instrumentom teritorijalnog grananja poslovne politike navedenog poduzetnika i, na toj osnovi, instrumentom kojim se, ovisno o slučaju, predmetna praksa istiskivanja provodi.

To osobito vrijedi kada su, kao u ovom slučaju, distributeri proizvođača u vladajućem položaju obvezni dati na potpis voditeljima prodajnih mjesta tipske ugovore koje je sastavio taj proizvođač i koji sadržavaju ugovorne odredbe o isključivosti u korist njegovih proizvoda.

---

<sup>248</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Ured za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta, Italija)

Nadalje, Sud odgovara na pitanje je li, u svrhu primjene članka 102. UFEU-a, u slučaju poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, tijelo nadležno za tržišno natjecanje dužno utvrditi da ugovorne odredbe o isključivosti u ugovorima o distribuciji imaju za učinak isključenje s tržišta konkurenata koji su jednako učinkoviti kao poduzetnik u vladajućem položaju i je li to tijelo dužno detaljno ispitati ekonomske studije koje je podnio taj poduzetnik, osobito kada se temelje na testu „jednako učinkovitog konkurenta“.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da se zlouporaba vladajućeg položaja može posebno utvrditi kada je postupanje koje se stavlja na teret proizvelo učinke istiskivanja u odnosu na konkurente koji su jednako učinkoviti kao počinitelj tog postupanja u smislu strukture troškova, sposobnosti za inovaciju ili kvalitete ili kada se navedeno postupanje temelji na upotrebi drugih sredstava osim onih obuhvaćenih „normalnim“ tržišnim natjecanjem, odnosno na temelju zasluga. Općenito je na tijelima nadležnima za tržišno natjecanje da dokažu zlouporabnu narav postupanja s obzirom na sve relevantne činjenične okolnosti predmetnog postupanja, što uključuje one koje su istaknute u dokazima koje je u obranu iznio poduzetnik u vladajućem položaju.

Točno je da, kako bi se utvrdila zlouporabna narav postupanja, tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne mora nužno dokazati da je to postupanje stvarno proizvelo protutržišne učinke. Stoga tijelo nadležno za tržišno natjecanje može utvrditi povredu članka 102. UFEU-a tako da utvrdi da je tijekom razdoblja u kojem je predmetno postupanje provođeno, ono u okolnostima konkretnog slučaja moglo ograničiti tržišno natjecanje na temelju zasluga unatoč tomu što ono nije imalo učinka. Međutim, to se dokazivanje načelno mora temeljiti na opipljivim dokazima kojima se, nadilazeći običnu pretpostavku, dokazuje stvarna sposobnost predmetne prakse da proizvede takve učinke, pri čemu postojanje sumnje u tom pogledu mora ići u korist poduzetniku koji koristi takvu praksu.

Iako se tijelo nadležno za tržišno natjecanje u svrhu ocjene sposobnosti postupanja poduzetnika da ograniči učinkovito tržišno natjecanje na tržištu može osloniti na podatke iz gospodarske znanosti, potvrđene empirijskim studijama ili praksom, druge elemente svojstvene okolnostima ovog slučaja, poput opsega navedenog postupanja na tržištu, ograničenja kapaciteta koje snose dobavljači sirovina ili činjenice da je poduzetnik u vladajućem položaju barem za jedan dio potražnje neizbježan partner, treba također uzeti u obzir kako bi se utvrdilo treba li, s obzirom na te podatke, smatrati da je predmetno postupanje imalo na dotičnom tržištu sposobnost proizvesti učinke istiskivanja.

U tom kontekstu, što se konkretno tiče korištenja ugovornih odredbi o isključivosti, iz sudske prakse Suda proizlazi da odredbe kojima su se suugovaratelji obvezali da će sve svoje potrebe ili njihov znatan dio zadovoljavati kod poduzetnika u vladajućem položaju, čak i bez rabata, po svojoj naravi predstavljaju iskorištavanje vladajućeg položaja i da isto vrijedi za rabate za vjernost koje odobrava takav poduzetnik.

Međutim, u presudi Intel<sup>249</sup> Sud je pojasnio tu sudsku praksu navodeći da je, kao prvo, u slučaju u kojem poduzetnik u vladajućem položaju tijekom upravnog postupka podnoseći dokaze koji idu u prilog njegovim navodima tvrdi da njegovo postupanje nije moglo proizvesti učinke istiskivanja koji mu se stavljaju na teret, tijelo nadležno za tržišno natjecanje osobito dužno ocijeniti eventualno postojanje strategije kojoj je cilj istisnuti konkurente koji su u najmanju ruku jednako učinkoviti kao poduzetnik u vladajućem položaju.

Kao drugo, Sud je dodao da je analiza mogućnosti istiskivanja također relevantna za ocjenu pitanja može li se sustav rabata koji je u načelu obuhvaćen zabranom iz članka 102. UFEU-a objektivno

---

<sup>249</sup> Presuda od 6. rujna 2017., *Intel/Komisija* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#), t. 138., u daljnjem tekstu: presuda Intel)



opravdati. Osim toga, učinak istiskivanja koji proizlazi iz sustava rabata, koji šteti tržišnom natjecanju, može imati protutežu, odnosno mogu ga nadmašiti pogodnosti u pogledu učinkovitosti od koje koristi imaju i potrošači. Takvo odvagivanje povoljnih i nepovoljnih učinaka za tržišno natjecanje osporavane prakse može se izvršiti samo nakon analize mogućnosti istiskivanja u najmanju ruku jednako učinkovitih konkurenata kao poduzetnik u vladajućem položaju, svojstvene predmetnoj praksi.

Dakle, to pojašnjenje iz presude Intel u odnosu na sustave rabata treba shvatiti na način da vrijedi i za ugovorne odredbe o isključivosti.

Iz toga slijedi da se, s jedne strane, kada tijelo nadležno za tržišno natjecanje sumnja da je poduzetnik povrijedio članak 102. UFEU-a koristeći takve ugovorne odredbe i kada taj poduzetnik tijekom postupka osporava konkretnu sposobnost navedenih ugovornih odredbi da isključe iz tržišta jednako učinkovite konkurente, uz dokaze koji to podupiru, to tijelo mora uvjeriti, u stadiju kvalifikacije te povrede, da su te ugovorne odredbe, u okolnostima konkretnog slučaja, stvarno bile u stanju isključiti s tržišta konkurente koji su jednako učinkoviti kao taj poduzetnik.

S druge strane, tijelo nadležno za tržišno natjecanje koje je pokrenulo taj postupak također je dužno konkretno ocijeniti sposobnost tih ugovornih odredbi da ograniče tržišno natjecanje kada tijekom upravnog postupka osumnjičeni poduzetnik tvrdi da postoje opravdanja za njegovo postupanje.

U svakom slučaju, podnošenje dokaza kojima se može dokazati nepostojanje sposobnosti proizvođenja ograničavajućih učinaka tijekom postupka stvara obvezu navedenog tijela nadležnog za tržišno natjecanje da ih ispita.

Posljedično, kada poduzetnik u vladajućem položaju podnese ekonomsku studiju kako bi dokazao da praksa koja mu se stavlja na teret ne može dovesti do istiskivanja konkurenata, tijelo nadležno za tržišno natjecanje ne može isključiti relevantnost te studije a da ne iznese razloge zbog kojih smatra da ona ne može pridonijeti dokazivanju nemogućnosti praksi koje se preispituju da nanesu štetu stvarnom tržišnom natjecanju na predmetnom tržištu i da, slijedom toga, ne omogući navedenom poduzetniku da podnese dokazni prijedlog koji bi je mogao zamijeniti.

Budući da se sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku izričito pozvao na test „jednako učinkovitoga konkurenta“, Sud naposljetku ističe da je takav test samo jedna od metoda na temelju koje se može ocijeniti može li praksa proizvesti učinke istiskivanja. Slijedom toga, tijela nadležna za tržišno natjecanje ne mogu imati pravnu obvezu koristiti se testom jednako učinkovitoga konkurenta kako bi utvrdila zlouporabnu narav određene prakse. Međutim, ako predmetni poduzetnik tijekom upravnog postupka predstavi rezultate takvog testa, tijelo nadležno za tržišno natjecanje dužno je ispitati njihovu dokaznu vrijednost.

### **Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#))**

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Unutarnje tržište – Propisi koje su uspostavila međunarodna sportska udruženja – Profesionalni nogomet – Privatnopravni subjekti koji imaju ovlasti uređenja, kontrole, odlučivanja i sankcioniranja – Pravila koja se odnose na prethodno odobrenje natjecanja, sudjelovanje nogometnih klubova i igrača u tim natjecanjima te na iskorištavanje komercijalnih i medijskih prava povezanih s navedenim natjecanjima – Paralelno obavljanje gospodarskih djelatnosti – Organizacija i komercijalizacija natjecanja – Iskorištavanje odgovarajućih komercijalnih i medijskih prava – Članak 101. stavak 1. UFEU-a – Odluka udruženja poduzetnika kojom se narušava tržišno natjecanje – Pojmovi protutržišni ‚cilj‘ i ‚posljedica‘ – Izuzeće na temelju članka 101. stavka 3. UFEU-a – Uvjeti – Članak 102. UFEU-a – Zlouporaba vladajućeg položaja – Opravdanje – Pretpostavke – Članak 56. UFEU-a – Zapreke slobodnom pružanju usluga – Opravdanje – Uvjeti – Teret dokazivanja“*

Fédération internationale de football association (FIFA) udruženje je osnovano u skladu sa švicarskim pravom, čiji je cilj, među ostalim, utvrđivanje pravila i odredbi kojima se uređuju nogomet i srodna pitanja, kao i kontrola svih vrsta nogometa na svjetskoj razini, ali i organiziranje vlastitih međunarodnih natjecanja. FIFA se sastoji od nacionalnih nogometnih saveza koji su članovi jedne od šest kontinentalnih konfederacija koje ona priznaje, među kojima je Union des associations européennes de football (UEFA), koji je udruženje osnovano u skladu sa švicarskim pravom, a njegove su glavne zadaće pratiti i nadzirati razvoj nogometa na europskoj razini u svim njegovim oblicima. Kao članovi FIFA-e i UEFA-e, ti nacionalni savezi imaju obvezu, među ostalim, osigurati da njihovi vlastiti članovi ili pridruženi članovi poštuju statut, pravilnike, upute i odluke tijela FIFA-e i UEFA-e, kao i da ih poštuju svi dionici u nogometu, osobito profesionalne lige, klubovi i igrači.

U skladu s njihovim statutima FIFA i UEFA imaju ovlast odobriti održavanje međunarodnih natjecanja profesionalnog nogometa i osobito natjecanja između nogometnih klubova koji su pridruženi nacionalnom savezu (ili „međuklupska nogometna natjecanja“). Mogu i organizirati takva natjecanja te iskorištavati različita prava povezana s njima.

European Superleague Company, SL (u daljnjem tekstu: ESLC) društvo je osnovano u skladu sa španjolskim pravom, a osnovalo ga je nekoliko profesionalnih nogometnih klubova s ciljem organiziranja novog godišnjeg europskog međuklupskog nogometnog natjecanja, pod nazivom „Superliga“.

Sporazumom među dioničarima i o ulaganju, kojim se obvezuje nositelje projekta, uspostavljanje Superlige uvjetuje se FIFA-inim ili UEFA-inim priznavanjem kao novog natjecanja usklađenog s njihovim statutima.

Nakon najave uspostavljanja Superlige, FIFA i UEFA objavile su 21. siječnja 2021. zajedničku izjavu u kojoj su navele da odbijaju priznati to novo natjecanje te su upozorile na to da će svaki igrač ili klub koji sudjeluje u tom natjecanju biti izbačen iz natjecanja koja organiziraju FIFA i UEFA. U jednom drugom priopćenju UEFA i nekoliko nacionalnih saveza podsjetilo je na mogućnost donošenja stegovnih mjera protiv sudionika u Superligi, osobito njihova isključenja iz određenih velikih europskih i svjetskih natjecanja.

U tim je okolnostima ESLC podnio Juzgadu de lo Mercantil no 17 de Madrid (Trgovački sud br. 17 u Madridu, Španjolska) tužbu kojom se u biti tražilo da se utvrdi nezakonitost i štetnost tih izjava, kao i postupanja kojima FIFA, UEFA i nacionalni savezi koji su njihovi članovi mogu konkretizirati te izjave.

Prema mišljenju tog suda, FIFA i UEFA drže monopol ili su barem u vladajućem položaju na tržištu organiziranja i komercijaliziranja međunarodnih međuklupskih nogometnih natjecanja, kao i na tržištu iskorištavanja različitih prava povezanih s tim natjecanjima. U tom kontekstu pita jesu li određene odredbe statuta FIFA-e i UEFA-e u skladu s pravom Unije, osobito člancima 101. i 102. UFEU-a, kao i odredbama koje se odnose na različite temeljne slobode zajamčene UFEU-om.

Sud zasjeda u velikom vijeću i u presudi, objavljenoj na isti dan kao druge dvije presude<sup>250</sup> u pogledu primjene gospodarskog prava Unije na pravila koja su uvela međunarodna ili nacionalna sportska udruženja, pojašnjava uvjete u kojima se može smatrati da pravila koja su uspostavila FIFA i UEFA i koja se odnose, s jedne strane, na prethodno odobrenje međunarodnih međuklupskih nogometnih natjecanja, sudjelovanje nogometnih klubova i igrača u tim natjecanjima, kao i sankcije uvedene uz ta pravila te, s druge strane, na iskorištavanje različitih prava povezanih s tim natjecanjima, predstavljaju

---

<sup>250</sup> Presude od 21. prosinca 2023., *International Skating Union/Komisija* (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)) i od 21. prosinca 2023., *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#))

zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a, kao i protutržišni zabranjeni sporazum u smislu članka 101. UFEU-a. Odlučuje i o tome jesu li ta pravila koja se odnose na prethodno odobrenje, sudjelovanje i sankcioniranje usklađena sa slobodom pružanja usluga zajamčenom u članku 56. UFEU-a.

### **Ocjena Suda**

Uvodno, Sud iznosi tri niza napomena.

Najprije pojašnjava da se pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se isključivo na pravila koje su donijele FIFA i UEFA i koja se odnose, s jedne strane, na prethodno odobrenje međunarodnih međuklupskih nogometnih natjecanja i sudjelovanje profesionalnih nogometnih klubova i njihovih igrača u tim natjecanjima i, s druge strane, iskorištavanje različitih prava povezanih s tim natjecanjima. Od Suda se stoga ne traži da zauzme stajalište ni o postojanju same FIFA-e i UEFA-e ni o osnovanosti drugih pravila koje su donijela ta dva udruženja, a niti, naposljetku, o postojanju ili obilježjima samog projekta Superlige, bilo s obzirom na pravila tržišnog natjecanja, bilo s obzirom na gospodarske slobode propisane UFEU-om.

Nadalje, Sud napominje da su sva pravila u pogledu kojih mu se upućuju pitanja obuhvaćena područjem primjene odredbi UFEU-a koje se odnose na tržišno natjecanje, kao i onih koje se odnose na slobode kretanja. U tom pogledu podsjeća na to da je bavljenje sportom, s obzirom na to da predstavlja gospodarsku djelatnost, obuhvaćeno odredbama prava Unije koje se primjenjuju kad je riječ o takvoj djelatnosti, osim određenih posebnih pravila donesenih isključivo zbog negospodarskih razloga koja se odnose samo na pitanja koja se tiču samo sporta kao takvog. Međutim, pravila o kojima je riječ, neovisno o tome jesu li FIFA-ina ili UEFA-ina, nisu obuhvaćena takvom iznimkom jer se odnose na bavljenje nogometom kao gospodarskom djelatnosti.

Naposljetku kad je riječ o posljedicama koje se mogu povezati s člankom 165. UFEU-a, u kojem se navode ciljevi dodijeljeni djelovanju Unije u području sporta i načini na koje se može doprinijeti postizanju tih ciljeva, Sud napominje da ta odredba nije posebno pravilo kojim se sport u cijelosti ili djelomično izuzima iz ostalih odredbi primarnog prava Unije koje se mogu primijeniti na njega ili kojim se nalaže posebno postupanje prema sportu u okviru te primjene. Osim toga, podsjeća na to da se nedvojbene posebnosti koje obilježavaju sportsku aktivnost mogu uzeti u obzir, među ostalim elementima i pod uvjetom da su relevantne, prilikom primjene odredbi UFEU-a koje se odnose na pravo tržišnog natjecanja i slobode kretanja, jer se to uzimanje u obzir ipak može provesti samo u okviru i uz poštovanje uvjeta i kriterija primjene predviđenih u svakoj od tih odredbi.

S obzirom na te napomene i nakon što je Sud istaknuo da FIFA-u i UEFA-u treba kvalificirati kao „poduzetnike” u smislu prava tržišnog natjecanja Unije jer obavljaju gospodarske djelatnosti kao što su organizacija nogometnih natjecanja i iskorištavanje prava povezanih s tim natjecanjima, razmatra, na prvom mjestu, pitanje može li se smatrati da FIFA-ino i UEFA-ino uspostavljanje pravila koja se odnose na prethodno odobrenje međuklupskih nogometnih natjecanja i sudjelovanje u njima, podložno sankcijama, predstavlja, s jedne strane, zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a i, s druge strane, protutržišni zabranjeni sporazum u smislu članka 101. UFEU-a.

U tom pogledu, Sud ističe da se na temelju posebnosti profesionalnog nogometa, osobito njegove važnosti u društvenom, kulturnom i medijskom smislu, kao i činjenice da taj sport počiva na otvorenosti i sportskim zaslugama može smatrati da je legitimno na organizaciju i odvijanje međunarodnih natjecanja profesionalnog nogometa primijeniti zajednička pravila kojima se nastoje zajamčiti ujednačenost i koordinacija tih natjecanja u ukupnom rasporedu, kao i promicati održavanje sportskih natjecanja koja se temelje na jednakim prilikama i zaslugama. Usto, legitimno je osigurati poštovanje tih zajedničkih pravila na temelju pravila kao što su ona koja su FIFA i UEFA uspostavile u pogledu prethodnog odobrenja navedenih natjecanja te sudjelovanja klubova i igrača u njima. Iz toga slijedi da se, u posebnom kontekstu profesionalnog nogometa i gospodarskih djelatnosti do kojih dovodi bavljenje tim sportom, ni donošenje tih pravila ni njihova provedba načelno i općenito ne

mogu kvalificirati kao „zlouporaba vladajućeg položaja“ u smislu članka 102. UFEU-a. Isto vrijedi za sankcije uvedene uz ta pravila jer su takve sankcije načelno legitimne kako bi se zajamčila djelotvornost navedenih pravila.

Suprotno tomu, na temelju nijedne posebnosti ne može se smatrati da su legitimni donošenje i provedba pravila, kao i sankcija uvedenih uz ta pravila, koja nisu uređena materijalnim kriterijima ni postupovnim pravilima kojima se može osigurati njihova transparentnost, objektivnost, nediskriminirajuća priroda i proporcionalnost. Konkretnije, te kriterije i uvjete mora se utvrditi u pristupačnom obliku prije bilo kakve provedbe predmetnih pravila. Usto, kako bi se navedeni kriteriji i navedeni uvjeti mogli smatrati nediskriminirajućima, njima se ne smije organizaciju i komercijalizaciju trećih natjecanja te sudjelovanje klubova i igrača u njima uvjetovati zahtjevima koji su različiti od onih primjenjivih na natjecanja koja organizira i komercijalizira subjekt koji donosi odluke ili koji su istovjetni ili slični, ali koje poduzetniku koji nema isti status udruženja ili ne raspolaže istim ovlastima kao taj subjekt i koji se stoga nalazi u različitoj situaciji od njegove bilo nemoguće ili pretjerano teško ispuniti. Naposljetku, kako sankcije uvedene uz ta pravila ne bi bile diskrecijske prirode, treba ih urediti kriterijima koji trebaju i sami biti ne samo transparentni, objektivni, precizni i nediskriminirajući, nego njima treba i zajamčiti da se te sankcije u svakom konkretnom slučaju određuju u skladu s načelom proporcionalnosti s obzirom na, među ostalim, prirodu, trajanje i težinu utvrđene povrede.

Iz toga slijedi da, u slučaju u kojem pravila koja se odnose na prethodno odobrenje, sudjelovanje i sankcioniranje nisu uređena materijalnim kriterijima ni postupovnim pravilima kojima se može zajamčiti njihova transparentnost, objektivnost, preciznost, nediskriminirajuća priroda i proporcionalnost, njihovo donošenje i provedba predstavljaju zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a.

Kad je riječ o primjeni članka 101. UFEU-a na navedena pravila, Sud ističe da, iako se donošenje tih pravila koja se odnose na prethodno odobrenje međuklupskih nogometnih natjecanja može obrazložiti postizanjem određenih legitimnih ciljeva, kao što je cilj da se osigura poštovanje načela, vrijednosti i pravila igre na kojima se temelji profesionalni nogomet, tim se pravilima FIFA-i UEFA-i dodjeljuje ovlast odobravanja, nadziranja ili uvjetovanja pristupa bilo kojeg potencijalno konkurentnog poduzetnika tržištu o kojem je riječ i stoga ovlast određivanja stupnja konkurentnosti koji može postojati na tom tržištu te uvjeta u kojima se to eventualno tržišno natjecanje može odvijati.

Osim toga, pravilima koja se odnose na sudjelovanje klubova i igrača u takvim natjecanjima može se ojačati protutržišni cilj koji je svojstven svakom mehanizmu prethodnog odobrenja koji nije popraćen ograničenjima, obvezama i kontrolama kojima se može zajamčiti njegova transparentnost, objektivnost, preciznost i nediskriminirajuća priroda, time što se svakog poduzetnika koji organizira potencijalno konkurentno natjecanje sprečava da korisno iskoristi resurse dostupne na tržištu, odnosno klubove i igrače, uzimajući u obzir da se tim klubovima i igračima u slučaju sudjelovanja u natjecanju koje nisu prethodno odobrile FIFA i UEFA mogu izreći sankcije koje nisu uređene nijednim materijalnim kriterijem ni postupovnim pravilom kojim se može osigurati njihova transparentnost, objektivnost, preciznost, nediskriminirajuća priroda i proporcionalnost.

Iz toga slijedi da predmetna pravila, u slučaju u kojem nisu uređena takvim kriterijima ni postupovnim pravilima po samoj svojoj prirodi imaju dovoljno visok stupanj štetnosti za tržišno natjecanje te stoga treba smatrati da je njihov cilj spriječiti to tržišno natjecanje. Ona su stoga obuhvaćena zabranom iz članka 101. stavka 1. UFEU-a a da pritom nije potrebno ispitati njihove stvarne ili potencijalne učinke.

Na drugom mjestu Sud razmatra pitanje može li se na predmetna pravila koja se odnose na prethodno odobrenje, sudjelovanje i sankcioniranje primijeniti iznimka ili mogu li se ona smatrati opravdanima. U tom pogledu, Sud podsjeća, kao prvo, na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da određena posebna postupanja, kao što su etička ili deontološka pravila koja je donijelo udruženje, ne moraju biti obuhvaćena zabranom iz članka 101. stavka 1. UFEU-a, čak i ako imaju svojstven učinak ograničavanja tržišnog natjecanja, ako su opravdana nastojanjem da se postignu legitimni ciljevi u

općem interesu koji sami po sebi nisu protutržišni i ako se utvrdi da su sredstva upotrijebljena u tu svrhu potrebna i proporcionalna. Međutim, Sud pojašnjava da se ta sudska praksa ne može primijeniti kad je riječ o postupanjima kojima se samom njihovom prirodom povređuje članak 102. UFEU-a i koja imaju dovoljan stupanj štetnosti kako bi se moglo smatrati da je njihov „cilj” spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje u smislu članka 101. UFEU-a.

Kao drugo, kad je riječ o iznimci predviđenoj člankom 101. stavkom 3. UFEU-a, stranka koja se poziva na njezinu primjenu dužna je dokazati da su ispunjena četiri kumulativna uvjeta. Prema tome, razmatrano postupanje treba s dostatnim stupnjem vjerojatnosti omogućiti povećanje učinkovitosti i istodobno potrošačima pravedan udio u koristi koja proizlazi iz tog povećanja učinkovitosti, a da se pritom ne nalažu ograničenja koja nisu nužna za postizanje takvog povećanja učinkovitosti i da se ne onemoguću svako stvarno tržišno natjecanje u odnosu na znatan dio proizvoda ili usluga o kojima je riječ.

Na sudu koji je uputio zahtjev je da na temelju dokaza koje su podnijele stranke glavnog postupka ocijeni jesu li se u ovom slučaju poštovali ti uvjeti. S obzirom na navedeno, kad je riječ o posljednjem uvjetu koji se odnosi na omogućivanje postojanja stvarnog tržišnog natjecanja, Sud napominje da će sud koji je uputio zahtjev trebati uzeti u obzir činjenicu da pravila koja se odnose na prethodno odobrenje, sudjelovanje i sankcioniranje nisu uređena materijalnim kriterijima ni postupovnim pravilima kojima se može zajamčiti njihova transparentnost, objektivnost, preciznost i nediskriminirajuća priroda jer takva situacija subjektima koji su donijeli ta pravila može omogućiti da spriječe svako tržišno natjecanje na tržištu organizacije i komercijalizacije međuklupskih nogometnih natjecanja na području Unije.

U tom smislu, iz sudske prakse Suda koja se odnosi na članak 102. UFEU-a proizlazi da se na zlouporabu poduzetnika u vladajućem položaju ne mora primijeniti zabrana iz te odredbe ako predmetni poduzetnik dokaže da je njegovo postupanje bilo objektivno opravdano okolnostima koje ne ovise o poduzetniku te je proporcionalno tom opravdanju ili da se može kompenzirati, ili čak nadmašiti, povećanjem učinkovitosti od kojeg koristi imaju i potrošači.

U ovom slučaju, kad je riječ, s jedne strane, o eventualnom objektivnom opravdanju, cilj pravila koja su uspostavile FIFA i UEFA sankcija jest da se organizaciju svakog natjecanja te vrste prepusti tim subjektima, uz opasnost da se trećem poduzetniku posve onemoguću tržišno natjecanje, tako da takvo postupanje predstavlja zlouporabu vladajućeg položaja koja je zabranjena člankom 102. UFEU-a i koja nije opravdana objektivnom i poslovnom potrebom. S druge strane, kad je riječ o koristima u smislu učinkovitosti, na tim je dvama sportskim udruženjima da pred sudom koji je uputio zahtjev dokažu da njihovo postupanje može omogućiti povećanje učinkovitosti, da takvo povećanje učinkovitosti neutralizira moguće štetne učinke tog postupanja na tržišno natjecanje na tržištima o kojima je riječ i na interese potrošača, da je navedeno postupanje neophodno za postizanje takvog povećanja učinkovitosti i da se njime ne onemogućuje stvarno tržišno natjecanje ukidanjem svih ili većeg dijela postojećih izvora stvarnog ili potencijalnog tržišnog natjecanja.

Na trećem mjestu, kad je riječ o FIFA-inim i UEFA-inim pravilima koja se odnose na prava koja mogu proizići iz natjecanja međuklupskih natjecanja profesionalnog nogometa koja organiziraju ta dva subjekta, Sud napominje da se ta pravila se, s obzirom na njihov sadržaj, ciljeve koji se njima objektivno nastoje postići u pogledu tržišnog natjecanja te njihov gospodarski i pravni kontekst, ne sprečavaju samo svako tržišno natjecanje među tim klubovima pridruženima nacionalnim nogometnim savezima koji su članovi FIFA-e i UEFA-e, u okviru komercijalizacije različitih prava povezanih s utakmicama u kojima sudjeluju profesionalni nogometni klubovi, nego i utječu na funkcioniranje tržišnog natjecanja na štetu trećih poduzetnika koji posluju na nizu tržišta medija ili usluga koja se nalaze prije te komercijalizacije, na štetu potrošača i televizijskih gledatelja.

Iz toga slijedi da takva pravila imaju cilj sprečavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja na različitim mjerodavnim tržištima, u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a, i predstavljaju „zlouporabu” vladajućeg položaja, u smislu članka 102. UFEU-a, osim ako se ne utvrdi da su opravdana, osobito s obzirom na

postizanje povećanja učinkovitosti kao i korist za potrošače. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da odredi, s jedne strane, omogućuje li pregovaranje o kupnji tih pravila od tih isključivih prodavatelja stvarnim ili potencijalnim kupcima da smanje troškove transakcija kao i nesigurnost s kojom bi se suočili da moraju pregovarati u svakom slučaju zasebno s klubovima sudionicima i, s druge strane, omogućuje li prihod koji se ostvari centraliziranom prodajom navedenih prava da se dokazano osigura određeni oblik solidarne preraspodjele u nogometu u korist svih korisnika.

Na četvrtom i posljednjem mjestu, Sud utvrđuje da pravila koja se odnose na prethodno odobrenje, sudjelovanje i sankcioniranje predstavljaju prepreku slobodi pružanja usluga koja je propisana člankom 56. UFEU-a. Naime, budući da ta pravila omogućuju FIFA-i i UEFA-i da diskrecijski kontroliraju mogućnost svakog trećeg poduzetnika da organizira i komercijalizira međuklupska nogometna natjecanja na području Unije, mogućnost svakog profesionalnog nogometnog kluba da sudjeluje u tim natjecanjima, kao i, posredno, mogućnost svakog drugog poduzetnika da pruža usluge povezane s organizacijom ili komercijalizacijom navedenih natjecanja, tim se pravilima ne samo ometaju ili čine manje privlačnima različite gospodarske djelatnosti o kojima je riječ, nego ih se i sprečava time što se pristup tim djelatnostima ograničava svakom novom gospodarskom subjektu. Osim toga, zbog nepostojanja objektivnih, nediskriminirajućih i unaprijed poznatih kriterija kojima se uređuju ta pravila ne može se smatrati da je donošenje tih pravila opravdano legitimnim ciljem u općem interesu.

### 3. Koncentracije

#### Presuda od 13. srpnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, [EU:C:2023:561](#))

*„Žalba – Tržišno natjecanje – Uredba (EZ) br. 139/2004 – Kontrola koncentracija između poduzetnika – Usluge pokretnih telekomunikacija – Odluka kojom se koncentracija proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem – Oligopolističko tržište – Bitno ograničavanje stvarnog tržišnog natjecanja – Nekoordinirani učinci – Standard dokazivanja – Margina prosudbe Europske komisije u području gospodarstva – Granice sudskog nadzora – Smjernice o horizontalnim koncentracijama – Relevantni čimbenici za dokazivanje bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja – Pojmovi ‚značajna snaga tržišnog natjecanja‘ i ‚bliski konkurenti‘ – Bliskost tržišnog natjecanja između sudionika koncentracije – Kvantitativna analiza učinaka planirane koncentracije na cijene – Učinkovitost – Iskrivljavanje – Prigovor koji je Opći sud Europske unije istaknuo po službenoj dužnosti – Ukidanje“*

Predložena koncentracija između dvaju od četiriju operatora pokretne telefonske mreže koji posluju na maloprodajnom tržištu pokretnih telekomunikacijskih usluga u Ujedinjenoj Kraljevini prijavljena je Europskoj komisiji 11. rujna 2015. Ta koncentracija trebala je omogućiti društvu CK Hutchison Holdings Ltd da posredstvom svojeg neizravnog društva kćeri Hutchison 3G UK Investments Ltd, koje je postalo CK Telecoms UK Investments Ltd (u daljnjem tekstu: CK Telecoms), stekne isključivu kontrolu nad društvom Telefónica Europe plc (u daljnjem tekstu: O2). Nakon provedbe predložene koncentracije Hutchison 3G UK Ltd (u daljnjem tekstu: Three), neizravno društvo kći CK Hutchison Holdingsa, i O2 postali bi glavni dionici na tom tržištu, ispred preostalih dvaju operatora, a to su: EE Ltd, društvo kći BT Group plc (u daljnjem tekstu: BT/EE) i bivši dugogodišnji operator, te društvo Vodafone.

U odluci od 11. svibnja 2016.<sup>251</sup> Komisija je, u skladu s Uredbom o koncentracijama<sup>252</sup> te u skladu sa svojim Smjernicama za ocjenu horizontalnih koncentracija<sup>253</sup>, proglasila koncentraciju nespojivom s unutarnjim tržištem. Ta je institucija razvila tri „teorije štete”. Naime, ona je ocijenila da bi koncentracija dovela do bitnog ograničavanja tržišnog natjecanja zbog nekoordiniranih učinaka koji proizlaze, kao prvo, iz uklanjanja značajnih konkurentskih pritisaka na maloprodajnom tržištu (prva „teorija štete”), koji bi vjerojatno doveli do povećanja cijena pokretnih telekomunikacijskih usluga i do ograničenja izbora za potrošače. Kao drugo, budući da predmetno tržište obilježava činjenica da su BT/EE i Three, s jedne strane, te Vodafone i O2, s druge strane, sklopili sporazume o dijeljenju mreže, koncentracija bi negativno utjecala na kvalitetu usluga za potrošače time što bi spriječila razvoj infrastrukture pokretne mreže u Ujedinjenoj Kraljevini (druga „teorija štete”). Kao treće, koncentracija bi mogla imati znatne nekoordinirane učinke na veleprodajno tržište (treća „teorija štete”).

Nakon što mu je društvo CK Telecoms podnijelo tužbu za poništenje sporne odluke, Opći sud bio je pozvan prvi put izjasniti se o uvjetima primjene Uredbe o koncentracijama na koncentraciju na oligopolističkom tržištu kojom se ne stvara niti jača individualni ili kolektivni vladajući položaj, ali koja može dovesti do nekoordiniranih učinaka.

Presudom od 28. svibnja 2020.<sup>254</sup> Opći sud poništio je spornu odluku, pri čemu je u biti ocijenio da Komisija nije uspjela dokazati da će prijavljena koncentracija dovesti do nekoordiniranih učinaka koji mogu predstavljati bitno ograničavanje stvarnog tržišnog natjecanja, bilo na maloprodajnom tržištu, u skladu s prvom i drugom teorijom štete, bilo na veleprodajnom tržištu, u skladu s trećom teorijom.

Komisija je podnijela žalbu protiv pobijane presude.

Sud, odlučujući u velikom vijeću, u svojoj presudi ocjenjuje osnovanima većinu Komisijinih prigovora sadržanih u šest žalbenih razloga koje je ona istaknula u prilog osnovanosti žalbe i, posljedično, ukida pobijanu presudu u cijelosti. Tom prilikom on pojašnjava, među ostalim, sljedeće: (i.) standard dokazivanja koji se zahtijeva od Komisije prilikom utvrđivanja mogućeg postojanja bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja, (ii.) tumačenje članka 2. stavka 3. Uredbe o koncentracijama, (iii.) opseg sudskog nadzora, (iv.) tumačenje pojmova „značajna snaga tržišnog natjecanja” i „bliski konkurenti”, (v.) učinkovitost koju Komisija može uzeti u obzir i (vi.) sveukupnu ocjenu relevantnih čimbenika koji mogu utjecati na vjerojatnost da će koncentracija dovesti do znatnih nekoordiniranih učinaka na oligopolističkom tržištu.

## Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ispituje žalbeni razlog kojim se u načelu nastoji osporiti utvrđenje Općeg suda u pogledu standarda dokazivanja koji se zahtijeva od Komisije u okviru prospektivne analize učinaka

---

<sup>251</sup> Odluka Komisije od 11. svibnja 2016. o proglašenju koncentracije nespojivom s unutarnjim tržištem (predmet M.7612 – Hutchison 3G UK/Telefónica UK), priopćena pod brojem dokumenta C(2016) 2796 i dostupna na engleskom jeziku, u verziji koja nije povjerljiva, na sljedećoj adresi: <[https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612\\_6555\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf)>, objavljena u obliku sažetka u *Službenom listu Europske unije* (SL 2016., C 357, str. 15., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

<sup>252</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2004., L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73.)

<sup>253</sup> Smjernice za ocjenu horizontalnih koncentracija prema Uredbi Vijeća o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2004., C 31, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 59.; u daljnjem tekstu: Smjernice)

<sup>254</sup> Presuda od 28. svibnja 2020., *CK Telecoms UK Investments/Komisija* (T-399/16, [EU:T:2020:217](https://eur-lex.europa.eu/eli/tj/2020/217), u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

koncentracije o kojoj je riječ, kako bi se potvrdilo možebitno postojanje bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja kojim se može opravdati odluka o nespojivosti.

Kada je riječ o utvrđivanju zahtijevanog standarda dokazivanja, Sud najprije napominje da su odredbe Uredbe o koncentracijama kojima se određuju Komisijine ovlasti u području kontrole koncentracija<sup>255</sup> jednake kada je riječ o zahtjevima dokazivanja koji se primjenjuju na Komisiju kada provjerava ograničava li bitno prijavljena koncentracija stvarno tržišno natjecanje i treba li je, posljedično, proglasiti nespojivom ili spojivom s unutarnjim tržištem. S tim u vezi Sud podsjeća na to da analiza koja se na taj način zahtijeva ne može počivati ni na kakvoj općoj pretpostavci spojivosti ili nespojivosti s unutarnjim tržištem. Osim toga, zahtijevani standard dokazivanja ne ovisi ni o vrsti koncentracije koju razmatra Komisija ni o složenosti svojstvenoj tvrdnji o ograničavanju tržišnog natjecanja iznesenoj u pogledu prijavljene koncentracije. U tim okolnostima, uzimajući u obzir prospektivnost zahtijevane gospodarske analize, Sud smatra da je za potrebe donošenja odluke o koncentraciji dovoljno da Komisija dostatno uvjerljivim i dosljednim dokazima pokaže da je više moguće nego nemoguće da će ta koncentracija dovesti ili da neće dovesti do bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu ili na njegovu značajnom dijelu. Prema tome, Opći sud primijenio je zahtjev dokazivanja koji ne proizlazi iz Uredbe o koncentracijama, kako je tumači Sud, čime je počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u pobijanoj presudi ocijenio da je Komisija dužna dokazati s „ozbiljnom vjerojatnosti postojanje bitnog ograničavanja” stvarnog tržišnog natjecanja nakon koncentracije i da je „zahtjev dokazivanja koji je primjenjiv u ovom slučaju posljedično stroži od zahtjeva dokazivanja u skladu s kojim bi bitno ograničavanje stvarnog tržišnog natjecanja bilo „više moguće nego nemoguće”.

Kao drugo, Sud smatra pogrešnim način na koji je Opći sud protumačio članak 2. stavak 3. Uredbe o koncentracijama u vezi s njezinom uvodnom izjavom 25., kada je riječ o uvjetima koji se moraju ispuniti da bi se dokazalo možebitno postojanje bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja koje proizlazi iz koncentracije koja ima nekoordinirane učinke na oligopolističkom tržištu. Opći sud ocijenio je da se u toj uvodnoj izjavi propisuju dva kumulativna uvjeta pod kojima takvi učinci mogu, u određenim okolnostima, imati za posljedicu bitno ograničavanje stvarnog tržišnog natjecanja, a to su, s jedne strane, uklanjanje značajnih konkurentskih pritisaka koje su sudionici koncentracije izvršavali jedni na druge i, s druge strane, smanjenje konkurentskih pritisaka na ostale konkurente. Na taj način, spomenuti je sud zahtijevao od Komisije da dokaže ispunjenje tih dvaju uvjeta u predmetnom slučaju. Međutim, budući da takvo tumačenje, prema kojem su spomenuti uvjeti kumulativni, podrazumijeva da uklanjanje značajnih konkurentskih pritisaka koje su sudionici koncentracije izvršavali jedni na druge i jednostrano povećanje cijena do kojega bi to moglo dovesti nisu nikada sami za sebe dovoljni za dokazivanje bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja, to tumačenje nije u skladu s ciljem Uredbe o koncentracijama, a to je uspostava kontrole svih koncentracija koje bi mogle dovesti do takvog ograničavanja, uključujući one koje dovode do nekoordiniranih učinaka.

U skladu s prethodnim načelnim razmatranjima Sud ispituje, kao treće, žalbeni razlog u okviru kojega Komisija u biti prigovara Općem sudu najprije to da je prekoračio granice svojeg sudskog nadzora prilikom tumačenja pojmova „značajna snaga tržišnog natjecanja” i „bliski konkurenti”, potom, da je iskrivio spornu odluku i Komisijin odgovor na tužbu i, naposljetku, da je pogrešno protumačio pojmove „značajna snaga tržišnog natjecanja” i „bliski konkurenti” iz Smjernica.

U tom pogledu Sud najprije naglašava da se Općem sudu ne može prigovoriti to da je prekoračio granice svojeg sudskog nadzora prilikom tumačenja tih pojmova. Naime, iako je točno da primjena

---

<sup>255</sup> Vidjeti u ovom slučaju članak 2. stavke 2. i 3. i članak 8. stavke 1. i 3. Uredbe o koncentracijama.



navedenih pojmova zahtijeva gospodarsku analizu, sud Unije nadležan je za njihovo tumačenje u okviru provedbe nadzora Komisijinih odluka u području kontrole koncentracija.

Međutim, nakon što je Sud ispitao osporavane dijelove obrazloženja zaključio je da nepravilnosti koje je utvrdio Opći sud u vezi s primjenom navedenih pojmova proizlaze iz iskrivljavanja sporne odluke te iz pogrešnog tumačenja pojmova „značajna snaga tržišnog natjecanja” i „bliski konkurenti”.

S jedne strane, iz te odluke ne proizlazi da je Komisija zaključila da su uklanjanje „značajne snage tržišnog natjecanja” ili bliskost tržišnog natjecanja dostatni sami za sebe da u predmetnom slučaju dokažu postojanje bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja. Opći sud stoga je iskrivio smisao sporne odluke kada je ocijenio suprotno. S druge strane, Sud utvrđuje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da je za kvalifikaciju poduzetnika kao „značajne snage tržišnog natjecanja” potrebno da Komisija dokaže osobito to da je poduzetnik o kojem je riječ izrazito agresivno konkurirao na tržištu svojim cijenama i primoravao ostale dionike na tržištu da se usklade s tim cijenama iako joj je bilo dovoljno dokazati da je taj poduzetnik imao više utjecaja na proces tržišnog natjecanja nego što bi na to upućivali njegovi tržišni udjeli odnosno slična mjerila, kao što to potvrđuje točka 37. Smjernica. Prema tome, Opći sud pogrešno je utvrdio u predmetnom slučaju da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da je društvo Three obuhvaćeno tim pojmom. Isto tako, Sud smatra da, za potrebe primjene pojma „bliski konkurenti”, Opći sud također nije mogao od Komisije osnovano zahtijevati da dokaže „osobitu” bliskost sudionika koncentracije kako bi ih se moglo kvalificirati kao „bliske konkurente”.

Kada je riječ, kao četvrto, o kvantitativnoj analizi učinaka predložene koncentracije na cijene, koju je Opći sud također ocijenio nedovoljno potkrijepljenom, nakon ispitivanja relevantnih točaka pobijane presude dolazi se do zaključka da nijedan od elemenata koje je utvrdio Opći sud ne može poduprijeti zaključak kojemu se prigovara.

Naime, s jedne strane, Opći sud je – nakon što je usporedio navodno nespornu procjenu predviđenog povećanja cijena u predmetnom slučaju s višim vrijednostima iz drugih predmeta – naveo da te vrijednosti Komisija nije smatrala „značajnima”, čime je iskrivio njezine podneske u prvostupanjskom postupku, koji otkrivaju neslaganje stranaka u pogledu procjene koju valja prihvatiti, te je pogrešno usporedio ovaj predmet s tim drugim predmetima iz područja koncentracija koje je ispitivala Komisija.

S druge strane, Opći sud također je pogriješio kada je ocijenio da je Komisija u svoju kvantitativnu analizu morala uključiti „standardnu” učinkovitost koja je, prema mišljenju tog suda, svojstvena svakoj koncentraciji. Naime, Sud smatra da je na samim sudionicima koncentracije da dokažu takve učinke kojima se pogoduje tržišnom natjecanju i čije se postojanje, štoviše, ne može presumirati.

Kao peto, Sud ispituje žalbeni razlog u okviru kojega Komisija prigovara Općem sudu da nije analizirao omogućuju li svi relevantni čimbenici zaključak da je ona u predmetnom slučaju uspjela dokazati da će predložena koncentracija dovesti do bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja i da je stoga taj sud svoje ispitivanje pogrešno ograničio na određene čimbenike na kojima počiva prva teorija štete te na pitanje jesu li ti čimbenici, promatrani odvojeno, dostatni za dokazivanje navedenog ograničavanja. Sud prihvaća taj žalbeni razlog i utvrđuje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što – nakon što je ispitao osnovanost čimbenika i utvrđenja koje je osporavao CK Telecoms u prvostupanjskom postupku te s obzirom na ishod tog ispitivanja – nije proveo sveukupnu ocjenu relevantnih čimbenika i utvrđenja kako bi provjerio je li Komisija dokazala postojanje bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja.

Kao šesto, Sud ispituje razloge koji se navode u žalbi, a zbog kojih je Opći sud odbacio Komisijinu analizu na temelju druge teorije štete. U tom pogledu Sud smatra, kao prvo, da je utvrđenje Općeg suda prema kojem Komisija nije provela ocjenu mogućeg pogoršanja kvalitete mreže poduzetnika nastalog predloženom koncentracijom rezultat iskrivljavanja sporne odluke. S druge strane, Sud napominje da CK Telecoms nije Komisiji prigovarao pred Općim sudom to da nije pojasnila ili analizirala odgovarajući vremenski okvir u kojem je namjeravala utvrditi postojanje nekoordiniranih

učinaka i bitnog ograničavanja stvarnog tržišnog natjecanja. Međutim, Opći sud na vlastitu je inicijativu analizirao tu problematiku. Na taj je način on pogrešno po službenoj dužnosti istaknuo prigovor koji se, međutim, ne može smatrati razlogom koji se odnosi na javni poredak.

Imajući u vidu opseg, prirodu i doseg pogrešaka koje je počinio Opći sud, a koje utječu na njegovo cijelo rasuđivanje izneseno u pobijanoj presudi, Sud smatra da tu presudu valja ukinuti. Budući da je Opći sud donio presudu bez razmatranja svih istaknutih tužbenih razloga te da priroda i doseg pogrešaka koje je utvrdio Sud zahtijevaju u bitnom provođenje nove analize, Sud smatra da stanje postupka ne dopušta donošenje konačne odluke o sporu te stoga predmet vraća na ponovno suđenje Općem sudu.

#### 4. Državne potpore

##### Presuda od 12. siječnja 2023. (veliko vijeće), DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, [EU:C:2023:1](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Nacionalni propis kojim se predviđa obveza javnog operatora da električnu energiju kupuje po cijeni višoj od tržišne cijene od proizvođača energije iz obnovljivih izvora – Neplaćanje jednog dijela potpore o kojoj je riječ – Zahtjev za plaćanje naknade koji su podnijeli ti proizvođači javnom tijelu različitom od onog koje je u načelu dužno, u skladu s tim nacionalnim propisom, isplatiti tu potporu i čiji je proračun isključivo namijenjen osiguravanju vlastita rada – Nova potpora – Obveza prijave – De minimis potpora – Uredba (EU) br. 1407/2013 – Članak 5. stavak 2. – Kumuliranje – Uzimanje u obzir iznosâ potpore koji su već primljeni u referentnom razdoblju na temelju navedenog nacionalnog propisa“*

Društva „DOBELES HES“ SIA i „GM“ SIA (u daljnjem tekstu: proizvođači o kojima je riječ) upravljaju hidroelektranama u Latviji i proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora energije.

Do 7. lipnja 2005., odredba latvijskog Zakona o energiji davala je proizvođačima električne energije, pod određenim uvjetima, pravo na prodaju proizvedenog viška električne energije poduzeću ovlaštenom za distribuciju električne energije po povlaštenoj cijeni, dvostruko višoj od prosječne kupoprodajne cijene električne energije, kako ju je utvrdilo nacionalno regulatorno tijelo. Počevši od stupanja na snagu novih odredbi kojima se uređuje prodaja proizvodnih viškova proizvođača električne energije po povlaštenoj cijeni, to jest od 8. lipnja 2005., jedna je odredba omogućila to da se na proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora energije koji su na taj datum već počeli s radom nastave primjenjivati uvjeti koji su ranije bili na snazi.

Regulatorno tijelo protumačilo je tu odredbu na način da ima učinak zamrzavanja, u odnosu na te proizvođače, primjenjivane povlaštene cijene na njezinu vrijednost koja je bila na snazi 7. lipnja 2005. i stoga je prestalo aktualizirati tu cijenu. Tako su, od navedenog datuma, proizvođači o kojima je riječ prodavali svoje proizvodne viškove po cijeni dvostruko višoj od prosječne kupoprodajne cijene električne energije koja je tada bila na snazi. Međutim, u odluci od 20. siječnja 2010. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija) ocijenio je pogrešnim tumačenje odredbe o kojoj je riječ, koje je utvrdilo regulatorno tijelo, zbog toga što je ono ocijenilo da pojam „cijena“ treba shvatiti kao fiksnu cijenu, a ne kao mehanizam utvrđivanja cijena, tako da je pogrešan bio i zaključak navedenog tijela da od 8. lipnja 2005. više nije nadležno utvrđivati prosječnu kupoprodajnu cijenu električne energije.

U tim okolnostima proizvođači o kojima je riječ podnijeli su regulatornom tijelu pojedinačne zahtjeve za naknadu štete zbog gubitaka koje su pretrpjeli neaktualiziranjem navedene prosječne cijene počevši od 8. lipnja 2005. Nakon što je regulatorno tijelo odbilo prihvatiti njihove zahtjeve, proizvođači o kojima je riječ pokrenuli su 2011. postupak pred upravnim sudom koji je, presudama od 31. svibnja

2019. i 10. srpnja 2019. djelomično prihvatio njihove zahtjeve, pri čemu je plaćanje iznosa koji se stavljaju na teret regulatornom tijelu, a koji odgovaraju državnim potporama, uvjetovao donošenjem odluke Europske komisije o odobravanju takvih potpora.

Regulatorno tijelo podnijelo je protiv tih presuda žalbu u kasacijskom postupku Augstākā tiesi (Vrhovni sud, Latvija). Postavljajući konkretno pitanje o kvalifikaciji spornih naknada štete s obzirom na pojam „državna potpora”, kao i o uvjetima koje, po potrebi, valja ispuniti da bi se dopustilo njihovo plaćanje, imajući u vidu Komisijine ovlasti u tom području, Vrhovni sud odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti niz prethodnih pitanja s tim u vezi, koja su jednako oblikovana u obama predmetima.

U svojoj presudi, koju je donio u velikom vijeću, Sud pojašnjava uvjete pod kojima se nacionalna mjera kojom se proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora energije omogućuje prodaja po višoj cijeni može kvalificirati kao „državna potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Osim toga, ako se mjera o kojoj je riječ kvalificira na navedeni način, iako nije uredno prijavljena Komisiji, Sud ipak priznaje mogućnost da nacionalni sud prihvati zahtjev za plaćanje iznosa na ime takve mjere potpore, pri čemu se plaćanje uvjetuje prethodnom prijavom potpore Komisiji kao i ishođenjem njezina odobrenja u tom smislu.

### **Ocjena Suda**

Sud, kao prvo, nudi elemente tumačenja koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev kako bi utvrdio može li se nacionalna mjera koja je dovela do pred njim pokrenutih postupaka kvalificirati kao „državna potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

U tom pogledu Sud najprije razmatra pitanje čini li intervenciju „putem državnih sredstava” u smislu te odredbe nacionalni propis kojim se poduzeću ovlaštenom za distribuciju električne energije nalaže obveza kupnje električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije po cijeni višoj od tržišne cijene i kojim se propisuje da se iz toga proizišli dodatni troškovi financiraju obveznim davanjem koje snose krajnji potrošači. U ovom slučaju Sud podsjeća na to da se sredstva koja proizlaze iz davanja čiji financijski teret u stvarnosti snosi određena kategorija osoba mogu smatrati „državnim sredstvima” samo ako je davanje o kojemu je riječ obvezno na temelju nacionalnog prava. Prema tome, sredstva ostvarena naplatom poreza ili drugih obveznih davanja na temelju nacionalnog zakonodavstva, kojima se upravlja i koje se raspoređuje sukladno tom zakonodavstvu čine „državna sredstva” u smislu te odredbe. Međutim, činjenica da iznosi cijelo vrijeme ostaju pod javnim nadzorom i tako su na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao „državna sredstva”. Slijedom navedenog, podložno provjerama koje treba izvršiti sud koji je uputio zahtjev, sredstva putem kojih se dodjeljuje cjenovna prednost proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora energije, u skladu s latvijskim zakonodavstvom o kojemu je riječ, čine „državna sredstva” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na dva alternativna kriterija tog pojma.

Osim toga, Sud pojašnjava da datum potpune liberalizacije tržišta električne energije u Latviji nije relevantan za ocjenu treba li potporu koju pruža javni operator u toj državi članici time što kupuje električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije po cijeni višoj od tržišne cijene kvalificirati kao državnu potporu.

Nadalje, prilikom uspostavljanja „državne potpore” u smislu te odredbe nacionalnim propisom, navedenu potporu čini i plaćanje iznosa koji se zahtijeva sudskim putem u skladu s tim propisom. Prema mišljenju Suda, pri utvrđivanju čine li iznosi „državnu potporu” nije bitno kvalificiraju li se, na temelju nacionalnog prava, tužbe kojima se zahtijeva njihovo plaćanje kao „zahtjevi za popravlanje štete” odnosno kao „zahtjevi za naknadu štete”.

Naposljetku, Sud napominje da, iako nacionalni sud može, prema potrebi, donijeti presudu iz koje proizlazi da jedna od stranaka mora, u skladu s nacionalnim pravom, primiti iznos koji odgovara državnoj potpori, to nikako ne znači da on sâm u tom slučaju dodjeljuje tu potporu. Naime, uspostavljanje državne potpore kao takvo ne može proizići iz sudske odluke jer sadržava ocjenu o

primjerenosti koja nije svojstvena sudačkoj dužnosti. Sud iz toga zaključuje da kada nacionalni propis kojim se uspostavlja zakonsko pravo na primitak višeg iznosa za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije čini „državnu potporu“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, zahtjeve upućene sudovima s ciljem cjelovitog ostvarivanja tog prava valja smatrati zahtjevima za plaćanje dijela te državne potpore koji nije primljen, a ne zahtjevima da sud kojem su upućeni dodijeli neku drugu državnu potporu.

Kao drugo, Sud pojašnjava primjenu kriterija predviđenih u Uredbi br. 1407/2013<sup>256</sup> u području *de minimis* potpora, na koje se ne primjenjuje obveza prijave propisana u članku 108. stavku 3. UFEU-a. U tom pogledu Sud ocjenjuje da poštovanje praga *de minimis* potpore utvrđenog u članku 3. stavku 2. te uredbe valja ocjenjivati s obzirom na iznos potpore koji se zahtijeva na temelju mjerodavnog nacionalnog propisa zajedno s iznosom plaćanja koja su u referentnom razdoblju već izvršena na temelju tog propisa.

Kao treće, Sud se izjašnjava o načinu izvršavanja ovlasti nacionalnog suda i Komisije u slučaju u kojem iznosi koje zahtijevaju proizvođači o kojima je riječ u glavnim predmetima čine državnu potporu.

U ovom slučaju, s obzirom na to da potpora o kojoj je riječ ne odgovara nijednoj kategoriji postojećih potpora propisanih u pravu Unije<sup>257</sup>, podložno provjerama koje treba izvršiti sud koji je uputio zahtjev, Sud iz tog zaključuje da potporu o kojoj je riječ – uključujući i onaj njezin dio čije se plaćanje naknadno zahtijeva – valja smatrati „novom potporom“<sup>258</sup>.

Prema tome, s obzirom na navedeni zaključak, a izjašnjavajući se o slučaju u kojem nacionalni sud zaprima zahtjev za isplatu potpore koja je nezakonita jer nije prijavljena Komisiji, Sud naglašava da zadaća nadzora državnih potpora koju pravo Unije povjerava tom sudu treba načelno dovesti do njegova odbijanja tog zahtjeva. Međutim, Sud priznaje da se odlukom nacionalnog suda kojom on nalaže tuženiku isplatu potpore o kojoj je riječ, ali pod uvjetom da je dotična nacionalna tijela prethodno prijave Komisiji, a ona dâ ili se smatra da je dala svoju suglasnost, također može spriječiti to da se nova potpora isplati protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a te članku 2. stavku 1. i članku 3. Uredbe 2015/1589.

### Presuda od 31. siječnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, [EU:C:2023:58](#))

„Žalba – Državne potpore – Članci 107. i 108. UFEU-a – Potpora za restrukturiranje – Bankarstvo – Faza prethodnog ispitivanja – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Plan restrukturiranja – Obveze koje je preuzela dotična država članica – Mjere podjele tereta – Pretvorba podređenih tražbina u temeljni kapital – Imatelji obveznica – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Članak 263. četvrti stavak UFEU-a – Procesna legitimacija – Fizička ili pravna osoba na koju se akt izravno i osobno odnosi – Povreda postupovnih prava zainteresiranih stranaka – Neotvaranje službenog istražnog postupka – Članak 108. stavak 2. UFEU-a – Pojam ‚odnosne stranke‘ – Uredba (EU) 2015/1589 – Članak 1.

---

<sup>256</sup> Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članka 107. i 108. [UFEU-a] na *de minimis* potpore (SL 2013., L 352, str. 1.)

<sup>257</sup> Članak 1. točka (b) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.)

<sup>258</sup> U smislu članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589

točka (h) – Pojam „zainteresirana strana” – Nacionalne mjere koje je Europska komisija uzela u obzir – Nedopuštenost tužbe”

Talijanska Banca Monte dei Paschi di Siena (u daljnjem tekstu: BMPS) povećala je 2008. kapital za 950 milijuna eura u cijelosti za korist društva J. P. Morgan Securities Ltd (u daljnjem tekstu: JPM) na temelju ugovora koje su međusobno sklopili (u daljnjem tekstu: ugovori FRESH). JPM je dobio sredstva potrebna za financiranje te transakcije od društva Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking (Luxembourg) SA (u daljnjem tekstu: MUFJ), koje je u tu svrhu izdalo obveznice pod nazivom FRESH u iznosu od milijardu eura. Imatelji tih obveznica pak naplaćuju naknade u obliku kupona koje im prenosi MUFJ.

BMPS je krajem 2016. podnio zahtjev za pružanje iznimne državne financijske potpore u obliku preventivne dokapitalizacije na temelju talijanskog zakonodavstva. Nakon tog zahtjeva talijanska tijela prijavila su Europskoj komisiji potporu za dokapitalizaciju BMPS-a u iznosu od 5,4 milijarde eura. Ta se potpora treba pridodati pojedinačnoj novčanoj potpori u iznosu od 15 milijardi eura u korist BMPS-a, koju je Komisija privremeno odobrila odlukom od 29. prosinca 2016.

Odlukom od 4. srpnja 2017.<sup>259</sup> Komisija je nakon faze prethodnog ispitivanja odobrila potporu za likvidnost u iznosu od 15 milijardi eura u korist BMPS-a i potporu za njegovu preventivnu dokapitalizaciju u iznosu od 5,4 milijarde eura (u daljnjem tekstu: sporna odluka). Te su se mjere potpore, popraćene planom restrukturiranja BMPS-a i obvezama koje su ponudila talijanska tijela, smatrale državnim potporama spojivima s unutarnjim tržištem zbog razloga financijske stabilnosti<sup>260</sup>.

Plan restrukturiranja BMPS-a je, među ostalim, predviđao mogućnost poništenja ugovora FRESH zaključenih između te banke i JPM-a. Nakon poništenja tih ugovora veći broj imatelja obveznica FRESH podnio je Općem sudu tužbu za poništenje sporne odluke. U potporu svojoj tužbi ti su tužitelji tvrdili, posebice, da su pretrpjeli znatan ekonomski gubitak zbog poništenja ugovora FRESH i da je to poništenje proizlazilo iz plana restrukturiranja koji se nalazio u prilogu mjerama potpore koje je prijavila Talijanska Republika.

Pred Općim sudom Komisija je istaknula prigovor nedopuštenosti zbog toga što tužitelji nemaju pravni interes ni aktivnu procesnu legitimaciju u smislu članka 263. UFEU-a. Nakon što je Opći sud odbio taj prigovor nedopuštenosti<sup>261</sup>, Komisija je podnijela žalbu Sudu ograničenu na pitanje aktivne procesne legitimacije. Prihvaćajući žalbu, veliko vijeće Suda pojašnjava obrise pojma „stranke” iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, kojim se dodjeljuje aktivna procesna legitimacija osobi na koju se akt izravno i osobno odnosi u smislu članka 263. UFEU-a.

## Ocjena Suda

Svojim jedinim žalbenim razlogom Komisija u biti ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je presudio da tužitelji kao „odnosne stranke” u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a i „zainteresirane strane” u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589<sup>262</sup> imaju aktivnu procesnu

---

<sup>259</sup> Odluka Komisije C(2017) 4690 *final* od 4. srpnja 2017. o državnoj potpori SA.47677 (2017/N) – Italija, nova potpora i izmijenjeni plan restrukturiranja Bance Monte dei Paschi di Siena

<sup>260</sup> Na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, koji se odnosi na potpore za otklanjanje ozbiljnih smetnji u gospodarstvu države članice.

<sup>261</sup> Presuda od 24. veljače 2021., **Braesch i dr./Komisija** (T-161/18, [EU:T:2021:102](#))

<sup>262</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017. L 186, str. 17.)

legitimaciju za zahtijevanje poništenja, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a<sup>263</sup>, sporne odluke, kako bi osigurali zaštitu postupovnih prava koja imaju na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da iz sudske prakse proizlazi da „odnosna stranka“ u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a može podnijeti tužbu kojom se zahtijeva poništenje Komisijine odluke o neospornosti u odnosu na prijavljenu državnu potporu, donesene nakon faze prethodnog ispitivanja, ako njezinim podnošenjem želi očuvati postupovna prava koja za nju proizlaze iz potonje odredbe. No, s obzirom na to da je sporna odluka donesena nakon faze prethodnog ispitivanja, bez otvaranja službenog istražnog postupka predviđenog u stavku 2. članka 108. UFEU-a, i da tužitelji žele očuvati postupovna prava koja za njih proizlaze iz potonje odredbe, Opći sud pravilno je ispitao njihovo svojstvo „odnosne stranke“ kako bi utvrdio je li njihova tužba dopuštena u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a.

Nasuprot tomu, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da tužitelji imaju svojstvo „odnosne stranke“ u okviru postupka nadzora prijavljenih potpora, poput onoga koji vodi Komisija na temelju članka 108. UFEU-a.

Uredba 2015/1589 definira pojam „zainteresirana strana“, koji je analogan pojmu „odnosna stranka“ u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a, na način da se odnosi na svaku osobu, poduzetnika ili udruženje poduzetnika na čije bi interese mogla utjecati dodjela neke potpore. Budući da se taj pojam tumači široko u sudskoj praksi, on može obuhvatiti svaku osobu koja može dokazati da bi dodjela državne potpore mogla imati konkretan utjecaj na njezin položaj.

U tom pogledu Opći sud smatrao je da obveze talijanskih tijela koje se odnose na plan restrukturiranja BMPS-a, koje su pratile prijavljene mjere potpore i koje su, prema mišljenju tužitelja, dovele do znatnog gospodarskog gubitka imatelja obveznica FRESH, čine sastavni dio prijavljenih mjera potpore, koje je Komisija učinila obvezujućima spornom odlukom, tako da se ta odluka odnosi i na te prijavljene mjere potpore i na obveze talijanskih tijela. Opći sud iz toga je zaključio da su dodjela predmetnih mjera potpore i, prema tome, donošenje pobijane odluke imali konkretan utjecaj na položaj tužitelja, tako da ih treba kvalificirati kao „zainteresirane strane“ u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589.

Međutim, odlučujući na taj način Opći sud povrijedio je odredbe prava Unije kojima se uređuje doseg sporne odluke.

S tim u vezi, Sud pojašnjava da u slučaju kada prijavljena mjera uključuje, na prijedlog dotične države članice, obveze na koje je ta država pristala, iz toga ipak ne proizlazi da treba smatrati da je takve obveze Komisija nametnula kao takve i da se njihovi eventualni štetni učinci na treće osobe stoga mogu pripisati odluci koju je donijela ta institucija.

Naime, Komisija odlukom donesenom nakon faze prethodnog ispitivanja ne može ništa nametnuti ili zabraniti dotičnoj državi članici. Ima pravo jedino odlukom o neospornosti odobriti nacrt potpore kako ga je ta država članica prijavila, proglašavajući tu potporu spojivom s unutarnjim tržištem.

---

<sup>263</sup> Članak 263. četvrti stavak UFEU- a predviđa dva slučaja u kojima se fizičkoj ili pravnoj osobi priznaje procesna legitimacija za podnošenje tužbe za poništenje protiv akta Unije koji joj nije upućen. S jedne strane, takva tužba može se podnijeti pod uvjetom da se taj akt izravno i osobno odnosi na nju. S druge strane, takva osoba može podnijeti tužbu protiv regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere ako se on izravno odnosi na nju.

Iz toga slijedi da se spornom odlukom Komisija ograničila na to da ovlasti Talijansku Republiku da provede predmetne državne potpore uzimajući u obzir činjenični okvir koji je prethodno utvrdila ta država članica u okviru plana restrukturiranja BMPS-a i obveze koje je prijavila, kako bi otklonila sve sumnje oko spojivosti tih potpora s unutarnjim tržištem, u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Stoga se ne može smatrati da su obveze koje je predložila Talijanska Republika u okviru faze prethodnog ispitivanja nametnute samom spornom odlukom, s obzirom na to da proizlaze isključivo iz akata koje je donijela ta država članica.

Posljedično, poništenje ugovora FRESH prilikom provedbe plana restrukturiranja koji prati prijavljene potpore ne može se smatrati obveznim učinkom sporne odluke jer ne proizlazi iz provedbe predmetnih potpora kao takvih. Nasuprot tomu, ono proizlazi iz mjera koje su doduše činjenično povezane, ali pravno odvojene, a koje je donijela država članica koja je prijavila te potpore Komisiji. Okolnost da je te mjere navedena država članica donijela, posebice, s ciljem da od Komisije ishodi odluku kojom se te potpore odobravaju i da su one predmet obveza o kojima se vodilo računa u takvoj odluci Komisije nije u tom pogledu relevantna.

Stoga, suprotno onomu što je presudio Opći sud, obveze na koje se odnosi sporna odluka nije nametnula ili učinila obvezujućima Komisija u toj odluci, već su one u potpunosti nacionalne mjere koje je Talijanska Republika prijavila u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, pod vlastitom odgovornosti, a koje je Komisija uzela u obzir kao činjenični element kako bi ocijenila mogu li predmetne državne potpore, ako u tom pogledu ne postoji nikakva sumnja, nakon faze prethodnog ispitivanja biti proglašene spojivima s unutarnjim tržištem.

Kao odgovor na argumentaciju tužiteljâ koja se temelji na Komisijinoj obvezi da provjeri sukladnost mjera potpore koje je prijavila Talijanska Republika s cjelokupnim pravom Unije, Sud podsjeća na to da u skladu s ustaljenom sudskom praksom postupak predviđen člankom 108. UFEU-a nikada ne smije dovesti do rezultata protivnog posebnim odredbama Ugovora. Tako državna potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, krše odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem. Stoga je u skladu s tom sudskom praksom Komisija u spornoj odluci provjerila jesu li prijavljene potpore u skladu s Direktivom 2014/59<sup>264</sup>. U okviru toga Komisija je posebice provjerila jesu li mjere podjele tereta predviđene u planu restrukturiranja koji je predložila Talijanska Republika, koje su dovele do poništenja ugovora FRESH, prikladne za ograničenje iznosa dodijeljene potpore na ono što je strogo nužno za ostvarivanje cilja dokapitalizacije BMPS-a.

Nasuprot tomu, Komisija nije trebala provjeriti povređuju li same te mjere podjele tereta prava koja tužitelji navode da imaju na temelju prava Unije ili nacionalnog prava. Naime, takva povreda, čak i kada bi se utvrdila, ne proizlazi iz potpore kao takve, njezina predmeta ili njezinih neodvojivih pravila, već iz mjera koje je poduzela Talijanska Republika kako bi od Komisije ishodila odluku kojom se odobrava navedena potpora nakon faze prethodnog ispitivanja.

U tim okolnostima, činjenica da su mjere podjele tereta dio plana restrukturiranja koji podrazumijeva isplatu državnih potpora koje je Komisiji prijavila Talijanska Republika kako bi zahtijevala njihovo odobrenje nakon faze prethodnog ispitivanja, tužiteljima koji smatraju da te mjere utječu na njih ne dodjeljuje svojstvo „zainteresirane strane” u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589, u okviru postupka koji ta institucija vodi na temelju članka 108. UFEU-a. U takvom slučaju, ako tužitelji smatraju da je Talijanska Republika donošenjem mjera podjele tereta predviđenih planom restrukturiranja

---

<sup>264</sup> Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.)

BMPS-a povrijedila pravo Unije, oni moraju pred nacionalnim sudom, koji je jedini nadležan u tom pogledu, osporavati zakonitost tih mjera, pri čemu taj sud ima mogućnost, pa čak i obvezu ako odlučuje u zadnjem stupnju, u slučaju potrebe uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a kako bi upitao o tumačenju ili valjanosti relevantnih odredaba prava Unije. Upravo je takva situacija u ovom predmetu, s obzirom na to da tužitelji ne tvrde da na njih utječu predmetne potpore, već navode samo to da trpe utjecaj mjera podjele tereta predviđenih planom restrukturiranja na koji se odnosi sporna odluka.

S obzirom na prethodna pojašnjenja, Sud prihvaća Komisijin jedini žalbeni razlog i ukida presudu Općeg suda. Usto, s obzirom na to da je stanje postupka dopuštalo da konačno odluči o sporu, Sud prihvaća prigovor nedopuštenosti koji je u prvostupanjskom postupku istaknula Komisija i posljedično odbacuje tužbu tužiteljâ kao nedopuštenu.

### **Presuda od 5. prosinca 2023. (veliko vijeće), Luksemburg i dr./Komisija (C-451/21 P i C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#))**

*„Žalba – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Prethodna porezna mišljenja koja je donijela država članica – Potpora koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem – Obveza povrata te potpore – Pojam ‚prednost‘ – Utvrđivanje referentnog okvira – ‚Uobičajeno‘ oporezivanje prema nacionalnom pravu – Nadzor Suda nad tumačenjem i primjenom nacionalnog prava Općeg suda Europske unije – Izravno oporezivanje – Usko tumačenje – Ovlasti Europske komisije – Obveza obrazlaganja – Pravna kvalifikacija činjenica – Pojam ‚zlouporaba prava‘ – Ex ante ocjena porezne uprave dotične države članice – Načelo pravne sigurnosti“*

U razdoblju od 2008. do 2014. luksemburška porezna uprava izdala je dva skupa prethodnih poreznih mišljenja (*tax rulings*, u daljnjem tekstu: PPM-ovi) u vezi s dvama postupcima restrukturiranja koje je provelo nekoliko luksemburških društava grupe Engie.

Predmetne transakcije restrukturiranja, koje imaju sličnu gospodarsku i pravnu strukturu, temelje se na prijenosu imovine društva na društvo kćer unutar grupe Engie. Kako bi financiralo tu kupnju, društvo kći uzima kod posredničkog društva beskamatni zajam koji se po dospijeću obvezno konvertira u dionice, nazvan beskamatni zajam otplativ u dionicama (ZORA). Na temelju zajma, društvo kći izdavanjem dionica mora vratiti nominalni iznos zajma uvećan za „premiju“ koja se sastoji od ukupne dobiti koju je ostvarilo tijekom trajanja zajma i koja je kvalificirana kao „prirast u okviru ZORA-e“.

Kako bi financiralo izdavanje zajma, posredničko društvo sklopilo je ugovor o prethodno plaćenju terminskoj prodaji s holding društvom grupe Engie, koje je jedini dioničar kako društva kćeri tako i posredničkog društva. Prilikom sklapanja navedenog ugovora holding društvo posredničkom društvu isplaćuje iznos koji odgovara nominalnom iznosu ZORA-e, u zamjenu za koji posredničko društvo na holding društvo prenosi prava na dionice koje će se izdati na temelju ZORA-e, uključujući one koje odgovaraju, ovisno o slučaju, kumuliranoj vrijednosti prirasta u okviru ZORA-e.

Nakon što je od luksemburških tijela zatražila informacije o PPM-ovima donesenima u pogledu grupe Engie, Komisija je pokrenula službeni istražni postupak. Po završetku tog postupka ona je odlukom od 20. lipnja 2018.<sup>265</sup> utvrdila da je Veliko Vojvodstvo Luksemburg posredstvom svoje porezne uprave,

---

<sup>265</sup> Odluka Komisije (EU) 2019/421 od 20. lipnja 2018. o državnoj potpori SA.44888 (2016/C) (ex 2016/NN) koju je proveo Luksemburg u korist grupe Engie (SL 2019., L 78, str. 1.; u daljnjem tekstu: sporna odluka)



protivno članku 107. stavku 1. i članku 108. stavku 3. UFEU-a, dodijelilo selektivnu prednost grupi Engie. Naložila je njezin povrat od korisnikâ. Komisija je u svojoj odluci u biti smatrala da zbog spornih PPM-ova nije oporezovana gotovo sva dobit koju su ostvarila društva kćeri grupe Engie u Luksemburgu.

Veliko Vojvodstvo Luksemburg i društva grupe Engie podnijeli su tužbe za poništenje te odluke, koje je Opći sud odbio<sup>266</sup>.

Odlučujući o žalbama koje su podnijeli Veliko Vojvodstvo Luksemburg i društva grupe Engie, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, ukida presudu Općeg suda, a zatim, konačno odlučujući o sporu, također poništava spornu odluku. U tom kontekstu pojašnjava svoju sudsku praksu u pogledu definicije i analize referentnog okvira s obzirom na koji treba ocijeniti selektivnost poreznih mjera kako bi se utvrdilo predstavljaju li one državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije proglašava dopuštenima žalbene razloge kojima se osporavaju ocjene Općeg suda u pogledu referentnog okvira koji proizlazi iz luksemburškog prava, a koji je Komisija utvrdila kako bi ispitala je li spornim PPM-ovima dodijeljena selektivna prednost grupi Engie.

U tom pogledu Sud ističe da je pitanje je li Opći sud na prikladan način odredio relevantni referentni okvir u luksemburškom pravu i, shodno tomu, na pravilan način protumačio nacionalne odredbe tog okvira, pravno pitanje koje Sud može preispitivati u fazi žalbe. Stoga su argumenti žaliteljâ kojima se dovodi u pitanje izbor referentnog okvira ili njegovo značenje u prvoj fazi analize postojanja selektivne prednosti dopušteni jer se ta analiza temelji na pravnoj kvalifikaciji nacionalnog prava na temelju odredbe prava Unije.

Nakon što je te žalbene razloge proglasio dopuštenima, Sud podsjeća, u pogledu merituma, na to da u svrhu kvalificiranja nacionalne porezne mjere kao „selektivne“, za potrebe primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija mora, kao prvo, utvrditi referentni sustav, odnosno „uobičajeni“ porezni sustav koji je na snazi u predmetnoj državi članici i, kao drugo, dokazati da odnosna porezna mjera odstupa od tog referentnog sustava u mjeri u kojoj se njome uvodi razlikovanje između subjekata koji se, s obzirom na njegov cilj, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji.

Sud nadalje navodi, s tim u vezi, da je u područjima u kojima porezno pravo Unije nije predmet usklađivanja predmetna država članica ta koja, izvršavanjem svoje nadležnosti u području izravnog oporezivanja, utvrđuje bitne značajke poreza, koje u načelu određuju referentni sustav ili „uobičajeni“ porezni sustav. To osobito vrijedi za utvrđivanje porezne osnovice, oporezivog događaja te eventualnih oslobođenja koja se na njega primjenjuju. Iz toga slijedi da se samo nacionalno pravo koje se primjenjuje u dotičnoj državi članici mora uzeti u obzir radi utvrđivanja referentnog okvira. Međutim, taj zaključak ne dovodi u pitanje mogućnost da se utvrdi da sam referentni okvir, kako proizlazi iz nacionalnog prava, nije u skladu s pravom Unije u području državnih potpora jer je predmetni porezni sustav uspostavljen prema očito diskriminatornim parametrima koji su namijenjeni zaobilaženju navedenog prava.

S obzirom na ta načela, Sud utvrđuje da se Komisija, kako bi utvrdila selektivnost spornih PPM-ova, oslonila na četiri smjera rasuđivanja, pri čemu je drugi smjer Opći sud prihvatio u presudi protiv koje je podnesena žalba. U okviru tog drugog smjera rasuđivanja navedena je institucija istaknula da se oslobođenjem dobiti koja odgovara prirastu u okviru ZORA-e, koje je dodijeljeno na temelju PPM-ova

---

<sup>266</sup> Presuda od 12. svibnja 2021., *Luksemburg i dr./Komisija* (T-516/18 i T-525/18, [EU:T:2021:251](#))

na razini holding društava, odstupilo od „uobičajene“ primjene članka 164. i 166. luksemburškog Zakona o porezu na dobit (u daljnjem tekstu: LIR)<sup>267</sup>, koji se odnose na oporezivanje raspodjele dobiti i oslobođenje prihoda od udjela.

Budući da je Veliko Vojvodstvo Luksemburg osporavalo tumačenje članka 164. i 166. LIR-a koje je prihvatila Komisija, Sud ističe da, kada je tumačenje „uobičajenog“ poreznog sustava koje je dala predmetna država članica u skladu s tekstom predmetnih odredbi, Komisija može odstupiti od tog tumačenja samo ako može utvrditi da u sudskoj ili upravnoj praksi te države članice prevladava drugo tumačenje na temelju pouzdanih i dosljednih elemenata o kojima se kontradiktorno raspravljalo.

Međutim, Opći sud nije mogao, na temelju elemenata na koje se oslonio, valjano utvrditi da je Komisija mogla u dovoljnoj mjeri dokazati da, kada je riječ o tumačenju članka 164. i 166. LIR-a, u luksemburškom pravu prevladava tumačenje različito od onog koje je dalo Veliko Vojvodstvo Luksemburg, s obzirom na to da je ono u skladu s tekstom tih odredbi. Stoga Sud utvrđuje da je Opći sud, nakon analize koja je zahvaćena pogreškom koja se tiče prava i iskrivljavanjem činjenica, potvrdio osnovanost drugog smjera rasuđivanja koje je Komisija iznijela u svrhu dokazivanja selektivnosti PPM-ova.

Nadalje, Sud ispituje argumentaciju žalitelja koja se odnosi na četvrti smjer rasuđivanja koji je Komisija podredno iznijela kako bi dokazala selektivnost spornih PPM-ova, prema kojoj selektivna prednost proizlazi iz toga što luksemburška porezna tijela nisu primijenila članak 6. Zakona o poreznoj prilagodbi<sup>268</sup> koji se odnosi na zlouporabu prava. U tom pogledu žalitelji osporavaju analizu Općeg suda prema kojoj je Komisija mogla dokazati selektivan karakter PPM-ova s obzirom na navedeni članak a da pritom ne uzme u obzir nacionalnu upravnu praksu koja se odnosi na tu odredbu jer ona ne stvara poteškoće pri tumačenju.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da kvalificiranje porezne mjere kao „selektivne“ podrazumijeva ne samo poznavanje sadržaja relevantnih pravnih pravila nego i ispitivanje njihova opsega koje se temelji, među ostalim, na upravnoj i sudskoj praksi dotične države članice. Nadalje, on naglašava da je članak 6. Zakona o prilagodbi poreza koji se odnosi na zlouporabu prava po svojoj prirodi vrlo općenit. Odluka o tome da se takva odredba predvidi u nacionalnom pravu i da se utvrde načini njezine primjene ulazi u nadležnost država članica u području izravnog oporezivanja u područjima koja nisu usklađena u pravu Unije i stoga u njihovu poreznu autonomiju.

U tim okolnostima Komisija ne može zaključiti da je propust luksemburških poreznih tijela da primijene članak 6. Zakona o prilagodbi poreza kako bi odbila porezni tretman koji je porezni obveznik zatražio u zahtjevu za izdavanje PPM-a doveo do davanja selektivne prednosti samo ako se tim propustom odstupi od nacionalne sudske ili upravne prakse koja se odnosi na tu odredbu. U suprotnom, Komisija bi sama mogla odrediti što čini ili ne čini pravilnu primjenu takve odredbe, što bi prelazilo granice ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorima u području nadzora državnih potpora.

Sud stoga zaključuje da je Opći sud također počinio pogrešku koja se tiče prava time što je ocijenio da nije potrebno da Komisija uzme u obzir upravnu praksu luksemburških poreznih tijela u vezi s člankom 6. Zakona o prilagodbi poreza jer ta odredba ne stvara nikakve poteškoće pri tumačenju.

---

<sup>267</sup> Loi du 4 décembre 1967, concernant l'impôt sur le revenu (Zakon od 4. prosinca 1967. o porezu na dobit) (Mémorial A 1967., str. 1228.), kako je izmijenjen.

<sup>268</sup> Steueranpassungsgesetz (Zakon o prilagodbi poreza) od 16. listopada 1934. (Mémorial A 1934., str. 9001.)

S obzirom na navedeno, Sud ukida presudu protiv koje je podnesena žalba. Smatrajući, nadalje, da stanje postupka to dopušta, on je potom sâm ispitao tužbe za poništenje sporne odluke koje su podnijeli Veliko Vojvodstvo Luksemburg i društva grupe Engie.

U potporu svojim tužbama za poništenje te stranke u biti osporavaju četiri smjera rasuđivanja na koja se Komisija oslonila kako bi utvrdila selektivnost spornih PPM-ova.

Kada je riječ o drugom smjeru rasuđivanja koji je iznijela Komisija, prema kojem se oslobođenjem prihoda koji odgovaraju prirastu u okviru ZORA-e, koje je dodijeljeno na temelju PPM-ova na razini holding društava, odstupa od „uobičajene” primjene članaka 164. i 166. LIR-a, Sud ističe, s jedne strane, da iz njegove analize žalbenih razloga proizlazi da su u okviru ocjene Općeg suda iskrivljene činjenice. S druge strane, Sud potvrđuje da je Komisija u spornoj odluci odstupila od tumačenja članaka 164. i 166. LIR-a koje je dalo Veliko Vojvodstvo Luksemburg a da nije dokazala da ono nije u skladu s tekstom navedenih odredbi ili da drugo tumačenje prevladava u luksemburškoj sudskoj ili upravnoj praksi, što predstavlja pogrešku koja se tiče prava.

Nakon što je utvrdio da iz njegove analize žalbenih razloga proizlazi da je četvrti smjer rasuđivanja također zahvaćen pogreškom koja se tiče prava, Sud ispituje tužbene razloge za poništenje koji se odnose na prvi i treći smjer rasuđivanja, u kojima se Komisija oslonila na referentni okvir proširen na luksemburški sustav poreza na dobit kako bi utvrdila selektivnost PPM-ova.

S tim u vezi Sud osobito napominje da referentni sustav ili „uobičajeni” porezni sustav mora uključivati odredbe o oslobođenjima koja nacionalna porezna uprava smatra primjenjivima na predmetni slučaj, kada one same po sebi ne daju selektivnu prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. U takvom slučaju, s obzirom na nadležnost država članica u području izravnog oporezivanja i poštovanje njihove porezne autonomije, Komisija ne može dokazati odstupanje od referentnog okvira samo utvrđivanjem da mjera odstupa od općeg cilja oporezivanja svih društava rezidenata u dotičnoj državi članici a da pritom ne uzme u obzir odredbe nacionalnog prava koje određuju načine na koje se taj cilj provodi. Međutim, u ovom slučaju Komisija nije uključila članak 166. LIR-a u referentni okvir proširen na luksemburški sustav poreza na dobit, iako je ta odredba pravna osnova spornih PPM-ova. Sud stoga zaključuje da je ta pogreška nužno učinila nevaljanom cjelokupnu analizu selektivnosti koju je Komisija provela na temelju referentnog okvira proširenog na luksemburški sustav poreza na dobit.

S obzirom na navedeno, Sud prihvaća tužbene razloge za poništenje sporne odluke koji se temelje na pogreškama u ocjeni i pogreškama koje se tiču prava prilikom utvrđivanja selektivne prednosti i posljedično poništava tu odluku.

### **Presuda od 14. prosinca 2023., Komisija/Amazon.com i dr. (C-457/21 P, [EU:C:2023:985](#))**

*„Žalba – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Prethodno porezno mišljenje koje je donijela država članica – Potpora koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem – Pojam ‚prednost’ – Određivanje referentnog okvira – ‚Uobičajeno’ oporezivanje prema nacionalnom pravu – Načelo nepristrane transakcije – Nadzor Suda nad tumačenjem i primjenom nacionalnog prava od strane Općeg suda”*

Od 2006. grupa Amazon vodila je svoje poslovne djelatnosti u Europi preko dvaju društava sa sjedištem u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, odnosno, s jedne strane, društva Amazon Europe Holding Technologies SCS (u daljnjem tekstu: LuxSCS), i, s druge strane, društva Amazon EU Sàrl (u daljnjem tekstu: LuxOpCo), društva kćeri u punom vlasništvu LuxSCS-a.

U tim okolnostima, društvo LuxSCS je putem različitih sporazuma zaključenih s američkim subjektima iz grupe Amazon steklo pravo iskorištavanja određenih prava intelektualnog vlasništva koja se u osnovi odnose na tehnologiju, podatke o klijentima i žigove navedene grupe, kao i pravo da navedenu

nematerijalnu imovinu daje u podlicenciju. Na temelju toga LuxSCS sklopio je Sporazum o licenciranju s LuxOpCo-om kao glavnim operatorom poslovnih djelatnosti grupe Amazon u Europi. U skladu s tim sporazumom LuxOpCo obvezao se plaćati naknadu LuxSCS-u u zamjenu za iskorištavanje nematerijalne imovine.

Grupa Amazon bila je 2014. drugi put restrukturirana i postojeći ugovorni odnos između LuxSCS-a i LuxOpCo-a više se nije primjenjivao.

U pripremi restrukturiranja iz 2006. luksemburška porezna tijela su grupi Amazon – na njezin zahtjev – izdala prethodno porezno mišljenje (*tax ruling*, u daljnjem tekstu: PPM) u vezi s tretmanom društava LuxOpCo i LuxSCS za potrebe luksemburškog poreza na dobit društava. PPM-om se potvrdilo, s jedne strane, da LuxSCS nije porezni obveznik luksemburškog poreza na dobit društava zbog svojeg oblika društva i odobrila se, s druge strane, metoda izračuna iznosa godišnje naknade koju je LuxOpCo dugovao LuxSCS-u na temelju sporazuma o licenciranju.

Komisija je odlukom od 4. listopada 2017.<sup>269</sup> (u daljnjem tekstu: sporna odluka) zaključila da to porezno mišljenje, kao i njegova godišnja provedba od 2006. do 2014., predstavljaju potporu grupi Amazon nespojivu s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. UFEU-a. U tom pogledu Komisija je posebice smatrala da metoda izračuna iznosa godišnje naknade koju društvo LuxOpCo duguje društvu LuxSCS, kako je odobrena u PPM-u, ne omogućuje da se dođe do rezultata u skladu s načelom nepristrane transakcije. Prema Komisijinu mišljenju, godišnja naknada izračunana u skladu s tom metodom bila je previsoka, čime se umjetno umanjivala porezna osnovica društva LuxOpCo.

Nakon što su mu podnesene dvije tužbe za poništenje, koje su podnijeli Veliko Vojvodstvo Luksemburg i grupa Amazon protiv sporne odluke, Opći sud je presudom od 12. svibnja 2021.<sup>270</sup> poništio tu odluku, zato što, u biti, Komisija nije uspjela dokazati postojanje prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Sud odbija Komisijinu žalbu te, zamjenjujući obrazloženje i u skladu sa svojom presudom Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, presuđuje da je Komisija<sup>271</sup>, time što je u spornoj odluci primijenila načelo nepristrane transakcije, iako ono nije postojalo u luksemburškom poreznom pravu u trenutku donošenja PPM-a, počinila pogrešku pri utvrđivanju referentnog okvira u skladu s kojim je trebalo ocjenjivati taj PPM, što je iskrivilo cijelo njezino rasuđivanje u vezi s postojanjem selektivne prednosti.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud utvrđuje da su dopušteni žalbeni razlozi kojima se osporava tumačenje i primjena načela nepristrane transakcije od strane Općeg suda i kojima se podupire njegov zaključak prema kojem Komisija nije uspjela dokazati postojanje prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

S obzirom na to da je Komisija uključila načelo nepristrane transakcije u referentni okvir korišten u svrhu ispitivanja postojanja selektivne prednosti, Sud ističe da je pitanje je li u prvostupanjskoj presudi Opći sud na prikladan način odredio relevantni referentni sustav i, shodno tomu, na pravilan način protumačio i primijenio njegove odredbe, pravno pitanje koje Sud može preispitivati u stadiju žalbe.

---

<sup>269</sup> Odluka Komisije (EU) 2018/859 od 4. listopada 2017. o državnoj potpori SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) koju je proveo Luksemburg za društvo Amazon (SL 2018., L 153, str. 1.)

<sup>270</sup> Presuda od 12. svibnja 2021., **Luksemburg i Amazon/Komisija** (T-816/17 i T-318/18, [EU:T:2021:252](#))

<sup>271</sup> Presuda od 8. studenoga 2022., **Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija** (C-885/19 P i C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#), u daljnjem tekstu: presuda Fiat)

Iz toga slijedi da su dopušteni Komisijini argumenti kojima se želi dovesti u pitanje tumačenje i primjena Općeg suda načela nepristrane transakcije, kako bi se odlučilo da je referentni sustav koji je primijenjen u spornoj odluci bio pogrešan i da stoga nije utvrđeno postojanje prednosti u korist grupe Amazon.

U pogledu merituma Sud, kao drugo, podsjeća na to da se u trenutačnom stanju razvoja prava Unije načelo nepristrane transakcije može primijeniti u svrhu ispitivanja poreznih mjera u okviru primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a samo ako ga priznaje dotično nacionalno pravo i u skladu s pravilima utvrđenima tim pravom. Stoga je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da je Komisija općenito mogla primijeniti načelo nepristrane transakcije u okviru provedbe članka 107. stavka 1. UFEU-a a da pritom nije precizirao da je ta institucija prethodno bila dužna provjeriti je li ono uključeno u luksemburško porezno pravo i navodi li se ono izrijekom u tom pravu kao takvo.

Usto, navodeći da su Smjernice Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) imale „određenu praktičnu važnost” u ocjeni poštovanja načela nepristrane transakcije, unatoč tomu što nemaju obvezujući karakter za države članice OECD-a, Opći sud počinio je još jednu pogrešku koja se tiče prava kada je smatrao dokazanim da se navedene smjernice primjenjuju a da nije provjerio je li se Komisija uvjerila u to da se to izričito navodi u luksemburškom poreznom pravu.

Slijedom toga, Sud zaključuje da je analiza Općeg suda u pogledu postojanja selektivne prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a pravno pogrešna, s obzirom na to da se temelji na pogrešnom određenju relevantnog referentnog sustava.

Kao treće, Sud ipak odlučuje u cijelosti odbiti žalbu, uz provođenje zamjene obrazloženja.

U tom pogledu, Sud kao prvo utvrđuje da je – kako bi utvrdila postojanje prednosti u korist grupe Amazon – Komisija primijenila načelo nepristrane transakcije kao da je ono kao takvo priznato u pravu Unije, iako iz presude Fiat proizlazi da u trenutačnom stanju razvoja prava Unije ne postoji samostalno načelo nepristrane transakcije koje se primjenjuje neovisno o njegovu uključivanju u nacionalno pravo.

Kao drugo, Komisija je smatrala da porezna uprava tumači luksemburški zakon o porezu na dohodak na način da se njime u luksemburškom poreznom pravu utvrđuje načelo nepristrane transakcije. Međutim, kao što to proizlazi iz presude Fiat, samo bi uključivanje tog načela kao takvog u nacionalno pravo, što barem zahtijeva da to pravo izričito spominje navedeno načelo, omogućilo Komisiji da ga primijeni u okviru ocjene postojanja selektivne prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Međutim, kao što je to sama Komisija priznala u spornoj odluci, taj zahtjev nije bio ispunjen prilikom donošenja predmetnog PPM-a, tako da ta institucija nije mogla retroaktivno primijeniti navedeno načelo u spornoj odluci.

Kao treće, Sud ističe da je Komisija, time što je u spornoj odluci primijenila Smjernice OECD-a o transfernim cijenama a da pritom nije dokazala da su one u cijelosti ili djelomično izričito preuzete u luksemburškom pravu, prekršila zabranu navedenu u presudi Fiat uzimanja u obzir – prilikom ispitivanja postojanja selektivne porezne prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i radi utvrđivanja poreznog opterećenja koje uobičajeno treba snositi poduzetnik – parametara i pravila koji su vanjski u odnosu na predmetni nacionalni porezni sustav, kao što su te smjernice, osim ako se taj porezni sustav na njih izričito ne poziva.

S obzirom na sva prethodna razmatranja, Sud zaključuje da je Opći sud pravilno utvrdio da Komisija nije dokazala postojanje prednosti u korist grupe Amazon u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a te je, posljedično, poništio spornu odluku. Stoga je u cijelosti odbio žalbu koju je podnijela Komisija.

## IX. Porezne odredbe<sup>272</sup>

### Presuda od 28. veljače 2023. (veliko vijeće), Fenix International (C-695/20, [EU:C:2023:127](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedbena ovlast Vijeća Europske unije – Članak 291. stavak 2. UFEU-a – Zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost (PDV) – Direktiva 2006/112/EZ – Članci 28. i 397. – Porezni obveznik koji djeluje u vlastito ime, ali za drugoga – Pružatelj elektronički isporučених usluga – Provedbena uredba (EU) br. 282/2011 – Članak 9.a – Presumpcija – Valjanost”*

Fenix International Ltd (u daljnjem tekstu: Fenix), društvo upisano u registar obveznika poreza na dodanu vrijednost (PDV) u Ujedinjenoj Kraljevini, na internetu upravlja platformom društvene mreže poznatom pod nazivom Only Fans. Ta se platforma nudi „korisnicima” iz cijelog svijeta, koji se dijele na „tvorce sadržaja” i „obožavatelje”. Svaki tvorac sadržaja ima „profil” na koji prenosi i postavlja sadržaje kao što su fotografije, videouradci i poruke, kojima obožavatelji mogu pristupiti izvršavanjem uplata *ad hoc* ili plaćanjem mjesečne pretplate. Fenix određuje minimalni mogući iznos pretplate i „napojnica” i opće uvjete korištenja platformom. Osim toga, Fenix na raspolaganje stavlja mehanizam pomoću kojeg se mogu izvršiti financijske transakcije. Fenix je odgovoran za prikupljanje i distribuciju uplata obožavateljâ, za što se koristi pružateljem platnih usluga. Fenix odbija 20 % od svih iznosa uplaćenih nekom tvorcu sadržaja i na tako odbijen iznos obračunava PDV po stopi od 20 %, što se navodi na računima koje izdaje. Sve uplate vidljive su na izvatku bankovnog računa obožavatelja o kojem je riječ kao uplate izvršene Fenixu.

Poreznim rješenjem o PDV-u dugovanom za razdoblje od srpnja 2017. do siječnja 2020. te za travanj 2020., porezna je uprava, smatrajući da treba smatrati da Fenix djeluje u svoje ime<sup>273</sup>, od Fenixa zatražila da plati PDV na ukupan iznos koji je primio od nekog obožavatelja, a ne samo na 20 % od tog iznosa, koji je odbio na ime naknade.

Fenix je podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev<sup>274</sup>, osporavajući valjanost pravne osnove poreznih rješenja<sup>275</sup> te u njima utvrđenih iznosa. U potporu svojoj tužbi Fenix ističe da je Vijeće Europske unije, time što je donijelo pobijanu odredbu, prekoračilo provedbene ovlasti koje su mu dodijeljene

---

<sup>272</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 24. srpnja 2023. (veliko vijeće), *Lin* (C-107/23 PPU, [EU:C:2023:606](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu I.2. „Načela zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni”.

<sup>273</sup> U skladu s člankom 9.a stavkom 1. prvim podstavkom Provedbene uredbe Vijeća (EU) br. 282/2011 od 15. ožujka 2011. o utvrđivanju provedbenih mjera za Direktivu 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2011., L 77, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 375.), kako je izmijenjen Provedbenom uredbom Vijeća (EU) br. 1042/2013 od 7. listopada 2013. (SL 2013., L 284, str. 1.), za poreznog obveznika koji sudjeluje u isporuci elektronički isporučених usluga koje se isporučuju putem telekomunikacijske mreže, sučelja ili portala poput tržišta aplikacija, smatra se da „djeluje u svoje ime, ali za račun pružatelja tih usluga osim ako je taj pružatelj izričito naznačen kao isporučitelj od strane tog poreznog obveznika i ako se to uključuje u ugovorne aranžmane između stranaka”. U drugom stavku te odredbe postavljaju se dva uvjeta koja moraju biti ispunjena „[k]ako bi se moglo smatrati da je porezni obveznik izričito naveo pružatelja elektronički isporučених usluga kao isporučitelja tih usluga”. Naposljetku, u skladu s trećim podstavkom navedene odredbe, „porezni obveznik koji, u pogledu isporuke elektronički isporučених usluga, odobrava naplatu od korisnika usluga ili isporuku usluga ili utvrđuje opće uvjete isporuke, ne smije izričito navesti drugu osobu kao isporučitelja tih usluga”.

<sup>274</sup> First-tier Tribunal (Tax Chamber) (Prvostupanjski sud (Odjel za poreze), Ujedinjena Kraljevina)

<sup>275</sup> To jest članak 9.a stavak 1. Provedbene uredbe (EU) br. 282/2011 (u daljnjem tekstu: pobijana odredba)

Direktivom o PDV-u<sup>276</sup>. Naime, pobijanom se odredbom nadilazi članak 28. Direktive o PDV-u<sup>277</sup>, a koji bi ona trebala provoditi, time što predviđa da se za zastupnika koji sudjeluje u isporuci elektroničkih usluga smatra da je primio i pružio navedene usluge, čak i ako je poznat identitet pružatelja usluga. Njome se u biti mijenja odgovornost zastupnika u području PDV-a prenošenjem poreznog opterećenja na platforme kojima upravlja na internetu, s obzirom na to da je u praksi nemoguće oboriti utvrđenu presumpciju.

U pogledu pitanja suda koji je uputio zahtjev koje se odnosi na valjanost pobijane odredbe<sup>278</sup>, zato što je Vijeće navodno prekoračilo provedbene ovlasti koje ima na temelju UFEU-a i Direktive o PDV-u, Sud, okupljen u velikom vijeću, u svojoj presudi zaključuje da ispitivanjem te odredbe nije utvrđen nijedan element koji bi utjecao na valjanost te odredbe.

### **Ocjena Suda**

Uvodno Sud utvrđuje, kao prvo, da iako je provedba pravno obvezujućih akata Unije na državama članicama<sup>279</sup>, provedbene se ovlasti mogu, u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u slučajevima posebno predviđenima UEU-om, dodijeliti Vijeću na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a. Što se tiče Direktive o PDV-u, Vijeće jednoglasno i na prijedlog Komisije donosi mjere potrebne za njezinu provedbu. Takvo ovlašćivanje Vijeća objašnjava se i opravdava, s jedne strane, zahtjevom za osiguranje ujednačenosti mjera za provedbu te direktive i, s druge strane, željom da se Vijeću pridrži nadležnost za donošenje takvih provedbenih mjera zbog učinka, katkad nezanemarivog, koji te mjere mogu imati na proračun država članica. Među mjerama koje je Vijeće donijelo na osnovi navedene ovlasti je i pobijana odredba, kojom se nastoji osigurati ujednačena primjena članka 28. navedene direktive.

Kao drugo, što se tiče granica provedbenih ovlasti iz članka 291. stavka 2. UFEU-a, Sud podsjeća na to da se odredbe kojima se utvrđuju ključna pravila nekog osnovnog propisa ne mogu donositi ni u provedbenim ni u delegiranim aktima, nego se moraju donijeti u skladu s primjenjivim zakonodavnim postupkom, odnosno, kad je riječ o Direktivi o PDV-u, posebnim postupkom propisanim u članku 113. UFEU-a<sup>280</sup>.

Osim toga, Sud pojašnjava da se razmatranja koja se odnose na ograničenja Komisijinih provedbenih ovlasti, koja proizlaze iz njegove sudske prakse, primjenjuju i kada su, u skladu s člankom 291.

---

<sup>276</sup> Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.; u daljnjem tekstu: Direktiva o PDV-u). U njezinu se članku 397. propisuje da „Vijeće jednoglasno i na prijedlog Komisije donosi mjere potrebne za provedbu ove Direktive“.

<sup>277</sup> Člankom 28. Direktive propisano je da kada porezni obveznik koji djeluje u vlastito ime ali za drugu osobu sudjeluje u isporuci usluga, smatrat će se da je sam primio i isporučio te usluge.

<sup>278</sup> Sud je nadležan za donošenje odluka o prethodnim pitanjima na temelju zahtjeva sudova Ujedinjene Kraljevine koji su mu upućeni prije isteka prijelaznog razdoblja utvrđenog Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 7.), odnosno 31. prosinca 2020.

<sup>279</sup> Članak 291. stavak 1. UFEU-a

<sup>280</sup> Člankom 113. UFEU-a propisuje se da „Vijeće, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom te Gospodarskim i socijalnim odborom, donosi odredbe za usklađivanje zakonodavstva o porezu na promet, trošarinama i ostalim oblicima posrednih poreza u mjeri u kojoj je takvo usklađivanje nužno da bi se osigurala uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta i kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja“.

stavkom 2. UFEU-a, takve ovlasti dodijeljene Vijeću. Naime, s jedne strane, upućujući na Komisiju i na Vijeće, tom se odredbom ne razlikuju priroda i doseg provedbenih ovlasti ovisno o instituciji kojoj su dodijeljene. S druge strane, iz strukture članaka 290. i 291. UFEU-a proizlazi da situacija u kojoj Vijeće izvršava provedbene ovlasti ne može biti uređena uvjetima različitim od onih koji su propisani za situaciju kada Komisija izvršava svoju provedbenu ovlast.

Dakle, provedbene ovlasti dodijeljene Vijeću uključuju ovlast donošenja mjera koje su nužne ili korisne za jedinstvenu provedbu odredaba zakonodavnog akta na temelju kojeg su donesene i kojima se samo precizira njihov sadržaj, uz poštovanje ključnih općih ciljeva tog akta, a da ga pritom ne izmjenjuju ni dopunjuju u njegovim ključnim dijelovima ili onima koji to nisu. Konkretno, valja smatrati da se provedbenom mjerom samo preciziraju odredbe predmetnog zakonodavnog akta ako se njome samo općenito ili u određenim pojedinačnim slučajevima želi pojasniti doseg tih odredaba ili odrediti detaljna pravila za njihovu primjenu, ali pod uvjetom da ta mjera ni na koji način nije proturječna ciljevima navedenih odredaba i nikako ne mijenja normativni sadržaj tog akta ni njegovo područje primjene.

Stoga, kako bi utvrdio je li Vijeće donošenjem pobijane odredbe poštovalo granice provedbenih ovlasti koje su mu dodijeljene, Sud provjerava precizira li se njome samo sadržaj članka 28. Direktive o PDV-u koju provodi, zbog čega valja ispitati poštuje li ona glavne opće ciljeve te direktive, je li nužna ili korisna za ostvarivanje jedinstvene provedbe tog članka 28. i ne dopunjuje li ga se njome ili ne mijenja li ga ona na neki način.

U tom pogledu Sud najprije utvrđuje da se pobijanom odredbom poštuju glavni opći ciljevi Direktive o PDV-u i njezina članka 28. Naime, cilj je pobijane odredbe osigurati ujednačenu primjenu trenutačnog sustava PDV-a, osobito u pogledu oporezivanja usluga koje se elektronički isporučuju osobi koja nije porezni obveznik<sup>281</sup> i presumpcije, utvrđene u članku 28. Direktive o PDV-u, prema kojoj se porezni obveznik koji u okviru pružanja usluga djeluje kao posrednik u svoje ime, ali za račun drugoga smatra pružateljem tih usluga.

Sud nadalje zaključuje da je pobijana odredba nužna i korisna za jedinstvenu primjenu Direktive o PDV-u, kako bi se osigurala pravna sigurnost pružatelja usluga i izbjeglo dvostruko oporezivanje ili neoporezivanje koje bi moglo proizići iz različitih provedbenih pravila u državama članicama.

Sud naposljetku ispituje poštuje li se pobijanom odredbom zabrana dopune ili izmjene sadržaja članka 28. Direktive o PDV-u. U tom pogledu on utvrđuje da iz Direktive o PDV-u ni na koji način ne proizlazi da zakonodavac Unije nije htio osigurati, eventualno, dodjelom provedbenih ovlasti Vijeću na temelju te direktive, jedinstvenu primjenu uvjeta iz navedenog članka 28., a osobito onog prema kojem, kako bi ga se moglo smatrati pružateljem usluge, porezni obveznik koji sudjeluje u toj isporuci mora djelovati u svoje ime, ali za račun drugoga. Konkretnije, za pobijanu se odredbu ne može smatrati da dopunjava ili mijenja sadržaj članka 28. Direktive o PDV-u, a osobito ne presumpciju utvrđenu u tom članku, nego je riječ samo o pojašnjenju tog sadržaja u posebnom kontekstu pružanja elektronički isporučenih usluga posredstvom telekomunikacijske mreže, sučelja ili portala poput tržišta aplikacija. Konkretno, ta odredba u potpunosti uzima u obzir ekonomsku i poslovnu stvarnost transakcija kao temeljni kriterij za primjenu zajedničkog sustava PDV-a. Sud o tome zaključuje da, time što je donijelo pobijanu odredbu, kako bi osiguralo da se članak 28. Direktive o PDV-u provodi u jedinstvenim uvjetima u Uniji, Vijeće nije prekoračilo provedbene ovlasti koje su mu dodijeljene Direktivom o PDV-u na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a.

---

<sup>281</sup> Koje se od 1. siječnja 2015. oporezuju u državi članici u kojoj korisnik ima poslovni nastan ili uobičajeno boravište, bez obzira na to gdje porezni obveznik koji isporučuje te usluge ima poslovni nastan.





## X. Usklađivanje zakonodavstva

### 1. Intelektualno i industrijsko vlasništvo

#### Presuda od 16. veljače 2023., Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, [EU:C:2023:105](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Intelektualno vlasništvo – Dizajn – Direktiva 98/71/EZ – Članak 3. stavci 3. i 4. – Uvjeti za dobivanje zaštite sastavnog dijela koji čini složeni proizvod – Pojmovi ‚vidljivost‘ i ‚uobičajena uporaba‘ – Vidljivost sastavnog dijela složenog proizvoda tijekom uobičajene uporabe tog proizvoda od strane krajnjeg korisnika“*

Monz, društvo osnovano u skladu s njemačkim pravom, nositelj je dizajna koji prikazuje donju stranu sjedala bicikla ili motocikla, registriranog od 2011. pri Deutsches Patent- und Markenamt (Njemački ured za patente i žigove, Njemačka, u daljnjem tekstu: DPMA).

Büchel, također društvo osnovano u skladu s njemačkim pravom, zatražio je 27. srpnja 2016. pred DPMA-om proglašenje ništavosti spornog dizajna ističući da on ne ispunjava uvjete potrebne za stjecanje pravne zaštite dizajna<sup>282</sup>. Naime, taj dizajn, primijenjen na sjedalo bicikla, koje je sastavni dio složenog proizvoda poput bicikla ili motocikla, nije vidljiv u slučaju uobičajene uporabe tog proizvoda.

DPMA je odbio zahtjev za proglašenje ništavosti smatrajući da za dizajn o kojem je riječ ne postoji nijedan razlog za isključenje pravne zaštite na temelju dizajna. Ocijenio je da sastavni dio na koji je primijenjen dizajn ostaje vidljiv u slučaju uobičajene uporabe složenog proizvoda, što također obuhvaća i rastavljanje i ponovno sastavljanje sjedala koje ne služi održavanju, servisiranju ili popravku.

Slijedom žalbe protiv te odluke, Bundespatentgericht (Savezi patentni sud, Njemačka) proglasio je predmetni dizajn ništavim zato što ne ispunjava zahtjeve novosti i individualnog karaktera. Prema njegovu mišljenju, sastavni dio koji je vidljiv tek prilikom odvajanja složenog proizvoda ne ispunjava uvjet vidljivosti i stoga ne može uživati navedenu pravnu zaštitu. Taj sud, osim toga, smatra da se samo vožnja na biciklu, kao i sjedanje na bicikl ili silazak s njega može smatrati uobičajenom uporabom, a u okviru tih uporaba donja strana sjedala nije vidljiva.

U tom je kontekstu Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka), kojem je društvo Monz podnijelo žalbu, u biti pitao Sud, s jedne strane, treba li zahtjev vidljivosti dizajna primijenjenih na proizvod ili ugrađenih u proizvod koji čini sastavni dio složenog proizvoda ocjenjivati uzimajući u obzir određene uvjete uporabe složenog proizvoda ili, suprotno tomu, samo objektivnu mogućnost prepoznavanja dizajna primijenjenog na sastavni dio koji je integriran u složeni proizvod. S druge strane, u biti je pitao koji su kriteriji relevantni za utvrđivanje uobičajene uporabe složenog proizvoda od strane krajnjeg korisnika.

Sud u svojoj presudi u prethodnom postupku pojašnjava, s jedne strane, zahtjev vidljivosti kako bi dizajn primijenjen na proizvod ili sadržan u proizvodu koji čini sastavni dio složenog proizvoda mogao

---

<sup>282</sup> U smislu članka 4. Gesetza über den rechtlichen Schutz von Design (Zakon o pravnoj zaštiti dizajna) od 24. veljače 2014. (BGBl. 2014, str. 122.), kojim se prenosi Direktiva 98/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o pravnoj zaštiti dizajna (SL 1998., L 289, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 44., str. 49.).

uživati pravnu zaštitu dizajna i, s druge strane, kriterije koji obilježavaju pojam „uobičajena uporaba” tog proizvoda u smislu članka 3. stavaka 3. i 4. Direktive 98/71.

### **Ocjena Suda**

Na prvom mjestu, Sud se usredotočuje na pitanje vidljivosti sastavnog dijela nakon što je ugrađen u složeni proizvod. Najprije podsjeća na to da se člankom 3. stavkom 3. Direktive 98/71 utvrđuje posebno pravilo koje se odnosi na dizajne primijenjene na proizvod ili sadržane u proizvodu koji čini sastavni dio složenog proizvoda. U tom pogledu naglašava da je vanjski izgled proizvoda ili dijela proizvoda predmet pravne zaštite dizajna.

Što se tiče zahtjeva koje treba ispuniti kako bi izgled sastavnog dijela složenog proizvoda mogao biti zaštićen kao dizajn, Sud upućuje na svoju raniju sudsku praksu prema kojoj taj sastavni dio treba biti vidljiv i odrediv obilježjima koja čine njegov poseban vanjski izgled, što pretpostavlja to da se navedeni sastavni dio ne može u potpunosti temeljiti na cjelokupnom proizvodu. Sud naglašava da se ta sudska praksa, koja potpada pod kontekst zaštite dizajna predviđene Uredbom br. 6/2002<sup>283</sup>, također primjenjuje na sustav zaštite dizajna iz Direktive 98/71.

Međutim, kako bi mogao uživati pravnu zaštitu dizajna, sastavni dio, nakon što je ugrađen u složeni proizvod, mora ostati vidljiv pri uobičajenoj uporabi tog proizvoda. Stoga, ocjena *in abstracto* vidljivosti sastavnog dijela ugrađenog u složeni proizvod, bez povezanosti s ikakvom konkretnom situacijom uporabe tog proizvoda, nije dovoljna da bi takav dio mogao uživati pravnu zaštitu. Međutim, članak 3. stavak 3. Direktive 98/71 ne zahtijeva da sastavni dio ugrađen u složeni proizvod ostane u cijelosti vidljiv u svakom trenutku uporabe navedenog proizvoda.

Zato se vidljivost sastavnog dijela ugrađenog u složeni proizvod ne može ocjenjivati samo s gledišta krajnjeg korisnika tog proizvoda, nego i s gledišta vanjskog promatrača.

Na drugom mjestu, Sud ispituje pojam „uobičajena uporaba” takvog proizvoda od strane krajnjeg korisnika, u smislu članka 3. stavka 4. Direktive 98/71. Glede, s jedne strane, pitanja odgovara li uobičajena uporaba složenog proizvoda uporabi sastavnog dijela za koju ju je njegov proizvođač namijenio ili uobičajenoj uporabi tog proizvoda od strane krajnjeg korisnika, Sud utvrđuje da se ta odredba odnosi na uobičajenu uporabu složenog proizvoda od strane krajnjeg korisnika.

Sud u tom pogledu pojašnjava da normalna ili uobičajena uporaba složenog proizvoda od strane krajnjeg korisnika u pravilu odgovara uporabi složenog proizvoda za koju ju je njegov proizvođač namijenio. Međutim, zakonodavac Unije namjeravao je obuhvatiti uobičajenu uporabu složenog proizvoda od strane krajnjeg korisnika kako bi isključio uporabu tog proizvoda u drugim fazama trgovinske razmjene i na taj način izbjegao zaobilaznje uvjeta vidljivosti. Stoga se ocjena uobičajene uporabe složenog proizvoda ne može temeljiti isključivo na namjeri proizvođača sastavnog dijela ili složenog proizvoda.

S druge strane, što se tiče pitanja koja je uporaba složenog proizvoda od strane krajnjeg korisnika „uobičajena uporaba” u smislu članka 3. stavka 4. Direktive 98/71, Sud smatra kako činjenica da ta odredba ne precizira koja je vrsta uporabe takvog proizvoda obuhvaćena tim pojmom i općenito upućuje na uporabu takvog proizvoda od strane krajnjeg korisnika, govori u prilog širokom tumačenju tog pojma. U tom pogledu, uzimajući u obzir činjenicu da u praksi uporaba proizvoda u okviru njegove glavne funkcije često zahtijeva različite radnje koje se mogu obaviti prije ili nakon što proizvod ispuni

---

<sup>283</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 6/2002 od 12. prosinca 2001. o dizajnu Zajednice (SL 2002., L 3, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 45. i ispravci SL 2018., L 72, str. 42. i SL 2020., L 415, str. 89)

svoju glavnu funkciju, Sud zaključuje da uobičajena uporaba složenog proizvoda obuhvaća sve te radnje, osim onih koje su izričito isključene, odnosno radnje koje se odnose na održavanje, servisiranje i popravak.

Slijedom toga, pojam „uobičajena uporaba” treba obuhvatiti radnje koje se odnose na uobičajenu uporabu proizvoda kao i druge radnje koje se razumno mogu obaviti prilikom takve uporabe i koje su uobičajene s gledišta krajnjeg korisnika, uključujući i one koje se mogu obaviti prije ili nakon što proizvod ispuni svoju glavnu funkciju, poput skladištenja i prijevoza proizvoda.

S obzirom na ta razmatranja, Sud odlučuje da zahtjev vidljivosti dizajna primijenjenih na proizvod ili sadržanih u proizvodu koji čini sastavni dio složenog proizvoda treba ocjenjivati s obzirom na situaciju uobičajene uporabe složenog proizvoda, tako da sastavni dio o kojem je riječ, nakon što je ugrađen u navedeni proizvod, ostaje vidljiv prilikom takve uporabe. U tu svrhu, vidljivost sastavnog dijela složenog proizvoda prilikom njegove uobičajene uporabe od strane krajnjeg korisnika mora se ocijeniti s gledišta tog korisnika kao i vanjskog promatrača. Ta uobičajena uporaba mora obuhvatiti radnje obavljene prilikom glavne uporabe složenog proizvoda, kao i radnje koje krajnji korisnik mora uobičajeno obaviti u okviru takve uporabe, osim održavanja, servisiranja ili popravka.

## 2. Osiguranje vozila

### Presuda od 12. listopada 2023., KBC Verzekeringen (C-286/22, [EU:C:2023:767](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila – Direktiva 2009/103/EZ – Članak 1. točka 1. – Pojam ‚vozilo’ – Nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa automatska naknada štete određenim sudionicima u prometu koji su žrtve prometnih nezgoda – Osoba koja ne upravlja ‚motornim vozilom’ u smislu tog zakonodavstva – Pojam istovjetan pojmu ‚vozilo’ u smislu Direktive 2009/103 – Bicikl opremljen električnim motorom koji pomaže u pokretanju pedala s funkcijom ubrzavanja koja se može aktivirati samo snagom mišića”*

Dana 14. listopada 2017., osobu BV (u daljnjem tekstu: žrtva), koja se kretala električnim biciklom po javnoj cesti, udarilo je vozilo koje je osiguravao KBC Verzekeringen NV (u daljnjem tekstu: KBC). Žrtva je preminula. Budući da se ta nesreća smatrala „nesrećom na putu na posao ili s posla”, P&V Verzekeringen CVBA (u daljnjem tekstu: P&V), osiguravatelj žrtvina poslodavca u području nesreća na radu, isplatio je naknadu štete i preuzeo je tražbine te žrtve i njezinih pravnih sljednika.

P&V je protiv KBC-a podnio tužbu kako bi ishodio povrat troškova koje je imao na temelju nacionalnog prava. U predmetnom slučaju ono, među ostalim, predviđa da su osiguravatelji od građanskopravne odgovornosti vozača motornih vozila koja su sudjelovala u prometnoj nesreći, obvezni u svim slučajevima naknaditi štete koje su pretrpjele žrtve tih nesreća ako ih se smatra „ranjivim sudionicima u prometu”, pri čemu ta kvalifikacija ovisi o tome je li u trenutku te nesreće žrtva nesreće bila vozač „motornog vozila” ili nije. KBC je podnio protuzahtjev kako bi od društva P&V ishodio povrat novčanog iznosa koji je navodno neopravdano isplatio. U svoju obranu P&V je istaknuo da se žrtvu nije moglo smatrati vozačem motornog vozila.

Odlučujući o žalbi koju je podnio KBC, Hof van Cassatie (Kasacijski sud, Belgija) postavio je Sudu prethodno pitanje o tumačenju pojma „vozilo” u smislu članka 1. točke 1. Direktive 2009/103<sup>284</sup>.

Svojom presudom Sud presuđuje da tim pojmom nije obuhvaćen bicikl čiji električni motor samo pomaže u pokretanju pedala i ima funkciju koja mu omogućuje ubrzavanje bez pokretanja pedala do brzine od 20 km/h, ali koja se može aktivirati samo snagom mišića.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije ističe da iz teksta članka 1. točke 1. Direktive 2009/103 proizlazi da su pojmom „vozilo”, u smislu te odredbe, obuhvaćena samo vozila namijenjena za kopneni promet, a koje pokreće mehanička snaga, ali koja se ne kreću po tračnicama. Međutim, taj tekst sam po sebi ne omogućuju određivanje toga mora li se vozilo o kojem je riječ pokretati isključivo mehaničkom snagom.

Nadalje, Sud podsjeća na to da se, s jedne strane, u skladu s uvodnom izjavom 2. Direktive 2009/103, obveza „osiguranja od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila”, odnosi na „osiguranje motornih vozila”, a da se taj izraz tradicionalno odnosi na osiguranje od građanskopravne odgovornosti koja proizlazi iz prometovanja uređaja poput motocikala, vozila i kamiona, koji se, osim kada su izvan upotrebe, pokreću isključivo mehaničkom snagom.

S druge strane, članak 13. Direktive 2009/103<sup>285</sup> pobliže određuje da svaka država članica poduzima sve odgovarajuće mjere kako bi osigurala da se sve zakonske odredbe ili ugovorne klauzule sadržane u polici osiguranja smatraju nevažećima u pogledu odštetnih zahtjeva trećih osoba koje su žrtve prometne nezgode ako te zakonske odredbe ili ugovorne klauzule isključuju iz osiguranja upotrebu ili vožnju vozila od strane osoba koje nemaju vozačku dozvolu koja im dopušta da voze dotično vozilo. Iz Direktive 2006/126<sup>286</sup> proizlazi da se u načelu nacionalnom vozačkom dozvolom stječe pravo na upravljanje samo vozilima s vlastitim pogonom koja nisu željeznička vozila.

Naposljetku, kad je riječ o ciljevima koji se nastoje postići Direktivom 2009/103, Sud ističe da se njome nastoji jamčiti da žrtve nezgoda uzrokovanih motornim vozilima uživaju usporedivo postupanje bez obzira na to gdje se na području Unije dogodila ta nesreća kao i osigurati tako njihovu zaštitu.

Uređaji koje isključivo ne pokreće mehanička snaga i koji stoga ne mogu sudjelovati u kopnenom prometu bez upotrebe snage mišića, poput električnog bicikla koji može ubrzati bez pokretanja pedala do brzine od 20 km/h, ne mogu trećim osobama uzrokovati tjelesne ozljede ili imovinsku štetu koja je, kad je riječ o njihovoj težini ili količini, usporediva s onima koje mogu uzrokovati motocikli, vozila, kamioni ili druga vozila koja sudjeluju u kopnenom prometu, koja isključivo pokreće mehanička snaga. Naime, potonja vozila mogu dostići određenu brzinu koja je znatno viša od one koju mogu dostići takvi uređaji te se još uvijek pretežno upotrebljavaju u prometu. Cilj zaštite žrtava prometnih nesreća uzrokovanih motornim vozilima, koji nastoji postići Direktiva 2009/103, stoga ne nameće da takvi uređaji budu obuhvaćeni pojmom „vozilo” u smislu članka 1. točke 1. te direktive.

---

<sup>284</sup> Direktiva 2009/103/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti (SL 2009., L 263, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6. svezak 7., str. 114.)

<sup>285</sup> Direktiva 2009/103, članak 13. stavak 1. točka (b)

<sup>286</sup> Direktiva 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama (SL 2006., L 403, str. 18.), (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 107. i ispravak SL 2016., L 169, str. 18.), članak 4. stavak 1.

### 3. Motorna vozila

#### Presuda od 21. ožujka 2023. (veliko vijeće), Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvođača vozila koja imaju poremećajne uređaje) (C-100/21, [EU:C:2023:229](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Homologacija motornih vozila – Direktiva 2007/46/EZ – Članak 18. stavak 1. – Članak 26. stavak 1. – Članak 46. – Uredba (EZ) br. 715/2007 – Članak 5. stavak 2. – Motorna vozila – Dizelski motor – Emisije onečišćujućih tvari – Ventil za povrat ispušnih plinova (ventil EGR) – Smanjenje emisija dušikova oksida (NOx) unutar ‚temperaturnog okvira‘ – Poremećajni uređaj – Zaštita interesa pojedinačnog kupca vozila opremljenog zabranjenim poremećajnim uređajem – Pravo na naknadu štete od proizvođača automobila na osnovi izvanugovorne odgovornosti – Način izračuna naknade štete – Načelo djelatnosti – Članak 267. UFEU-a – Dopuštenost – Obraćanje suca pojedinca Sudu“*

Osoba QB kupila je 2014. od preprodavača rabljeni automobil marke Mercedes-Benz, model C 220 CDI, opremljen dizelskim motorom generacije Euro 5. To vozilo, koje je na tržište stavio proizvođač automobila Mercedes-Benz Group AG (prije Daimler AG), prvi je put registrirano 2013. Ono je opremljeno softverom za programiranje motora koji smanjuje stopu povrata ispušnih plinova kada su vanjske temperature ispod određenog praga, što za posljedicu ima povećanje emisija dušikova oksida (NOx). Na taj način, spomenuti je povrat potpuno učinkovit samo ako se vanjska temperatura ne spusti ispod tog praga.

Osoba QB podnijela je tužbu Landgerichtu Ravensburg (Zemaljski sud u Ravensburgu, Njemačka), sudu koji je uputio zahtjev, tražeći da joj društvo Mercedes-Benz Group naknadi štetu koju joj je nanijelo opremanjem vozila o kojemu je riječ poremećajnim uređajima zabranjenima na temelju Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila<sup>287</sup>.

Treba podsjetiti na to da je cilj spomenute uredbe taj da se zajamči visoka razina zaštite okoliša i, konkretnije, znatno smanje emisije NOx dizelskih motornih vozila kako bi se poboljšala kvaliteta zraka i poštovale granične vrijednosti u pogledu onečišćenja<sup>288</sup>. U njoj se pojam „poremećajni uređaj“ definira kao „svaki dio koji je konstruiran da ustanovljava temperaturu, brzinu vozila, brzinu vrtnje motora (RPM), stupanj prijenosa u mjenjaču, podtlak u cjevovodu, ili bilo koji drugi parametar za potrebe aktiviranja, modulacije, usporavanja ili prekidanja funkcije nekog dijela u sustavu za kontrolu emisija, pri čemu se smanjuje učinkovitost sustava za kontrolu emisija, u uvjetima koje je razumno očekivati da mogu nastupiti pri uobičajenom radu i upotrebi vozila“<sup>289</sup>. Osim toga, Direktiva o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila, u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz

---

<sup>287</sup> Uredba (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila (SL 2007., L 171, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 284.); konkretnije, na temelju članka 5. stavka 2. te uredbe.

<sup>288</sup> Uvodne izjave 1. i 6. Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila

<sup>289</sup> Članak 3. točka 10. Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila

glavnog postupka<sup>290</sup>, sadržavala je administrativne odredbe i opće tehničke zahtjeve za homologaciju svih novih vozila unutar njezinog područja primjene, te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih takvim vozilima, u pogledu olakšavanja njihove registracije, prodaje i stavljanja u upotrebu unutar Unije<sup>291</sup>.

U skladu s važećim zakonodavstvom u Njemačkoj, ostvarivanje prava pojedinačnog kupca automobila koji nije u skladu s pravom Unije na naknadu štete pretpostavlja povredu zakona namijenjenog zaštiti drugih osoba<sup>292</sup>. Sud koji je uputio zahtjev stoga je odlučio Sudu uputiti pitanje o tome štite li mjerodavne odredbe, u predmetnom slučaju, Okvirne direktive<sup>293</sup>, s jedne strane, i Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila<sup>294</sup>, s druge strane, osim općih interesa, i posebne interese pojedinačnog kupca motornog vozila u odnosu na njegova proizvođača, kada je to vozilo opremljeno poremećajnim uređajem koji ta uredba zabranjuje. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se pravu Unije, u okviru naknade štete nanosene kupcu vozila opremljenog zabranjenim poremećajnim uređajem, to da se korist od stvarne uporabe tog vozila uračuna u povrat kupovne cijene navedenog vozila i da se, ako mu se to ne protivi, ta korist odredi na temelju ukupne kupovne cijene vozila.

Sud, odlučujući u velikom vijeću, pruža važna pojašnjenja u pogledu prava na naknadu štete kupaca automobila čiji su motori opremljeni zabranjenim poremećajnim uređajem namijenjenim smanjenju učinkovitosti sustava kontrole emisija onečišćujućih čestica NOx.

### **Ocjena Suda**

Sud uvodno upozorava na to da je na sudu koji je uputio zahtjev da, s jedne strane, odluči – prema potrebi uzimajući u obzir njegovu sudsku praksu – čini li softver kojim je opremljeno vozilo koje je kupila osoba QB „poremećajni uređaj” u smislu Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila.

S druge strane, on podsjeća na postojanje triju iznimaka od zabrane uporabe poremećajnih uređaja koji smanjuju učinkovitost sustava za kontrolu emisija, od kojih je jedina mjerodavna u ovom predmetu ona koja se odnosi na slučaj u kojem je „potreba za uređajem opravdana radi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i radi sigurnog djelovanja vozila”<sup>295</sup>. Taj poremećajni uređaj, da bi se mogao opravdati, mora odgovarati isključivo potrebi izbjegavanja neposrednih rizika za motor od oštećenja koji su toliko ozbiljni da nastaje konkretna opasnost prilikom vožnje vozila opremljenog navedenim uređajem. Nadalje, poremećajni uređaj koji bi u uobičajenim uvjetima vožnje morao funkcionirati tijekom većeg dijela godine kako bi se motor zaštitio od oštećenja ili prometne nezgode te kako bi se osigurao siguran rad vozila bio bi očito protivan cilju zaštite okoliša koji se

---

<sup>290</sup> Direktiva 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (SL 2007., L 263, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 35., str. 103.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 385/2009 od 7. svibnja 2009. (SL 2009., L 118, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 27., str. 99.; u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva).

<sup>291</sup> Članak 1. Okvirne direktive

<sup>292</sup> Članak 823. stavak 2. Bürgerliches Gesetzbuch (Građanski zakonik)

<sup>293</sup> Konkretno, članak 18. stavak 1., članak 26. stavak 1. i članak 46. Okvirne direktive

<sup>294</sup> Konkretno, članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila

<sup>295</sup> Iznimka sadržana u članku 5. stavku 2. točki (a) Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila

nastoji postići tom uredbom i stoga se ne bi mogao opravdati. I u tom je pogledu na sudu koji je uputio zahtjev da provede potrebne činjenične ocjene kako bi se primijenili ti uvjeti.

Kao prvo, Sud odlučuje da mjerodavne odredbe Okvirne direktive i Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila, promatrane zajedno, štite, osim općih interesa, i posebne interese pojedinačnog kupca motornog vozila u odnosu na njegova proizvođača, kada je to vozilo opremljeno poremećajnim uređajem koji je zabranjen na temelju odredbi te uredbe.

Naime, on podsjeća na to da se zabranom uporabe poremećajnih uređaja koji smanjuju učinkovitost sustava za kontrolu emisija nastoji postići opći cilj osiguravanja visoke razine zaštite okoliša i da je radi postizanja tog općeg cilja uvedena obveza proizvođača da kupcima i korisnicima daju objektivne i točne podatke o razini onečišćenja iz vozila u trenutku u kojem donose odluku o kupnji. Nadalje, vozila koja ulaze u područje primjene Okvirne direktive moraju imati homologaciju tipa, a ona se može dodijeliti samo ako predmetni tip vozila ispunjava zahtjeve iz Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila, među ostalim, one koji se odnose na emisije.

Sud dodaje da su, u skladu s Okvirnom direktivom, proizvođači dužni – uz poštovanje zahtjeva koji se tiču EZ homologacije tipa – izdati pojedinačnom kupcu vozila certifikat o sukladnosti. Na temelju te okvirne direktive, postoji obveza posjedovanja tog certifikata prilikom registracije i prodaje odnosno stavljanja u uporabu vozila. Osim toga, sankcije predviđene u Okvirnoj direktivi također moraju osigurati to da kupac vozila ima certifikat o sukladnosti koji mu omogućuje da ga registrira u bilo kojoj državi članici bez dodatne tehničke dokumentacije. Taj kupac na taj način može razumno očekivati da će se Uredba o homologaciji tipa motornih vozila poštovati. Sud iz toga zaključuje da se Okvirnom direktivom, promatranom zajedno s Uredbom o homologaciji tipa motornih vozila, uspostavlja izravna veza između proizvođača automobila i pojedinačnog kupca motornog vozila kojom se tom kupcu jamči da je to vozilo u skladu s relevantnim zakonodavstvom Unije.

U tom pogledu Sud utvrđuje da nije isključena mogućnost da nadležno tijelo izvorno dodijeli EZ homologaciju tipa za određeno vozilo, što omogućuje da se ono uključi u cestovni promet, a da mu nije otkrivena prisutnost softvera poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu. Okvirna direktiva predviđa situaciju u kojoj se nedopuštenost dijela konstrukcije vozila, primjerice, s obzirom na zahtjeve iz Uredbe o homologaciji tipa motornih vozila, otkriva tek nakon te homologacije. Prema tome, otkrivanje zabranjenog poremećajnog uređaja kojim je opremljeno motorno vozilo, nakon EZ homologacije tipa tog vozila, može dovesti u pitanje valjanost te homologacije i, posljedično, valjanost certifikata o sukladnosti koji treba potvrditi da je u trenutku proizvodnje navedeno vozilo iz serije homologiranog tipa bilo u skladu sa svim regulatornim aktima. Otkrivanje takvog uređaja može osobito dovesti do neizvjesnosti u pogledu mogućnosti registracije, prodaje odnosno stavljanja u uporabu tog vozila i, u konačnici, nanijeti štetu kupcu vozila opremljenog zabranjenim poremećajnim uređajem.

Kao drugo, odgovarajući na pitanje treba li, u biti, pravo Unije tumačiti na način da mu se u okviru naknade štete nanesene kupcu vozila opremljenog zabranjenim poremećajnim uređajem protivi to da se korist od stvarne uporabe tog vozila uračuna u povrat kupovne cijene navedenog vozila i da se, ako mu se to ne protivi, ta korist odredi na temelju ukupne kupovne cijene vozila, Sud odlučuje da je na pravu države članice o kojoj je riječ da – kada ne postoje odredbe prava Unije u dotičnom području – utvrdi pravila o naknadi štete stvarno nanesene kupcu vozila opremljenog takvim uređajem, uz uvjet da ta naknada odgovara pretrpljenoj šteti.

Naime, s jedne strane, Sud podsjeća na svoje tumačenje prema kojem se Okvirnom direktivom štite posebni interesi pojedinačnog kupca motornog vozila u odnosu na njegova proizvođača, kada je to vozilo opremljeno zabranjenim poremećajnim uređajem, tako da kupac ima pravo na to da se spomenuto vozilo ne opremi takvim uređajem. S druge strane, Sud naglašava da se u Okvirnoj direktivi i Uredbi o homologaciji tipa motornih vozila propisuje da je na državama članicama da utvrde sankcije koje trebaju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, a koje će se primjenjivati na povrede njihovih odredbi. Slijedom navedenog, države članice dužne su predvidjeti pravo kupca



motornog vozila opremljenog zabranjenim poremećajnim uređajem na naknadu štete od proizvođača tog vozila. Točno je da je na svakoj državi članici da utvrdi modalitete takvog naknađivanja štete. Međutim, Sud pojašnjava da nacionalno zakonodavstvo koje u praksi onemogućava ili pretjerano otežava kupcu motornog vozila da ishodi odgovarajuću naknadu štete koja mu je nanesena time što je proizvođač tog vozila prekršio zabranu uporabe poremećajnih uređaja ne bi bilo u skladu s načelom djelotvornosti. Ne zadirući time u navedeno, Sud podsjeća na to da su sudovi ovlašteni pobrinuti se za to da zaštita prava zajamčenih pravnim poretom Unije ne dovodi do stjecanja bez osnove. Stoga sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti osigurava li uračunavanje koristi od stvarne uporabe vozila o kojemu je riječ odgovarajuću naknadu štete kupcu, pod uvjetom da se utvrdi da je kupcu nanesena šteta povezana s činjenicom da je to vozilo opremljeno zabranjenim poremećajnim uređajem.

#### 4. Uvođenje genetski modificiranih organizama (GMO)

##### Presuda od 7. veljače 2023. (veliko vijeće), *Confédération paysanne* i dr. (Nasumična mutageneza *in vitro*) (C-688/21, [EU:C:2023:75](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Namjerno uvođenje genetski modificiranih organizama – Direktiva 2001/18/EZ – Članak 3. stavak 1. – Točka 1. Priloga I.B – Područje primjene – Izuzeća – Tehnike/metode genetske modifikacije kojima se konvencionalno koristi i duže vrijeme su dokazano sigurne – Nasumična mutageneza *in vitro*“

*Confédération paysanne*, francuski poljoprivredni sindikat i osam udruženja koja se bave zaštitom okoliša i širenjem informacija o opasnostima od genetski modificiranih organizama (GMO) 2015. podnijeli su tužbu Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) u vezi s isključenjem određenih tehnika ili metoda mutageneze<sup>296</sup> iz područja primjene francuskog propisa kojim se prenosi Direktiva 2001/18<sup>297</sup> o namjernom uvođenju GMO-a u okoliš. U tom je kontekstu Conseil d'État (Državno vijeće) Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku povodom kojeg je 2018. donesena presuda *Confédération paysanne* i dr. (C-528/16)<sup>298</sup>.

Ovaj se predmet nadovezuje na tu presudu u kojoj je Sud presudio da su iz područja primjene Direktive 2001/18 isključeni samo organizmi dobiveni tehnikama/metodama mutageneze kojima se konvencionalno koristi u nizu primjena i duže vrijeme su dokazano sigurne. Conseil d'État (Državno vijeće) smatrao je da iz navedene presude proizlazi da u područje primjene Direktive 2001/18 moraju biti uključeni organizmi dobiveni tehnikama/metodama koje su se pojavile ili su uglavnom razvijene nakon datuma donošenja te direktive, među ostalim tehnikama „nasumične mutageneze *in vitro*“<sup>299</sup>. Stoga je Conseil d'État (Državno vijeće) izdao nalog, a francuska je vlada, kako bi osigurala njegovu

---

<sup>296</sup> Tehnika koja omogućuje da se na umjetan način, pomoću kemijskih ili fizičkih čimbenika, izazovu mutacije koje su znatno brže (1000 do 10 000 puta) od spontanijih mutacija.

<sup>297</sup> Direktiva 2001/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. ožujka 2001. o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/220/EEZ (SL 2001., L 106, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 35.)

<sup>298</sup> Presuda od 25. srpnja 2018., *Confédération paysanne* i dr. (C-528/16, [EU:C:2018:583](#))

<sup>299</sup> Nasumična mutageneza je proces tijekom kojeg u organizmima nasumično nastaju mutacije, i to nakon što su umjetno, pomoću kemijskih ili fizičkih čimbenika, znatno brže izazvane mutacije nego kod spontanijih mutacija. Nasumična mutageneza *in vitro* je tehnika kojom se biljne stanice biljaka koje su uzgajane *in vitro* izlažu kemijskim ili fizičkim mutagenima, za razliku od nasumične mutageneze *in vivo*, koja se provodi na čitavim biljkama ili dijelovima biljaka.

provedbu, među ostalim, izradila nacrt uredbe o izmjeni popisa tehnika za dobivanje GMO-a koje su u konvencionalnoj upotrebi bez štetnosti za javno zdravlje ili okoliš. Taj je nacrt uredbe predviđao da nasumičnu mutagenezu, osim nasumične mutageneze *in vitro*, treba smatrati dijelom takve upotrebe.

Nakon što je Europska komisija obaviještena o navedenom nacrtu uredbe<sup>300</sup>, ona je izdala detaljno mišljenje u kojem je navela da s obzirom na pravo Unije i znanstvene napretke nije opravdano razlikovati nasumičnu mutagenezu *in vivo* od nasumične mutageneze *in vitro*. Budući da francuska tijela nisu donijela nacrt uredbe, Confédération paysanne i skupina udruženja za zaštitu okoliša ponovno su pokrenuli postupak pred Conseilom d'État (Državno vijeće) kako bi ishodili izvršenje izdanog naloga.

Visoki upravni sud smatrao je da su mu potrebna pojašnjenja u pogledu dosega presude Confédération paysanne i dr. kako bi utvrdio treba li, s obzirom na značajke i upotrebu nasumične mutageneze *in vitro*, smatrati da ta tehnika/metoda ulazi u područje primjene Direktive 2001/18. Stoga je Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Svojom presudom, koju je donijelo veliko vijeće, Sud pojašnjava uvjete pod kojima su izuzeća koje predviđa Direktiva 2001/18<sup>301</sup>, u načelu, isključeni organizmi dobiveni primjenom tehnike/metode mutageneze koja se temelji na istim načinima modifikacije genetskog materijala predmetnog organizma mutagenom kao i tehnika/metoda mutageneze kojom se konvencionalno koristi u nizu primjena i duže je vrijeme dokazano sigurna, ali koja se od te druge tehnike/metode mutageneze razlikuje po drugim značajkama.

### **Ocjena Suda**

Najprije, Sud ističe da je ograničenje dosega izuzeća koje predviđa Direktiva 2001/18 u pogledu primjenjivosti te direktive na tehnike/metode mutageneze, upućivanjem na dvostruki kriterij, s jedne strane, konvencionalne upotrebe u nizu primjena i, s druge strane<sup>302</sup>, dokazane sigurnosti, usko povezano sa samim ciljem te direktive<sup>303</sup>, odnosno, u skladu s načelom opreznosti, zaštitom zdravlja ljudi i okoliša. Primjena tog dvostrukog kriterija tako omogućava da se osigura da se zbog starosti i raznolikosti upotrebâ tehnike/metode mutageneze te dostupnih informacija o njezinoj sigurnosti organizmi dobiveni tom tehnikom/metodom mogu uvesti u okoliš ili staviti na tržište unutar Unije, a da pritom nije nužno, kako bi se izbjegao nastanak negativnih učinaka na zdravlje ljudi i okoliš, te organizme podvrgnuti postupcima procjene rizika<sup>304</sup>.

U tom je kontekstu Sud utvrdio da se ne bi poštovala namjera zakonodavca Unije u slučaju općeg proširenja primjene izuzeća iz područja primjene Direktive 2001/18 na organizme dobivene primjenom tehnike/metode mutageneze koja se temelji na istim načinima modifikacije genetskog

---

<sup>300</sup> U skladu s Direktivom (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.)

<sup>301</sup> Izuzeće je predviđeno člankom 3. stavkom 1. Direktive 2001/18, u vezi s točkom 1. Priloga I.B toj direktivi. U skladu s tom odredbom, ta se direktiva ne primjenjuje na organizme dobivene tehnikama genetske modifikacije koji su navedeni u Prilogu I.B toj direktivi, među kojima se nalazi mutageneza.

<sup>302</sup> Taj dvostruki kriterij Sud je utvrdio u presudi Confédération paysanne i dr. (C-528/16).

<sup>303</sup> Na temelju članka 1. Direktive 2001/18, njezin cilj je, u skladu s načelom opreznosti, zaštititi zdravlje ljudi i okoliš, s jedne strane, pri namjernom uvođenju GMO-a u okoliš u bilo koju drugu svrhu osim stavljanja na tržište unutar Unije i, s druge strane, pri stavljanju na tržište GMO-a kao proizvoda ili u sastavu proizvoda unutar Unije.

<sup>304</sup> Navedeni u dijelu B odnosno C Direktive 2001/18.

materijala predmetnog organizma mutagenom kao i tehnika/metoda mutageneze kojom se već konvencionalno koristi u nizu primjena i duže je vrijeme dokazano sigurna, ali koja te načine kombinira s drugim značajkama koje su različite od značajki te druge tehnike/metode mutageneze.

Naime, uvođenje u okoliš ili stavljanje na tržište, bez provođenja postupka procjene rizikâ, organizama dobivenih takvom tehnikom/metodom mutageneze može podrazumijevati u određenim slučajevima negativne učinke na zdravlje ljudi i okoliš koji, ovisno o slučaju, imaju nepovratne učinke koji utječu na nekoliko država članica, čak i kada se te značajke ne odnose na načine modifikacije genetskog materijala predmetnog organizma mutagenom.

Međutim, zaključkom da organizmi dobiveni tehnikom/metodom mutageneze kojom se konvencionalno koristi u nizu primjena i duže je vrijeme dokazano sigurna nužno ulaze u područje primjene Direktive 2001/18 kada je ta tehnika/metoda bila podvrgnuta bilo kakvoj izmjeni, u velikoj bi se mjeri oduzeo koristan učinak izuzeću koji predviđa ta direktiva. Naime, takvo bi tumačenje moglo iznimno otežati svaki oblik prilagodbe tehnika/metoda mutageneze, čak i kada to tumačenje nije nužno za ostvarenje cilja zaštite okoliša i zdravlja ljudi kojem ta direktiva teži, u skladu s načelom opreznosti.

Stoga Sud smatra da okolnost da tehnika/metoda mutageneze ima jednu ili više značajki koje se razlikuju od značajki tehnike/metode mutageneze kojom se konvencionalno koristi u nizu primjena i duže je vrijeme dokazano sigurna, opravdava izuzimanje od primjene izuzeća koje je predviđeno Direktivom, samo pod uvjetom da se utvrdi da te značajke mogu dovesti do modifikacija genetskog materijala predmetnog organizma koje su po svojoj prirodi i učestalosti različite od onih koje proizlaze iz primjene te druge tehnike/metode mutageneze.

Međutim, Sud u posljednjem dijelu svoje analize razmatra razliku između tehnika mutageneze *in vivo* i *in vitro*, koja je u središtu glavnog postupka. U tom pogledu, nakon analize sustava predviđenog Direktivom 2001/18 koji se odnosi na tehnike/metode koje uključuju uzgoj *in vitro*, ističe da bi se stajalištem da je zbog učinaka svojstvenih uzgoju *in vitro* organizam dobiven primjenom *in vitro* tehnike/metode mutageneze koja se prvotno upotrebljavala *in vivo* isključen iz izuzeća koje je predviđeno Direktivom 2001/18, zanemarila činjenica da zakonodavac Unije te učinke nije smatrao relevantnima za definiranje područja primjene te direktive. Konkretno, Sud ističe da je Direktivom 2001/18 predviđeno isključenje više tehnika genetske modifikacije koje podrazumijevaju podvrgavanje uzgoja *in vitro* sustavu kontrole GMO-a predviđenog tom direktivom.

## 5. Putovanja, odmori i kružna putovanja u paket-aranžmanima

### Presuda od 8. lipnja 2023., UFC – Que choisir i CLCV (C-407/21, [EU:C:2023:449](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Putovanja u paket-aranžmanu i povezani putni aranžmani – Direktiva (EU) 2015/2302 – Članak 12. stavci 2. do 4. – Raskid ugovora o putovanju u paket-aranžmanu – Izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći – Pandemija bolesti COVID-19 – Povrat uplata koje je dotični putnik izvršio za paket-aranžman – Povrat u obliku isplate novčanog iznosa ili povrat protuvrijednosti u obliku bona (vaučera) – Obveza da se tom putniku povrat izvrši najkasnije 14 dana nakon raskida predmetnog ugovora – Privremeno izuzeće od te obveze – Vremenska prilagodba učinaka odluke donesene u skladu s nacionalnim pravom kojom se poništava nacionalni propis koji je protivan navedenoj obvezi“*

U kontekstu pandemije bolesti COVID-19 francuska je vlada donijela propis kojim organizatore putovanja u paket-aranžmanu želi privremeno osloboditi obveze vraćanja uplata koje su izvršili putnici u slučaju raskida ugovora o putovanjima u paket-aranžmanu<sup>305</sup>. Dvije udruge za zaštitu interesa potrošača tražile su od Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) poništenje te uredbe, pozivajući se na kršenje prava putnika koji su sklopili tu vrstu ugovora da ga raskinu zbog pojave „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći“ i da im budu vraćene sve uplate izvršene za taj paket-aranžman, najkasnije 14 dana nakon tog raskida, kako je predviđeno u Direktivi o putovanjima u paket-aranžmanu<sup>306</sup>.

Taj sud izražava nedoumice prije svega u pogledu tumačenja pojma „povrat“ predviđenog tom direktivom te usklađenosti s njome nacionalnog propisa kojim se uređuje privremeno izuzeće organizatora putovanja u paket-aranžmanu od obveze izvršenja povrata.

Sud u svojoj presudi pojašnjava pojam „povrat“ u kontekstu Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu. Nadalje, izjašnjava se o neusklađenosti nacionalnog propisa s tom direktivom<sup>307</sup> i o vremenskom prilagođavanju učinaka nacionalne odluke o poništenju tog istog propisa, za koji je ocijenjeno da nije u skladu s pravom Unije.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud smatra da, prema doslovnom tumačenju, pojam „povrat“ u smislu Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu<sup>308</sup> podrazumijeva vraćanje uplata izvršenih za paket-aranžman samo u obliku isplate novčanog iznosa. Mogućnost da se ta obveza isplate novčanog iznosa zamijeni uslugom u nekom drugom obliku, kao što je nuđenje vaučera, nije izričito predviđena u toj direktivi. To pravo na povrat novčanog iznosa, kojim potrošači mogu slobodno raspolagati, doprinosi ostvarivanju cilja zaštite njihovih interesa.

Kao drugo, Sud utvrđuje da se Direktivi o putovanjima u paket-aranžmanu<sup>309</sup> protivi privremeno oslobađanje organizatora putovanja u paket-aranžmanu, u kontekstu pandemije bolesti COVID-19,

---

<sup>305</sup> Na temelju članka 1. Uredbe br. 2020-315 od 25. ožujka 2020. o financijskim uvjetima otkazivanja određenih ugovora o turističkim putovanjima i smještaju u slučaju izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći ili u slučaju više sile, organizatori putovanja su u slučajevima „otkazivanja“ priopćenih između 1. ožujka i 15. rujna 2020. imali pravo svoju obvezu izvršenja povrata ispuniti tako da dotičnom putniku ponude, najkasnije tri mjeseca nakon priopćavanja „otkazivanja“ dotičnog ugovora o putovanju u paket-aranžmanu, vaučer u vrijednosti uplata izvršenih za taj paket-aranžman, a takav je prijedlog vrijedio u razdoblju od 18 mjeseci.

<sup>306</sup> Vidjeti članak 12. Direktive (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ (SL 2015., L 326, str. 1.; u daljnjem tekstu: Direktiva o putovanjima u paket-aranžmanu). Na temelju stavka 2. prve rečenice tog članka, putnik ima pravo raskinuti ugovor o putovanju u paket-aranžmanu prije početka paket-aranžmana bez plaćanja bilo kakve naknade za raskid ugovora „u slučaju izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći“, a koje su nastupile na konkretnom odredištu ili u njegovoj neposrednoj blizini i koje znatno utječu na izvršenje tog paket-aranžmana ili na prijevoz putnika na to odredište.

<sup>307</sup> Vidjeti među ostalim članak 4. i članak 12. stavke 2. do 4. Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu.

<sup>308</sup> Vidjeti među ostalim članak 12. stavke 2. i 3. Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu. U stavku 2. drugoj rečenici tog članka određuje se da u slučaju raskida ugovora o putovanju u paket-aranžmanu taj putnik ima pravo na puni povrat plaćanja izvršenih za navedeni paket-aranžman. Osim toga, u skladu s člankom 4. i člankom 12. stavkom 3. točkom (b) iste direktive, ako dotičnog organizatora putovanja u izvršenju ugovora o putovanju u paket-aranžmanu spriječe „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći“, on može raskinuti navedeni ugovor i vratiti tom putniku sve uplate izvršene za taj paket-aranžman, i to bez nepotrebnog odgađanja, a u svakom slučaju najkasnije 14 dana nakon što je taj isti ugovor o putovanju u paket-aranžmanu raskinut.

<sup>309</sup> Vidjeti članak 4. i članak 12. stavke 2. do 4. Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu.

obveze da dotičnim putnicima moraju vratiti, najkasnije 14 dana nakon raskida ugovora, sve uplate izvršene na osnovi raskinutog ugovora. Taj zaključak ostaje isti i u slučaju kad se takvom nacionalnom mjerom želi izbjeći to da zbog velikog broja očekivanih zahtjeva za povrat to utječe na solventnost tih organizatora putovanja do te mjere da je ugrožena njihova egzistencija, te na taj način osigurati održivost dotičnog sektora.

Sud prije svega analizira pojam „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći“<sup>310</sup>. Naime, u skladu s načelom pravne sigurnosti i imajući u vidu zaštitu potrošača, taj pojam može obuhvaćati pandemiju bolesti COVID-19 jer upućuje na postojanje „značajnih rizika za ljudsko zdravlje“<sup>311</sup> te se može primijeniti na raskide ugovora o putovanju u paket-aranžmanu kada oni imaju uporište u posljedicama koje je izazvao takav događaj.

Nadalje, Sud naglašava da je pojam „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći“ sličan pojmu „viša sila“ i predstavlja, posebno imajući u vidu pripremne akte Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu, detaljnu provedbu potonjeg pojma u smislu navedene direktive. Dakle, države članice ne mogu na osnovi više sile osloboditi organizatore putovanja u paket-aranžmanu, makar i privremeno, njihove obveze izvršenja povrata predviđene tom direktivom, s obzirom na to da njome nije predviđeno nikakvo odstupanje od prinudne naravi te obveze.

Konačno, čak i pod pretpostavkom da se države članice mogu pred svojim nacionalnim sudovima pozvati na to da je neusklađenost nacionalnog propisa u odnosu na odredbe direktive opravdana zbog više sile, Sud ističe da nacionalni propis na temelju kojeg su organizatori putovanja u paket-aranžmanu, u okolnostima globalne zdravstvene krize kao što je pandemija bolesti COVID-19, privremeno oslobođeni obveze da dotičnim putnicima moraju vratiti uplate izvršene za paket-aranžman, ne ispunjava uvjete koji uređuju pozivanje država članica na višu silu.

Dakle, prvo, iako je pandemija bolesti COVID-19 nastala zbog okolnosti na koje predmetna država članica nije mogla utjecati te iako su te okolnosti neuobičajene i nepredvidljive, nacionalni propis koji sve organizatore putovanja sustavno oslobađa obveze izvršenja povrata po samoj svojoj prirodi ne može imati opravdanje u višoj sili. Naime, sustavna privremena suspenzija te obveze izvršenja povrata ne uzima u obzir konkretnu i pojedinačnu financijsku situaciju dotičnih organizatora putovanja. Drugo, nije dokazano da financijske posljedice na koje se tom uredbom željelo reagirati nije bilo moguće izbjeći na neki drugi način osim povredom Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu, a posebno donošenjem određenih mjera državne potpore. Treće, taj isti nacionalni propis kojim se predviđa oslobađanje organizatora putovanja u paket-aranžmanu obveze izvršenja povrata u razdoblju koje može trajati do 21 mjesec od priopćavanja „otkazivanja“ dotičnog ugovora o putovanju u paket-aranžmanu očito nije zamišljen na način da njegovi učinci budu ograničeni na vrijeme potrebno za uklanjanje poteškoća uzrokovanih događajem koji može spadati pod višu silu.

Kao treće i posljednje, Sud podsjeća na to da, kad je nacionalnom sudu podnesena, u skladu s njegovim nacionalnim pravom, tužba za poništenje nacionalnog propisa za koji on smatra da je protivan pravu Unije, taj sud je dužan poništiti navedeni propis. Sud u konkretnom slučaju navodi, s jedne strane, da se prijetnja gospodarskim interesima subjekata koji posluju u sektoru putovanja u paket-aranžmanu, uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19, ne može usporediti s važnim razlozima

---

<sup>310</sup> Kako je predviđen u članku 12. stavku 2. i članku 12. stavku 3. točki (b) Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu. Pojam „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći“ definira se u članku 3. točki 12. te direktive kao „situacija izvan kontrole stranke koja se poziva na takvu situaciju i čije se posljedice nisu mogle izbjeći čak i da su poduzete sve razumne mjere“.

<sup>311</sup> U skladu s uvodnom izjavom 31. Direktive o putovanjima u paket-aranžmanu, u kojoj se precizira doseg pojma „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći“, značajni rizici za ljudsko zdravlje spadaju pod taj pojam.

vezanima uz zaštitu okoliša ili opskrbu električnom energijom dotične države članice, što su izvanredne okolnosti u slučaju kojih je uostalom priznao nacionalnim sudovima mogućnost da vremenski prilagode i urede učinke svojih odluka o poništenju nacionalnog propisa za koji ocijene da nije u skladu s pravom Unije. S druge strane, Sud ističe da nije izgledno da bi poništenje nacionalnog propisa na temelju kojeg države članice mogu, u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, osloboditi organizatore putovanja u paket-aranžmanu obveze izvršenja povrata, moglo imati štetne posljedice za sektor putovanja u paket-aranžmanu takvih razmjera da bi zadržavanje na snazi njegovih učinaka bilo potrebno kako bi se zaštitili financijski interesi gospodarskih subjekata u tom sektoru. Stoga, načelo lojalne suradnje<sup>312</sup> ne omogućuje nacionalnom sudu pred kojim je pokrenut postupak za poništenje nacionalnog propisa koji je protivan Direktivi o putovanjima u paket-aranžmanu da vremenski prilagodi učinke svoje odluke kojom se taj nacionalni propis poništava.

---

<sup>312</sup> Predviđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a

## XI. Internet i elektronička trgovina

### Presuda od 9. studenoga 2023., Google Ireland i dr. (C-376/22, [EU:C:2023:835](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2000/31/EZ – Usluge informacijskog društva – Članak 3. stavak 1. – Načelo nadzora u državi članici podrijetla – Članak 3. stavak 4. – Odstupanje od načela slobodnog kretanja usluga informacijskog društva – Pojam ‚mjere poduzete u pogledu određene usluge informacijskog društva‘ – Članak 3. stavak 5. – Mogućnost naknadnog obavještanja o mjerama kojima se ograničava slobodno kretanje usluga informacijskog društva u hitnom slučaju – Nepostojanje obavijesti – Primjenjivost tih mjera – Propis države članice kojim se pružateljima komunikacijskih platformi, bilo da imaju poslovni nastan na njezinu državnom području ili ne, nalaže skup obveza u području nadzora i podnošenja obavijesti o navodno nezakonitim sadržajima – Direktiva 2010/13/EU – Audiovizualne medijske usluge – Usluga platformi za razmjenu videozapisa“*

Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited i Tik Tok Technology Limited društva su s poslovnim nastanom u Irskoj koja pružaju usluge komunikacijskih platformi, među ostalim, u Austriji.

Svojim je odlukama donesenima 2021. Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (Austrijsko nadzorno tijelo za komunikacije) proglasio da se na tri prethodno navedena društva primjenjuje austrijsko pravo<sup>313</sup>.

Smatrajući da se taj austrijski zakon, kojim se pružateljima usluga komunikacijskih platformi, bez obzira na to imaju li poslovni nastan u Austriji ili drugdje, nalaže skup obveza u pogledu nadzora i obavješćivanja o navodnim nezakonitim sadržajima, na njih ne bi smio primjenjivati, ta su društva podnijela pravna sredstva protiv odluka KommAustria. Ta su pravna sredstva odbijena u prvom stupnju.

Slijedom tog odbijanja, navedena društva podnijela su reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki zemaljski upravni sud, Austrija). U prilog tim revizijama osobito ističu da su obveze uvedene austrijskim zakonom neproporcionalne i nespojive sa slobodnim kretanjem usluga informacijskog društva i načelom nadzora u državi članici podrijetla, drugim riječima, državi na čijem državnom području pružatelj usluga ima poslovni nastan, predviđenoj Direktivom o elektroničkoj trgovini<sup>314</sup>.

Dvojeći o usklađenosti austrijskog zakona i obveza koje se njime nalažu pružateljima usluga s Direktivom o elektroničkoj trgovini, kojom se predviđa mogućnost države članice različite od države podrijetla da pod određenim uvjetima odstupi od načela slobodnog kretanja usluga informacijskog društva, Visoki zemaljski upravni sud uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju te direktive.

U svojoj presudi Sud se izjašnjava o pitanju može li država članica pružateljica usluga informacijskog društva odstupiti od slobodnog kretanja tih usluga ne samo poduzimanjem pojedinačnih i konkretnih

---

<sup>313</sup> Odnosno, Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (Savezni zakon o mjerama za zaštitu korisnika na komunikacijskim platformama) (BGBl. I, 151/2020)

<sup>314</sup> Direktiva 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (SL 2000., L 178, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 39., str. 58.; u daljnjem tekstu: Direktiva o elektroničkoj trgovini)

mjera nego i općenitih i apstraktnih mjera koje se odnose na određenu kategoriju usluga i, konkretno, mogu li te mjere biti obuhvaćene pojmom „mjera poduzetih u pogledu određene usluge informacijskog društva” u smislu Direktive o elektroničkoj trgovini<sup>315</sup>.

### **Ocjena Suda**

Sud najprije ističe da se mogućnost odstupanja od načela slobodnog kretanja usluga informacijskog društva odnosi, u skladu s tekstem Direktive o elektroničkoj trgovini, na „određenu uslugu informacijskog društva”. U tom okviru, upotreba riječi „određena” upućuje na to da tako predviđenu uslugu treba shvatiti kao individualiziranu uslugu. Slijedom toga, države članice ne mogu poduzeti općenite i apstraktne mjere koje se odnose na općenito opisanu kategoriju određenih usluga informacijskog društva i koje se jednako primjenjuju na svakog pružatelja te kategorije usluga.

Ta ocjena nije dovedena u pitanje činjenicom da se u Direktivi o elektroničkoj trgovini upotrebljava pojam „mjere”. Naime, uporabom tako širokog i općenitog pojma zakonodavac Europske unije ostavio je državama članicama diskrecijsku ovlast da odluče o prirodi i obliku mjera koje mogu poduzeti kako bi odstupile od načela slobodnog kretanja usluga informacijskog društva. Nasuprot tomu, uporaba tog pojma nipošto ne prejudicira bit i sadržaj tih mjera.

Nadalje, Sud napominje da je to doslovno tumačenje potkrijepljeno kontekstualnom analizom Direktive o elektroničkoj trgovini.

Naime, mogućnost odstupanja od načela slobodnog pružanja usluga informacijskog društva podliježe uvjetu prema kojem država članica pružateljica tih usluga mora prethodno zatražiti od države članice njihova podrijetla da poduzme mjere<sup>316</sup>, što pretpostavlja mogućnost identifikacije pružatelja usluga i, slijedom toga, dotičnih država članica. Međutim, kad bi države članice bile ovlaštene ograničiti slobodno kretanje takvih usluga pomoću općenitih i apstraktnih mjera koje se jednako primjenjuju na sve pružatelje jedne kategorije tih usluga, takvo bi utvrđenje bilo, ako ne nemoguće, onda barem pretjerano teško, tako da države članice ne bi mogle ispuniti takav uvjet.

Naposljetku, Sud naglašava da se Direktiva o elektroničkoj trgovini temelji na primjeni načela nadzora u državi članici podrijetla i uzajamnog priznavanja, tako da su u okviru područja koordinacije<sup>317</sup> usluge informacijskog društva uređene samo u državi članici na čijem državnom području pružatelji tih usluga imaju poslovni nastan. Međutim, kad bi države članice pružateljice usluga bile ovlaštene poduzimati općenite i apstraktne mjere koje se jednako primjenjuju na sve pružatelje jedne kategorije tih usluga, bez obzira na to imaju li oni poslovni nastan u potonjoj državi članici ili ne, načelo nadzora u državi članici podrijetla bilo bi dovedeno u pitanje. Naime, to načelo podrazumijeva podjelu regulatorne nadležnosti između države članice podrijetla i države članice pružateljice. Dopuštanje potonjoj državi da poduzima takve mjere zadiralo bi u regulatornu nadležnost države članice podrijetla i imalo bi za učinak to da se na te pružatelje primjenjuje zakonodavstvo te države kao i zakonodavstvo države članice pružateljice ili država članica pružateljica. Dovodjenjem u pitanje tog načela ugrozili bi se sustav i ciljevi Direktive o elektroničkoj trgovini. Nadalje, dopuštanjem državi članici pružateljici da poduzme takve mjere ugrozilo bi se uzajamno povjerenje među državama članicama i to bi bilo u suprotnosti s načelom uzajamnog priznavanja.

---

<sup>315</sup> Članak 3. stavak 4. Direktive o elektroničkoj trgovini

<sup>316</sup> Članak 3. stavak 4. točka (b) Direktive o elektroničkoj trgovini

<sup>317</sup> U smislu članka 2. točke (h) Direktive o elektroničkoj trgovini



Nadalje, Sud navodi da je cilj Direktive o elektroničkoj trgovini uklanjanje pravnih prepreka pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, odnosno prepreka koje proizlaze iz razlika u zakonodavstvima i iz pravne nesigurnosti oko toga koji se nacionalni propisi primjenjuju na te usluge. Mogućnost poduzimanja navedenih mjera dovela bi u konačnici do toga da se na dotične pružatelje usluga primjenjuju različita zakonodavstva i stoga ponovno uvedu pravne prepreke slobodnom kretanju usluga koje se tom direktivom nastoje ukloniti.

Stoga Sud zaključuje da općenite i apstraktne mjere koje se odnose na općenito opisanu kategoriju određenih usluga informacijskog društva i koje se jednako primjenjuju na svakog pružatelja te kategorije usluga nisu obuhvaćene pojmom „mjere poduzete u pogledu određene usluge informacijskog društva“ u smislu Direktive o elektroničkoj trgovini.

## XII. Ekonomska i monetarna politika

### Presuda od 4. svibnja 2023., ESB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, [EU:C:2023:368](#))

*„Žalba – Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Uredba (EU) br. 575/2013 – Izračun omjera financijske poluge – Mjera izloženosti – Članak 429. stavak 14. – Isključivanje izloženosti koje ispunjavaju određene uvjete – Djelomično odbijanje odobrenja – Diskrecijska ovlast Europske središnje banke (ESB) – Tužba za poništenje – Očita pogreška u ocjeni – Sudski nadzor“*

Crédit lyonnais dioničko je društvo francuskog prava koje je dobilo odobrenje za rad kao kreditna institucija. Ono je društvo kći društva Crédit agricole SA te kao takvo podliježe izravnom bonitetnom nadzoru Europske središnje banke (ESB).

Crédit agricole zatražio je 5. svibnja 2015. od ESB-a u svoje ime i u ime subjekata iz grupe Crédit agricole, među kojima je i Crédit lyonnais, odobrenje<sup>318</sup> da u svrhu izračuna omjera financijske poluge isključi izloženosti prema Caisse des dépôts et consignations (Depozitni i založni fond, Francuska, u daljnjem tekstu: CDC), francuskoj javnoj ustanovi, koje proizlaze iz depozita uloženih na više vrsta štednih računa, koji se, u skladu s primjenjivim francuskim zakonodavstvom, obvezno moraju prenijeti CDC-u (u daljnjem tekstu zajedno: pravno uređena štednja).

Odluka od 24. kolovoza 2016., kojom je ESB odbio dodijeliti zatraženo odobrenje društvu Crédit agricole, poništena je presudom Općeg suda<sup>319</sup>. Nakon te presude društvo Crédit agricole zatražilo je ponovno od ESB-a odobrenje da isključi izloženosti prema CDC-u. Odlukom od 3. svibnja 2019.<sup>320</sup> ESB je ovlastio društvo Crédit agricole i subjekte koji su članovi grupe Crédit agricole – osim društva Crédit lyonnais – da za potrebe izračuna omjera financijske poluge isključe svu svoju izloženost prema CDC-u. Nasuprot tomu, društvo Crédit lyonnais bilo je ovlašteno isključiti ju samo u visini od 66 %. U spornoj odluci ESB je smatrao da posjeduje diskrecijsku ovlast u ovom predmetu te je primijenio metodologiju koja u obzir uzima tri elementa, odnosno kreditnu sposobnost francuske središnje države, rizik prisilne prodaje i razinu koncentracije izloženosti prema CDC-u.

Opći sud prihvatio je tužbu<sup>321</sup> društva Crédit lyonnais za poništenje sporne odluke, u dijelu u kojem se njome odbilo ovlastiti to društvo da iz izračuna svojeg omjera financijske poluge isključi sve svoje izloženosti prema CDC-u. Konkretno, Opći sud utvrdio je da je razlog sporne odluke koji se odnosi na ocjenu razine rizika prisilne prodaje zahvaćen „nezakonitošću“. Posljedično, smatrao je da druga dva elementa metodologije koju je primijenio ESB nisu mogla dovesti do toga da ESB u spornoj odluci odbije dodijeliti društvu Crédit lyonnais pravo da isključi sve svoje izloženosti prema CDC-u.

Odlučujući o žalbi koju je podnio ESB, Sud ukida pobijanu presudu i – konačno odlučujući o sporu – odbija tužbu društva Crédit lyonnais. Svojom presudom Sud daje pojašnjenja o razini nadzora koji

---

<sup>318</sup> Predviđeno u članku 429. stavku 14. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/62 od 10. listopada 2014. (SL 2015., L 11, str. 37.)

<sup>319</sup> Presuda od 13. srpnja 2018., *Crédit agricole/ESB* (T-758/16, [EU:T:2018:472](#))

<sup>320</sup> Odluka ECB SSM-2019-FRCAG-39 (u daljnjem tekstu: sporna odluka)

<sup>321</sup> Presuda od 14. travnja 2021., *Crédit lyonnais/ESB* (T-504/19, [EU:T:2021:185](#), u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

sudovi Unije provode kada ocjenjuju zakonitost upravnih odluka koje je donio ESB, u slučajevima kada ta institucija ima široku marginu prosudbe.

### **Ocjena Suda**

Sud podsjeća na to da, s obzirom na to da ESB raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću da dodijeli ili ne dodijeli odobrenje da se za potrebe izračuna omjera financijske poluge isključe izloženosti koje ispunjavaju određene kriterije, sudski nadzor koji mora provesti sud Unije u pogledu osnovanosti razloga odluke ESB-a ne smije dovesti do toga da on ESB-ovu ocjenu zamijeni svojom ocjenom. Cilj tog nadzora je provjeriti da se ta odluka ne temelji na materijalno netočnim činjenicama i da ne sadržava očitu pogrešku u ocjeni ili zlouporabu ovlašću. U tu svrhu, sudovi Unije ne samo da moraju provjeriti materijalnu točnost navedenih dokaznih elemenata, kao i njihovu pouzdanost i dosljednost, već i to predstavljaju li navedeni elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije te jesu li oni takve naravi da podupiru zaključke koji su iz njih izvedeni. Naime, kada neka institucija posjeduje široku diskrecijsku ovlašću, suštinsku važnost ima poštovanje procesnih garancija, među kojima se nalazi i obveza nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve elemente relevantne za predmetni slučaj.

Sud primjećuje da je Opći sud, provodeći vlastitu ocjenu obilježja pravno uređene štednje i njihova kumulativnog učinka, smatrao da razina rizika prisilnih prodaja nije dovoljno visoka da opravda ESB-ovo odbijanje da isključi cjelokupne izloženosti društva Crédit Lyonnais prema CDC-u iz izračuna omjera financijske poluge.

No pritom, s jedne strane, Opći sud nije doveo u pitanje ESB-ova utvrđenja u pogledu obilježja pravno uređene štednje koja su ESB dovela do toga da zaključi da ta obilježja ne omogućuju potpuno isključenje sveg rizika društva Crédit Lyonnais da će biti prisiljeno provoditi prisilne prodaje. To posebice vrijedi za ESB-ova utvrđenja koja se odnose na veliku likvidnost pravno uređene štednje zbog nedostatka zakonskog mehanizma kojim bi se ograničavala njezina povlačenja kao i na obvezu društva Crédit Lyonnais da isplaćuje svoje deponente i tijekom desetodnevnog roka za usklađivanje između njegovih pozicija i pozicija CDC-a. Posljedično, rasuđivanje Općeg suda ne dovodi u pitanje materijalnu točnost, pouzdanost i dosljednost elemenata uzetih u obzir u toj odluci niti se njime utvrđuje da ti elementi ne predstavljaju sve relevantne podatke koje je ESB u ovom predmetu trebao uzeti u obzir.

S druge strane, zaključak Općeg suda prema kojem podaci koje je ESB uzeo u obzir nisu bili takve naravi da podupiru zaključke koji su iz njih izvučeni u spornoj odluci proizlazi iz njegove vlastite ocjene razine rizika prisilnih prodaja. Ta se ocjena – iako se temelji na istim elementima poput onih koje je ESB uzeo u obzir – razlikuje od ocjene te institucije a da se pritom ne ističe da je potonja očito netočna.

Rasuđujući na taj način Opći sud, umjesto da je proveo nadzor nad očitom pogreškom u ocjeni koji je bio ovlašten provesti, svojom je ocjenom zamijenio ocjenu ESB-a, i to u situaciji u kojoj ta institucija raspolaže širokom marginom prosudbe.

Usto, kada je riječ o ocjeni Općeg suda ESB-ova opravdanja koje se temelji na iskustvu nedavnih bankarskih kriza, on nije utvrdio zbog čega razmatranja prema kojima se depoziti pravno uređene štednje – za razliku od depozita po viđenju – ne mogu investirati u rizičnu ili nelikvidnu imovinu, mogu dokazati očito pogrešan karakter ESB-ove ocjene rizičnog scenarija masovnih povlačenja od kojeg je trebalo poći kako bi se analizirao rizik prisilnih prodaja kojem je bilo izloženo društvo Crédit Lyonnais. Isto vrijedi i u pogledu razmatranja koja se temelje na razlici između dvostrukog jamstva Francuske

Republike koje uživaju račun pravo uređene štednje i mehanizma jamstva koji proizlazi iz Direktive 2014/49<sup>322</sup>.

Sud iz toga zaključuje da je Opći sud poništio spornu odluku zamijenivši ESB-ovu ocjenu rizika prisilnih prodaja kojem je bilo izloženo društvo Crédit lyonnais vlastitom ocjenom a da nije utvrdio na koji način ESB-ova ocjena sadržana u toj odluci u tom pogledu sadržava očitu pogrešku u ocjeni. Na taj je način on prekoračio granice svojeg sudskog nadzora. Također je pogrešno smatrao da je ESB povrijedio svoju obvezu da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente predmetnog slučaja.

Nakon djelomičnog ukidanja pobijane presude Sud konačno odlučuje o prvostupanjskoj tužbi. Nakon što je analizirao argumente koje je društvo Crédit lyonnais isticalo u prvostupanjskom postupku, zaključuje da, s obzirom na ograničeni sudski nadzor koji je dužan provesti zbog postojanja široke diskrecijske ovlasti ESB-a u ovom predmetu, društvo Crédit lyonnais nije uspjelo dokazati da su ocjene te institucije iz sporne odluke koje se odnose na rizik prisilnih prodaja i kreditnu sposobnost Francuske Države očito pogrešne. Stoga Sud potvrđuje ESB-ovu odluku o odbijanju isključenja 34 % izloženosti društva Crédit lyonnais prema CDC-u u svrhu izračuna njegova omjera financijske poluge.

---

<sup>322</sup> Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149. i ispravak 2014., L 212, str. 47.)

### XIII. Javna nabava

#### Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, [EU:C:2023:1016](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupaka javne nabave radova, robe i usluga – Direktiva 2014/24/EU – Članak 57. stavak 4. prvi podstavak točka (d) – Javna nabava u sektoru prijevoza – Direktiva 2014/25/EU – Članak 80. stavak 1. – Fakultativne osnove za isključenje – Obveza prenošenja – Sporazumi koje je sklopio gospodarski subjekt kojima je cilj narušavanje tržišnog natjecanja – Nadležnost javnog naručitelja – Utjecaj ranije odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja – Načelo proporcionalnosti – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Načelo dobre uprave – Obveza obrazlaganja“*

Društvo Toscca gospodarski je subjekt koji je podnio ponudu u okviru postupka javne nabave koji je društvo Infraestruturas de Portugal organiziralo za kupnju vijaka i pragova od borova drva koji su tretirani kreozotom namijenjenih sektoru željezničke infrastrukture, u okviru kojeg je ugovor dodijeljen društvu Futrifer. Budući da je društvo Toscca podnijelo tužbu za poništenje protiv te odluke o dodjeli i da je ta tužba odbijena, ono je podnijelo žalbu Tribunalu Central Administrativo Norte (Središnji upravni sud za regiju Sjever, Portugal). Taj je sud donio presudu kojom je prihvatio tu žalbu i naložio društvu Infraestruturas de Portugal da društvu Toscca dodijeli ugovor. Tu je presudu zbog nedostatka u obrazloženju ukinuo Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal), koji je predmet vratio Središnjem upravnom sudu za regiju Sjever. Taj je sud donio drugu presudu kojom je potvrdio rješenje iz prve presude.

Društva Infraestruturas de Portugal i Futrifer protiv te druge presude podnijela su žalbe Vrhovnom upravnom sudu, koji je sud koji je uputio zahtjev. On navodi da je 2019. Autoridade da Concorrência (tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, Portugal) naložio društvu Futrifer plaćanje novčane kazne zbog povrede prava tržišnog natjecanja u okviru postupaka javne nabave koje je 2014. i 2015. organizirao isti javni naručitelj.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud najprije odlučuje o postojanju obveze država članica da prenesu fakultativne osnove za isključenje predviđene direktivama 2014/24<sup>323</sup> i 2014/25<sup>324</sup>. Nadalje, on pojašnjava uvjete za izvršavanje nadležnosti javnih naručitelja za isključenje gospodarskog subjekta iz sudjelovanja u postupku javne nabave zbog nepouzdanosti zbog povrede prava tržišnog natjecanja do koje je došlo izvan predmetnog postupka javne nabave. Naposljetku pojašnjava obvezu javnih naručitelja da obrazlože odluku o pouzdanosti gospodarskog subjekta s obzirom na fakultativnu osnovu za isključenje u vezi sa sudjelovanjem takvog subjekta u sporazumima kojima se narušava tržišno natjecanje, predviđenu Direktivom 2014/24.

---

<sup>323</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.). Članak 57. stavak 4. prvi podstavak te direktive predviđa slučajeve u kojima javni naručitelji mogu isključiti ili države članice mogu od njih zahtijevati da isključe iz sudjelovanja u postupku nabave bilo koji gospodarski subjekt.

<sup>324</sup> Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.). Članak 80. stavak 1. treći podstavak Direktive 2014/25 predviđa da, ako to države članice zatraže, objektivna pravila i kriteriji za isključenje usto uključuju osnove za isključenje navedene u članku 57. stavku 4. Direktive 2014/24 pod uvjetima koji su u njemu navedeni.

## Ocjena Suda

Sud se najprije izjašnjava o pitanju imaju li države članice obvezu prenijeti u svoje nacionalno pravo fakultativne osnove za isključenje navedene u Direktivi 2014/24<sup>325</sup> kao i u odredbi Direktive 2014/25 koja upućuje na te osnove.

Što se tiče, s jedne strane, fakultativnih osnova za isključenje predviđenih Direktivom 2014/24, Sud ističe da, suprotno onomu što proizlazi iz nekih njegovih presuda<sup>326</sup>, države članice imaju obvezu prenijeti te osnove u svoje nacionalno pravo. Ta obveza podrazumijeva da one moraju predvidjeti ili mogućnost ili obvezu javnih naručitelja da primijene navedene osnove. Naime, kao prvo, iz teksta odredbe Direktive 2014/24 o fakultativnim osnovama za isključenje proizlazi da javni naručitelji imaju izbor odlučiti hoće li ili neće isključiti gospodarski subjekt iz postupka javne nabave zbog neke od tih osnova, osim ako države članice odluče tu mogućnost isključenja pretvoriti u obvezu. Slijedom toga, kako ti javni naručitelji ne bi bili lišeni barem mogućnosti primjene tih osnova za isključenje, država se članica ne može suzdržati od uključivanja tih osnova u svoje nacionalno zakonodavstvo kojim se prenosi Direktiva 2014/24. Kao drugo, to tumačenje potvrđuje i kontekst odredbe o fakultativnim osnovama za isključenje, koja je u suprotnosti s drugim odredbama te direktive koje državama članicama nude izbor za prenošenje tih odredbi ili ne. U tom pogledu Sud naglašava da se izbor koji je državama članicama prepušten u pogledu uvjeta primjene fakultativnih osnova za isključenje<sup>327</sup> ne može proširiti na prenošenje tih osnova u nacionalno pravo. Kao treće, što se tiče cilja koji se nastoji postići Direktivom 2014/24 u vezi s fakultativnim osnovama za isključenje, Sud naglašava da je zakonodavac Unije namjeravao samo javnim naručiteljima povjeriti zadaću ocjene integriteta i pouzdanosti gospodarskih subjekata koji sudjeluju u postupku javne nabave i, prema potrebi, isključenja subjekata koje smatraju nepouzdanima.

S druge strane, kad je riječ o Direktivi 2014/25<sup>328</sup>, Sud naglašava da države članice moraju, na temelju svoje obveze prenošenja članka 80. stavka 1. prvog podstavka te direktive, predvidjeti barem mogućnost da javni naručitelji uključe, među pravila i kriterije za isključenje koji se primjenjuju u postupcima javne nabave obuhvaćenima područjem primjene navedene direktive, fakultativne osnove za isključenje predviđene Direktivom 2014/24, ne dovodeći u pitanje eventualnu odluku navedenih država koja se sastoji u nalaganju obveze tim subjektima da te osnove uključe među te kriterije.

Nakon tih pojašnjenja, Sud se, kao prvo, izjašnjava o fakultativnoj osnovi za isključenje u vezi sa sklapanjem sporazuma gospodarskog subjekta radi narušavanja tržišnog natjecanja, predviđenoj Direktivom 2014/24<sup>329</sup>. Sud presuđuje da se toj osnovi protivi nacionalni propis koji ograničava mogućnost isključenja ponuditeljeve ponude zbog postojanja ozbiljnih indicija o njegovim postupanjima koja mogu narušiti pravila o tržišnom natjecanju u postupku javne nabave u okviru

---

<sup>325</sup> Konkretnije, u članku 57. stavku 4. prvom podstavku te direktive

<sup>326</sup> Presude od 19. lipnja 2019., *Meca* (C-41/18, [EU:C:2019:507](#), t. 33.); od 30. siječnja 2020., *Tim* (C-395/18, [EU:C:2020:58](#), t. 34. i 40.) i od 3. lipnja 2021., *Rad Service i dr.* (C-210/20, [EU:C:2021:445](#), t. 28.). Na temelju tih presuda države članice mogu odlučiti hoće li prenijeti osnove za isključenje navedene u toj odredbi.

<sup>327</sup> Na temelju članka 57. stavka 7. Direktive 2014/24

<sup>328</sup> Konkretnije, na temelju članka 80. stavka 1. trećeg podstavka te direktive

<sup>329</sup> U skladu s člankom 57. stavkom 4. prvim podstavkom točkom (d) Direktive 2014/24, javni naručitelji mogu isključiti ili države članice mogu od njih zahtijevati da isključe iz sudjelovanja u postupku nabave bilo koji gospodarski subjekt ako javni naručitelji imaju dovoljno vjerodostojnih pokazatelja da zakluče da je gospodarski subjekt sklopio sporazume s drugim gospodarskim subjektima kojima je cilj narušavanje tržišnog natjecanja.

kojeg je ta vrsta postupanja nastala. Naime, takvo ograničenje ne proizlazi iz teksta odredbe kojom se predviđa ta osnova za isključenje. Osim toga, iz konteksta te odredbe<sup>330</sup> proizlazi da Direktiva 2014/24 javnim naručiteljima u svakom trenutku postupka omogućuje da isključe ili da države članice od njih zahtijevaju da isključe gospodarski subjekt ako se pokaže da se gospodarski subjekt, s obzirom na djela počinjena ili propuštena bilo prije ili tijekom postupka, nalazi u nekoj od situacija na koje se odnose osnove za isključenje iz te direktive. Takvo tumačenje te odredbe omogućuje javnom naručitelju da se uvjeri u integritet i pouzdanost svakog od gospodarskih subjekata koji se mogu dovesti u pitanje ne samo u slučaju sudjelovanja takvog subjekta u protutržišnim postupanjima u okviru predmetnog postupka nego i u slučaju sudjelovanja tog subjekta u takvim ranijim postupanjima.

Kao drugo, Sud naglašava da se fakultativnoj osnovi za isključenje u vezi sa sklapanjem sporazuma gospodarskog subjekta o narušavanju tržišnog natjecanja, predviđenoj Direktivom 2014/24, protiv nacionalni propis koji samo nacionalnom tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja povjerava ovlast odlučivanja o isključenju gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave zbog povrede pravila tržišnog natjecanja. Točno je da se, kada postoji poseban postupak uređen pravom Unije ili nacionalnim pravom koji se vodi protiv povreda prava tržišnog natjecanja i u kojem je nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja dužno provesti istrage u tu svrhu, javni naručitelj u okviru ocjene podnesenih dokaza u načelu mora osloniti na rezultat takvog postupka. U tom kontekstu, odluka takvog tijela kojom je utvrđena povreda prava tržišnog natjecanja i kojom je zbog tog razloga ponuditelju izrečena novčana kazna može biti osobito važna, tim više ako je ta sankcija popraćena privremenom zabranom sudjelovanja u postupcima javne nabave. Međutim, iako takva odluka može navesti javnog naručitelja da isključi tog gospodarskog subjekta iz predmetnog postupka javne nabave, nepostojanje takve odluke ne može ni spriječiti ni osloboditi javnog naručitelja od toga da provede takvu ocjenu. Ta se ocjena mora provesti s obzirom na načelo proporcionalnosti i uzimajući u obzir sve relevantne elemente kako bi se provjerilo je li opravdana primjena osnove za isključenje u vezi sa sklapanjem sporazuma gospodarskog subjekta radi narušavanja tržišnog natjecanja. Prema tome, nacionalni propis koji ocjenu integriteta i pouzdanosti ponuditelja veže za zaključke odluke nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koja se, među ostalim, odnosi na buduće sudjelovanje u postupku javne nabave ugrožava diskrecijsku ovlast koju javni naručitelj mora imati u okviru primjene fakultativnih osnova za isključenje predviđenih Direktivom 2014/24.

U skladu sa svojom analizom, Sud još pojašnjava da države članice u svojem zakonodavstvu ne mogu ograničiti opseg osnove za isključenje u vezi sa sudjelovanjem dotičnog gospodarskog subjekta u protutržišnim postupanjima.

Kao treće, Sud navodi da, u skladu s načelom dobre uprave, odluka javnog naručitelja o pouzdanosti gospodarskog subjekta, donesena primjenom fakultativne osnove za isključenje predviđene Direktivom 2014/24, u vezi sa sklapanjem sporazuma gospodarskog subjekta, mora biti obrazložena. Ta se obveza odnosi, s jedne strane, na odluke kojima javni naručitelj isključuje ponuditelja primjenom, među ostalim, takve fakultativne osnove za isključenje. S druge strane, javni naručitelj podliježe toj obvezi obrazlaganja ako utvrdi da se na ponuditelja odnosi jedna od fakultativnih osnova za isključenje, ali donosi odluku o neisključivanju, primjerice, zato što je isključenje neproporcionalna mjera. Naime, takva odluka utječe na pravni položaj drugih gospodarskih subjekata koji sudjeluju u predmetnom postupku javne nabave, koji moraju moći braniti svoja prava, prema potrebi, podnošenjem tužbe protiv nje.

---

<sup>330</sup> Osobito članka 57. stavka 5. drugog podstavka Direktive 2014/24





## XIV. Socijalna politika<sup>331</sup>

### 1. Jednako postupanje u području zapošljavanja i socijalne sigurnosti

#### Presuda od 12. siječnja 2023., TP (Audiovizualni montažer za javnu televiziju) (C-356/21, [EU:C:2023:9](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Direktiva 2000/78/EZ – Članak 3. stavak 1. točke (a) i (c) – Uvjeti za pristup samozapošljavanju – Uvjeti zapošljavanja i uvjeti rada – Zabrana svake diskriminacije na temelju spolne orijentacije – Samozaposleni radnik koji radi na temelju ugovora o djelu – Raskid i neobnavljanje ugovora – Slobodan odabir ugovorne strane”*

Između 2010. i 2017. osoba J. K. je, na temelju niza uzastopnih kratkoročnih ugovora o djelu sklopljenih u okviru njezine gospodarske djelatnosti kao samozaposlene osobe, osobno pripremala montirani materijal, televizijske najave i reportaže za Redakciju za montažu i promotivne sadržaje programa društva TP, koje upravlja nacionalnom javnom televizijskom postajom u Poljskoj.

Osoba J. K. i društvo TP sklopili su 20. studenoga 2017. novi ugovor o djelu za razdoblje od jednog mjeseca, kojim su bila predviđena dva jednotjedna dežurstva u prosincu. Međutim, nakon što su osoba J. K. i njezin partner na YouTubeu 4. prosinca 2017. objavili videozapis s ciljem promicanja tolerancije prema istospolnim parovima, društvo TP obavijestilo je osobu J. K. o otkazivanju tih dvaju jednotjednih dežurstava.

Dakle, osoba J. K. tijekom prosinca 2017. nije obavila nijedno dežurstvo, a između nje i društva TP nije sklopljen nikakav novi ugovor o djelu.

Nakon toga osoba J. K. podnijela je tužbu sudu koji je uputio zahtjev, Sądu Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie (Općinski sud u Varšavi, Poljska) radi naknade, među ostalim, nematerijalne štete koja je nastala jer je društvo TP odbilo obnoviti njezin ugovor o radu, čime je njihov poslovni odnos okončan zbog, prema mišljenju osobe J. K., razloga povezanog s njezinom spolnom orijentacijom.

U okviru tog spora taj sud dvoji o usklađenosti odredbe poljskog zakonodavstva<sup>332</sup> s pravom Unije jer se njome iz zaštite od diskriminacija koju dodjeljuje Direktiva 2000/78<sup>333</sup> isključuje slobodan odabir ugovaratelja pod uvjetom da se taj odabir ne provodi na temelju spola, rase, etničkog podrijetla ili nacionalnosti.

---

<sup>331</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), **Chief Appeals Officer i dr.** (C-488/21, [EU:C:2023:1013](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu II.1. „Mjere kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije”.

<sup>332</sup> Riječ je o članku 5. točki 3. ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Zakon o provedbi nekih odredbi prava Europske unije u području jednakog postupanja) od 3. prosinca 2010. (Dz. U. br. 254, poz. 1700). U njegovoj konsolidiranoj verziji (Dz. U. iz 2016., poz. 1219) tom se odredbom predviđa da se taj zakon ne primjenjuje na slobodan odabir ugovaratelja pod uvjetom da se taj odabir ne provodi na temelju spola, rase, etničkog podrijetla ili nacionalnosti.

<sup>333</sup> Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63, str. 9.)

U tom pogledu, Sud presuđuje da se članku 3. stavku 1. točkama (a) i (c) Direktive 2000/78 protivni takva nacionalna odredba kojom se, na temelju slobodnog odabira ugovaratelja, iz zaštite od diskriminacija isključuje odbijanje, na temelju spolne orijentacije osobe, da se s njom sklopi ili obnovi ugovor čiji je predmet pružanje određenih usluga te osobe u okviru obavljanja djelatnosti samozaposlene osobe.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud podsjeća na to da pojmove „zapošljavanje”, „samozapošljavanje” i „obavljanje zanimanja” iz članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2000/78<sup>334</sup> treba tumačiti u širem smislu. Tako je cilj Direktive 2000/78 obuhvatiti širok raspon profesionalnih djelatnosti, uključujući one koje samozaposlene osobe obavljaju kako bi podmirile svoje osnovne životne potrebe. Međutim valja razlikovati djelatnosti obuhvaćene područjem primjene te direktive od onih koje se sastoje od jednostavne isporuke robe ili usluga jednom ili više primatelja, koje nisu obuhvaćene tim područjem primjene.

Stoga, kako bi profesionalne djelatnosti ulazile u područje primjene Direktive 2000/78, one moraju biti stvarne i moraju se obavljati u okviru pravnog odnosa koji obilježava određena stabilnost, što u pogledu djelatnosti koju obavlja osoba J. K. treba ocijeniti sud koji je uputio zahtjev.

Međutim, budući da je potonja djelatnost stvarna i konkretna profesionalna djelatnost koja se osobno redovito obavlja u korist istog adresata i koja osobi J. K. omogućuje da u cijelosti ili djelomično ostvari sredstva za život, pitanje jesu li uvjeti za pristup takvoj djelatnosti obuhvaćeni člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2000/78 ne ovisi o tome obavlja li osoba tu djelatnost kao „zaposlena” ili „samozaposlena”.

Sud zaključuje da, kako bi osoba mogla učinkovito obavljati svoju profesionalnu djelatnost, sklapanje ugovora o djelu okolnost je čije postojanje može biti obvezno. Posljedično, pojam „uvjeti za pristup” samozapošljavanju<sup>335</sup> može uključivati sklapanje takvog ugovora, a odbijanje sklapanja tog ugovora zbog razloga povezanih sa spolnom orijentacijom ugovaratelja obuhvaćeno je područjem primjene Direktive 2000/78.

Kao drugo, što se tiče tumačenja članka 3. stavka 1. točke (c) Direktive 2000/78<sup>336</sup>, Sud zaključuje da se pojam „zapošljavanje i uvjeti rada” koji se u njemu nalazi, s obzirom na cilj te direktive, u širem smislu odnosi na uvjete koji se primjenjuju na svaki oblik djelatnosti zaposlene i samozaposlene osobe, bez obzira na pravni oblik u kojem se ta djelatnost obavlja.

Posljedično, čini se da činjenica da osoba J. K. nije mogla odraditi nijedno od dežurstava predviđenih ugovorom o djelu predstavlja nesvojevoljni prestanak rada samozaposlenog radnika koji se može izjednačiti s otkazom zaposlenom radniku, što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev. U tim okolnostima, odluka društva TP da ne obnovi ugovor o djelu s osobom J. K., prema njezinu mišljenju

---

<sup>334</sup> U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2000/78, „[u] granicama nadležnosti prenesenih na [Uniju], [t]a se [d]irektiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na [...] uvjete za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju ili uvjete za obavljanje zanimanja, uključujući mjerila odabira i uvjete za primanje u radni odnos, bez obzira na to o kojoj se vrsti djelatnosti radi te na svim profesionalnim razinama, uključujući napredovanje”.

<sup>335</sup> U smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2000/78

<sup>336</sup> Na temelju članka 3. stavka 1. točke (c) Direktive 2000/78, ona se primjenjuje na zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće.

zbog njezine spolne orijentacije, i da tako okonča poslovni odnos koji postoji među njima, obuhvaćena je područjem primjene članka 3. stavka 1. točke (c) Direktive 2000/78.

Kao treće i posljednje, Sud ističe da kada bi se prihvatilo da sloboda ugovaranja dopušta odbijanje sklapanja ugovora s osobom zbog njezine spolne orijentacije, time bi se članku 3. stavku 1. točki (a) Direktive 2000/78 oduzeo koristan učinak jer se tom odredbom upravo zabranjuje svaka diskriminacija koja se temelji na takvom razlogu kad je riječ o pristupu djelatnostima samozaposlenih osoba.

Dakle, budući da sloboda poduzetništva nije apsolutno pravo, ne može se na temelju odredbe poljskog prava o kojoj je riječ, koja u iznimke od slobodnog odabira ugovaratelja ne uključuje spolnu orijentaciju, opravdati, u ovom slučaju, isključivanje iz zaštite od diskriminacija, dodijeljene Direktivom 2000/78, kada to isključenje nije nužno, u skladu s člankom 2. stavkom 5. te direktive, za zaštitu prava i sloboda drugih osoba u demokratskom društvu.

## 2. Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja

### Presuda od 28. studenoga 2023. (veliko vijeće), *Commune d'Ans* (C-148/22, [EU:C:2023:924](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 2000/78/EZ – Uspostava općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Zabrana diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja – Javni sektor – Pravilnik o radu javne uprave kojim se zabranjuje vidljivo nošenje bilo kakvih svjetonazorskih ili vjerskih simbola na radnom mjestu – Islamska marama za glavu – Zahtjev neutralnosti u kontaktu s javnošću, nadređenim osobama i kolegama“*

Osoba OP zaposlena je od 11. listopada 2016. na radnom mjestu „voditelj ureda“ u Općini Ans (Belgija), a dužnost obavlja uglavnom bez kontakta s korisnicima javnih usluga.

Dana 8. veljače 2021. zatražila je dopuštenje za nošenje islamske marame za glavu na svojem radnom mjestu. Njezin je poslodavac privremeno odbio taj zahtjev.

Nakon toga Općinsko je vijeće izmijenilo Pravilnik o radu Općine Ans tako što je u njega uvelo obvezu „isključive neutralnosti“ na radnom mjestu, u smislu da se svim radnicima zabranjuje da na tom mjestu nose bilo kakav vidljivi simbol koji može otkrivati njihova uvjerenja, osobito vjerska ili svjetonazorska, neovisno o tome jesu li u kontaktu s javnošću.

Smatrajući da je bila diskriminirana zbog svoje vjere, osoba OP podnijela je tužbu za propuštanje Tribunalu du travail de Liège (Radni sud u Liègeu, Belgija).

Prema mišljenju tog suda, zabrana nošenja islamske marame za glavu, koju je osobi OP izrekao njezin poslodavac na temelju Pravilnika o radu, dovodi do različitog postupanja koje predstavlja diskriminaciju u smislu Direktive 2000/78<sup>337</sup>. S obzirom na nedoumice koje ima u pogledu

---

<sup>337</sup> Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63, str. 9.)

usklađenosti predmetne odredbe Pravilnika o radu s tom direktivom, navedeni je sud odlučio Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje da se interno pravilo općinske uprave kojim se članovima osoblja te uprave općenito i bez razlike zabranjuje da na radnom mjestu vidljivo nose bilo kakav simbol koji otkriva, osobito, svjetonazorska ili vjerska uvjerenja, može opravdati željom navedene uprave da uspostavi potpuno neutralno upravno okruženje, pod uvjetom da je to pravilo prikladno, nužno i proporcionalno s obzirom na taj kontekst i uzimajući u obzir različita prava i interese koji pritom postoje.

### **Ocjena Suda**

Nakon što je na temelju činjeničnih okolnosti koje je iznio sud koji je uputio zahtjev odbacio pretpostavku o postojanju izravne diskriminacije, Sud podsjeća na to da interno pravilo koje je utvrdio poslodavac, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, može predstavljati različito postupanje koje se neizravno temelji na vjeri ili uvjerenjima u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2000/78 ako se utvrdi da obveza koja je naizgled neutralna, a koju to pravilo sadržava, zapravo dovodi u posebno nepovoljan položaj osobe određene vjere ili uvjerenja.

Međutim, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (b) podtočkom i. Direktive 2000/78, takvo različito postupanje ne predstavlja neizravnu diskriminaciju ako je objektivno opravdano legitimnim ciljem i ako su sredstva za postizanje tog cilja primjerena i nužna.

Kao prvo, Sud utvrđuje da se može smatrati da odredba Pravilnika o radu tijela javne vlasti, poput one o kojoj je riječ u konkretnom slučaju, ima legitimni cilj u smislu te odredbe.

Naime, s obzirom na to da ne postoji konsenzus na razini Europske unije, svakoj se državi članici, uključujući eventualno i njezina podržavna tijela, a poštujući nadležnosti koje su im priznate, mora priznati margina prosudbe pri koncipiranju neutralnosti javne službe koju namjerava promicati na radnom mjestu. Ta margina prosudbe omogućuje državama članicama i tim podržavnim tijelima da uzmu u obzir kontekst koji im je svojstven, s obzirom na raznolikost njihovih pristupa u pogledu mjesta koje unutar svoje organizacije namjeravaju pridati vjeri ili svjetonazorskim uvjerenjima u javnom sektoru. Međutim, nacionalni sudovi i sudovi Unije moraju provjeriti jesu li donesene nacionalne, regionalne ili lokalne mjere načelno opravdane i jesu li proporcionalne.

Kao drugo, Sud precizira da odredba Pravilnika o radu mora biti prikladna za osiguravanje uspješne provedbe cilja koji poslodavac želi postići. U tom smislu, prije svega je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri nastoji li Općina Ans postići cilj „isključive neutralnosti“ doista na dosljedan i sustavan način u odnosu na sve radnike.

Nadalje, Sud naglašava da se legitimni cilj koji se sastoji u tome da se takvom politikom „isključive neutralnosti“ osigura potpuno neutralno upravno okruženje može učinkovito nastojati postići jedino ako nikakvo vidljivo iskazivanje uvjerenja, osobito svjetonazorskih ili vjerskih, nije dopušteno kada su radnici u kontaktu s korisnicima javnih usluga ili su u kontaktu među sobom. Naime, nošenje bilo kakvog simbola, makar i malenog, ugrožava prikladnost mjere za postizanje navodnog cilja i stoga dovodi u pitanje samu dosljednost te politike.

Konačno, na sudu koji je uputio zahtjev je da, s obzirom na sve karakteristične elemente konteksta u kojem je to pravilo doneseno, provede odvagivanje postojećih interesa uzimajući u obzir, s jedne strane, predmetna temeljna prava i načela te, s druge strane, načelo neutralnosti kojim se korisnicima i zaposlenicima javnog upravnog tijela želi osigurati upravno okruženje bez vidljivih iskaza uvjerenja, osobito svjetonazorskih ili vjerskih.

## Presuda od 7. prosinca 2023., AP Assistenzprofis (C-518/22, [EU:C:2023:956](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Direktiva 2000/78/EZ – Članak 2. stavak 5. – Zabrana diskriminacije na temelju dobi – Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom – Članak 19. – Neovisno življenje i uključenost u zajednicu – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 26. – Društvena i profesionalna uključenost osoba s invaliditetom – Usluga osobne pomoći za osobe s invaliditetom – Oglas za radno mjesto u kojem se navode najniža i najviša dob tražene osobe – Uzimanje u obzir želja i interesa osobe s invaliditetom – Opravdanje”*

Društvo AP Assistenzprofis GmbH, koje osobama s invaliditetom pruža usluge osobne pomoći i savjetovanja, objavilo je u srpnju 2018. oglas za radno mjesto u kojem je navelo da 28-godišnja studentica A. traži osobne asistentice ženskog spola za pomoć u svim područjima svakodnevnog života, a koje su trebale biti „po mogućnosti u dobi od 18 do 30 godina”.

Osoba J. M. P., rođena 1968., javila se na taj oglas i dobila niječan odgovor od društva AP Assistenzprofis.

Smatrajući da je bila diskriminirana na temelju dobi, osoba J. M. P. podnijela je tužbu protiv društva AP Assistenzprofis Arbeitsgerichtu Köln (Radni sud u Kölnu, Njemačka) radi naknade štete koja iz toga proizlazi. Taj je sud prihvatio navedenu tužbu.

Nakon presude Landesarbeitsgerichta Köln (Zemaljski radni sud u Kölnu, Njemačka), kojom je prihvaćena žalba koju je podnijelo društvo AP Assistenzprofis, osoba J. M. P. podnijela je protiv te presude reviziju sudu koji je uputio zahtjev, Bundesarbeitsgerichtu (Savezni radni sud, Njemačka).

Budući da je dvojio u pogledu opravdanosti, na temelju Direktive 2000/78<sup>338</sup>, izravne diskriminacije na temelju dobi koju je pretrpjela osoba J. M. P., a želeći dobiti pojašnjenja u pogledu usklađivanja, s obzirom na tu direktivu, prava na učinkovitu zaštitu od diskriminacije na temelju dobi s pravom osobe s invaliditetom na djelotvornu zaštitu od diskriminacije na temelju njezina invaliditeta, potonji je sud odlučio uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Sud u svojoj presudi odgovara da se Direktivi 2000/78, u vezi s člankom 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koji se odnosi na integraciju osoba s invaliditetom, i člankom 19. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom<sup>339</sup>, naslovljenim „Neovisno življenje i uključenost u zajednicu”, ne protivi to da zapošljavanje osobe koja pruža osobnu pomoć bude podvrgnuto uvjetu dobi, na temelju nacionalnog zakonodavstva u predmetnom slučaju, ako je takva mjera potrebna radi zaštite prava i sloboda drugih ljudi.

### **Ocjena Suda**

---

<sup>338</sup> Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63, str. 9.)

<sup>339</sup> Odobrena u ime Europske unije Odlukom Vijeća 2010/48/EZ od 26. studenoga 2009. (SL 2010., L 23, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 66., str. 55.) (u daljnjem tekstu: Konvencija UN-a).

Sud analizira različito postupanje na temelju dobi o kojem je riječ u glavnom postupku kako bi utvrdio je li ono opravdano s obzirom na članak 2. stavak 5. Direktive 2000/78<sup>340</sup>.

Najprije utvrđuje da to različito postupanje proizlazi iz mjere predviđene nacionalnim zakonodavstvom<sup>341</sup>, u skladu s navedenim člankom 2. stavkom 5.

Zatim ispituje nastoji li se tom mjerom postići cilj „zaštite prava i sloboda drugih ljudi“, koji se navodi u toj odredbi.

U tom pogledu Sud smatra da predmetno nacionalno zakonodavstvo nastoji ostvariti cilj zaštite samoodređenja osoba s invaliditetom time što jamči pravo na izražavanje želja i na slobodu izbora navedenih osoba prilikom donošenja odluka o pružanju usluga osobne pomoći i prilikom njihova pružanja, s obzirom na to da se te usluge odnose na sva područja života i duboko prožimaju privatni i intimni život osoba koje ih primaju. Taj je cilj obuhvaćen člankom 2. stavkom 5. Direktive 2000/78.

Naime, to pravo na izražavanje želja i na slobodu izbora konkretizira pravo na integraciju osoba s invaliditetom sadržano u članku 26. Povelje o temeljnim pravima. Usto, poštovanje samoodređenja osoba s invaliditetom predstavlja cilj utvrđen u članku 19. Konvencije UN-a, na čije se odredbe može pozivati u svrhu tumačenja odredaba Direktive 2000/78.

Naposlijetku, Sud provjerava proizlazi li različito postupanje o kojem je riječ u glavnom postupku iz mjere potrebne za zaštitu navedenog prava na samoodređenje.

Sud u tom pogledu ističe da se, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, uzimanjem u obzir preferencije koju je u odnosu na određenu dobnu skupinu izrazila osoba s invaliditetom može promicati poštovanje prava na samoodređenje te osobe prilikom pružanja usluga osobne pomoći, u mjeri u kojoj je razumno očekivati da se osoba koja pripada istoj dobnoj skupini kao i osoba s invaliditetom lakše uključi u njezino osobno, društveno i sveučilišno okruženje.

Stoga Sud zaključuje da, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev uzimajući u obzir sve okolnosti glavnog predmeta, različito postupanje na temelju dobi u predmetnom slučaju proizlazi iz mjere koja je potrebna radi zaštite prava i sloboda drugih ljudi u smislu članka 2. stavka 5. Direktive 2000/78 te se, slijedom toga, može opravdati s obzirom na tu odredbu.

### 3. Organizacija radnog vremena

#### Presuda od 14. prosinca 2023., Sparkasse Südpfalz (C-206/22, [EU:C:2023:984](#))

---

<sup>340</sup> Na temelju te odredbe, direktiva ne utječe na mjere koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva, a koje su u demokratskom društvu potrebne zbog očuvanja javne sigurnosti, održanja javnog reda i prevencije kaznenih djela, radi zaštite zdravlja te zaštite prava i sloboda drugih ljudi.

<sup>341</sup> Riječ je o članku 8. stavku 1. Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch (Zakonik o socijalnoj sigurnosti, knjiga IX.) od 23. prosinca 2016. (BGBl. 2016 I, str. 3234., u daljnjem tekstu: SGB IX), u vezi s člankom 33. Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (I) (Zakonik o socijalnoj sigurnosti, knjiga I.) od 11. prosinca 1975. (BGBl. 1975 I, str. 3015., u daljnjem tekstu: SGB I), kojim se predviđa da se, prilikom donošenja odluke o uslugama osobne pomoći i prilikom pružanja tih usluga radi poticanja sudjelovanja osobe s invaliditetom u društvu, poštuju opravdane želje ovlaštenika tih usluga, u mjeri u kojoj su one razumne i uzimajući u obzir osobne životne okolnosti, dob, spol, obitelj te vjerske i svjetonazorske potrebe navedenih ovlaštenika.

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita sigurnosti i zdravlja radnika – Organizacija radnog vremena – Članak 31. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Direktiva 2003/88/EZ – Članak 7. – Pravo na plaćeni godišnji odmor – Virus SARS-Cov-2 – Mjera karantene – Nemogućnost prenošenja plaćenog godišnjeg odmora odobrenog za razdoblje koje se poklapa s razdobljem karantene“*

Osobi TF, zaposlenoj u društvu Sparkasse Südpfalz od 2003., odobren je plaćeni godišnji odmor za razdoblje od 3. do 11. prosinca 2020.

Dan prije početka navedenog odmora njemačko je nadležno tijelo u skladu s nacionalnim zdravstvenim mjerama namijenjenim suzbijanju širenja virusa SARS-CoV-2 odredilo stavljanje u karantenu osobe TF u razdoblju od 2. do 11. prosinca 2020. zato što je bila u kontaktu s osobom zaraženom tim virusom.

Osoba TF stoga je 4. ožujka 2021. zatražila od svojeg poslodavca prenošenje dana plaćenog godišnjeg odmora odobrenih za razdoblje koje se poklapalo s razdobljem njezina stavljanja u karantenu.

Budući da je to prenošenje odbijeno, osoba TF pokrenula je postupak pred Arbeitsgerichtom Ludwigshafen am Rhein (Radni sud u Ludwigshafenu na Rajni, Njemačka), sudom koji je uputio zahtjev.

U okviru tog spora potonji sud dvoji je li sudska praksa njemačkih sudova prema kojoj stavljanje u karantenu nije samo po sebi isto što i nesposobnost za rad zbog koje poslodavac mora pristati prenijeti odobrene dane odmora, usklađena s pravom na plaćeni godišnji odmor zajamčenim pravom Unije.

Sud, kojem je potonji sud uputio zahtjev za prethodnu odluku, utvrđuje da je takva nacionalna praksa – koja ne omogućuje prenošenje dana plaćenog godišnjeg odmora odobrenih radniku koji nije bolestan, a koji se poklapaju s razdobljem stavljanja u karantenu – u skladu s pravom na plaćeni godišnji odmor utvrđenim u članku 31. stavku 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i konkretiziranim u članku 7. stavku 1. Direktive 2003/88<sup>342</sup>.

### **Ocjena Suda**

Prvo, podsjećajući najprije na dvojaku svrhu plaćenog godišnjeg odmora, a to je, s jedne strane, da se radniku omogući da se odmori od izvršavanja poslova koje je dužan obavljati na temelju ugovora o radu i, s druge strane, da ima vremena za opuštanje i slobodne aktivnosti, Sud ističe da mjera karantene koja se predviđa u njemačkom pravu ima drugačiju svrhu. Naime, tom se mjerom želi izbjeći širenje zarazne bolesti izoliranjem osoba koje bi mogle razviti njezine simptome.

Drugo, Sud potvrđuje da je takva mjera, slično kao i nastanak nesposobnosti za rad zbog bolesti, nepredvidljivi događaj te da ne ovisi o volji osobe protiv koje je određena.

Međutim, radnik kojem je određena karantena zbog toga što je bio u kontaktu s osobom zaraženom virusom SARS-CoV-2, ali koji nije u stanju nesposobnosti za rad koje se dokazuje liječničkom potvrdom, nalazi se u drukčijoj situaciji od one radnika na bolovanju s određenim fizičkim ili psihičkim ograničenjima koja nastaju zbog bolesti. Svrha stavljanja u karantenu stoga se u načelu ne može uspoređivati sa svrhom bolovanja. Dakle, razdoblje karantene ne može samo po sebi sprečavati postizanje svrhe plaćenog godišnjeg odmora.

---

<sup>342</sup> Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.)

Treće, prema mišljenju Suda, iako stavljanje u karantenu može utjecati na uvjete u kojima radnik raspolaže svojim slobodnim vremenom, ono samo po sebi ne ugrožava pravo tog radnika da stvarno iskoristi svoj plaćeni godišnji odmor. Naime, za vrijeme godišnjeg odmora poslodavac ne može radniku nametati nikakvu obvezu koja bi ga mogla sprečavati da se slobodno i u kontinuitetu posveti vlastitim interesima kako bi se neutralizirali učinci rada na njegovu sigurnost i zdravlje.

Stoga se od poslodavca ne može tražiti kompenziranje nedostataka nastalih zbog nepredvidljivog događaja kao što je stavljanje u karantenu koje je odredilo tijelo javne vlasti, zbog čega je njegov zaposlenik spriječen u cijelosti iskoristiti svoje pravo na plaćeni godišnji odmor. Naime, namjera Direktive 2003/88 nije da svaki događaj koji može spriječiti radnika da u cijelosti i na način na koji to želi iskoristi vrijeme za odmor ili opuštanje može opravdavati odobravanje radniku dodanog odmora kako bi se osigurala svrha godišnjih odmora.



## XV. Zaštita potrošača<sup>343</sup>

### 1. Nepoštene odredbe

#### Presuda od 12. siječnja 2023., D. V. (Nagrade za rad odvjetnika – Načelo satnice) (C-395/21, [EU:C:2023:14](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima – Direktiva 93/13/EEZ – Ugovor o pružanju pravnih usluga sklopljen između odvjetnika i potrošača – Članak 4. stavak 2. – Ocjena nepoštenosti ugovornih odredaba – Izuzimanje odredaba koje se odnose na glavni predmet ugovora – Odredba kojom se predviđa plaćanje nagrada za rad odvjetnika prema satnici – Članak 6. stavak 1. – Ovlasti nacionalnog suda kad utvrdi da je neka odredba „nepoštena““*

M. A. je kao potrošač sklopio pet ugovora o pružanju pravnih usluga s osobom D. V., odvjetnikom. Svaki od tih ugovora predviđao je da nagrade za rad odvjetnika treba izračunati na temelju satnice, koja je bila određena na 100 eura za savjetovanja ili pružanje pravnih usluga osobi M. A.

Budući da nije primio ukupan iznos traženih nagrada, D. V. je podnio tužbu prvostupanjskom sudu zahtijevajući da se osobi M. A. naloži plaćanje nagrada koje se duguju na temelju ostvarenih pravnih usluga. Prvostupanjski sud djelomično je prihvatio zahtjev osobe D. V., međutim, utvrdio je da je ugovorna odredba o cijeni pruženih usluga nepoštena te je tražene nagrade smanjio za polovinu. S obzirom na to da je žalbeni sud potvrdio tu presudu, D. V. je podnio žalbu u kasacijskom postupku Lietuvos Aukščiausiasis Teismasu (Vrhovni sud Litve).

Nakon što mu je taj sud uputio zahtjev za prethodnu odluku, Sud odlučuje o tumačenju Direktive 93/13<sup>344</sup>. U svojoj presudi on osobito ispituje zahtjev transparentnosti odredaba o glavnom predmetu ugovorâ o pružanju pravnih usluga te učinke utvrđenja nepoštenosti odredbe kojom se utvrđuje cijena tih usluga.

#### **Ocjena Suda**

Sud najprije utvrđuje da je odredba ugovora o pružanju pravnih usluga sklopljenog između odvjetnika i potrošača kojom se cijena pruženih usluga određuje prema satnici obuhvaćena pojmom „glavni predmet ugovora“ na temelju Direktive 93/13<sup>345</sup>.

Nadalje, prilikom ispitivanja ispunjava li ta odredba, koja ne sadržava druge informacije osim primjenjive satnice, zahtjev da je jasno i razumljivo sastavljena<sup>346</sup>, Sud ističe da je, s obzirom na

---

<sup>343</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 8. lipnja 2023., **UFC – Que choisir i CLCV** (C-407/21, [EU:C:2023:449](#)), prikazana u dijelu X.5. „Putovanja, odmori i kružna putovanja u paket aranžmanima“; presuda od 30. ožujka 2023., **Green Network (Nalog za naknadu troškova)** (C-5/22, [EU:C:2023:273](#)), prikazana u dijelu XVI. „Energija“.

<sup>344</sup> Članak 3. stavak 1., članak 4. stavak 2., članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima (SL 1993., L 95, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 24. i ispravak SL 2024./90009, L)

<sup>345</sup> U smislu njezina članka 4. stavka 2.

<sup>346</sup> Zahtjev iz članka 4. stavka 2. Direktive 93/13

prirodu usluga koje su predmet ugovora o pružanju pravnih usluga, pružatelju usluga često teško, pa čak i nemoguće, odmah nakon sklapanja ugovora predvidjeti točan broj sati potrebnih za osiguravanje izvršenja tog ugovora i stoga ukupan stvarni trošak tih usluga. Međutim, iako se od pružatelja usluga ne može zahtijevati da obavijesti potrošača o konačnim financijskim posljedicama njegova obvezivanja, koje ovise o budućim i nepredvidljivim događajima neovisnima o volji tog pružatelja usluga, on je potrošaču prije sklapanja ugovora dužan priopćiti informacije koje mu omogućuju donošenje razborite i informirane odluke o mogućem nastanku takvih događaja te o posljedicama koje bi iz njih mogle proizići kad je riječ o trajanju pružanja pravnih usluga.

Te informacije – koje se mogu razlikovati ovisno, s jedne strane, o predmetu i prirodi predviđenih usluga te, s druge strane, o primjenjivim profesionalnim i deontološkim pravilima – moraju sadržavati naznake koje potrošaču omogućuju da ocijeni približan ukupni trošak tih usluga. Takve naznake mogle bi biti procjena očekivanog ili najmanjeg broja potrebnih radnih sati ili obveza slanja, u razumnim vremenskim razmacima, računa ili periodičnih izvješća u kojima se navodi broj obavljenih radnih sati. Sud pojašnjava da je na nacionalnom sudu da ocijeni, uzimajući u obzir ta razmatranja i sve relevantne elemente sklapanja predmetnog ugovora, je li pružatelj usluga potrošaču priopćio odgovarajuće predugovorne informacije.

Sud stoga zaključuje da odredba ugovora kojom se cijena određuje prema satnici – a da potrošaču prije sklapanja ugovora nisu priopćene informacije koje bi mu omogućile da donese razboritu odluku uz potpuno poznavanje gospodarskih posljedica sklapanja tog ugovora – ne ispunjava zahtjev da je jasno i razumljivo sastavljena.

Sud nadalje podsjeća na to da se ocjena nepoštenosti odredbe ugovora sklopljenog s potrošačem u načelu temelji na sveobuhvatnoj procjeni kojom se ne uzima u obzir samo mogući nedostatak transparentnosti te odredbe. Međutim, države članice mogu potrošačima osigurati višu razinu zaštite<sup>347</sup>.

S obzirom na to, Sud utvrđuje da odredbu ugovora o pružanju pravnih usluga kojom se u skladu s načelom satnice određuje cijena tih usluga i koja je stoga obuhvaćena glavnim predmetom tog ugovora ne treba smatrati nepoštenom<sup>348</sup> samo zato što ona ne ispunjava zahtjev transparentnosti, osim ako je država članica čije se nacionalno pravo primjenjuje na predmetni ugovor izričito predvidjela, kao u predmetnom slučaju, da kvalifikacija odredbe „nepoštenom“ proizlazi iz same te činjenice.

Naposljetku, kad je riječ o posljedicama utvrđenja nepoštenosti ugovorne odredbe o cijeni, Sud napominje da je nacionalni sud dužan izuzeti iz primjene tu odredbu, osim ako se potrošač tomu protivi.

Pojašnjava da se, ako se primjenom relevantnih odredaba nacionalnog prava ugovor o pružanju pravnih usluga nakon uklanjanja nepoštenosti odredbe o cijeni ne može održati na snazi i ako su te usluge bile pružene, Direktivi 93/13<sup>349</sup> ne protivi poništenje tog ugovora ni to da nacionalni sud ponovno uspostavi situaciju u kojoj bi se potrošač nalazio da ta odredba nije postojala, čak i ako bi to dovelo do toga da pružatelj usluga ne primi nikakvu naknadu za svoje usluge.

---

<sup>347</sup> U skladu s člankom 8. Direktive 93/13

<sup>348</sup> Na temelju članka 3. stavka 1. Direktive 93/13

<sup>349</sup> Članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. Direktive 93/13

Što se tiče posljedica koje bi poništenje ugovora o kojima je riječ u glavnom postupku moglo imati za potrošača, Sud podsjeća na svoju sudsku praksu prema kojoj bi, kad je riječ o ugovoru o kreditu, poništenje takvog ugovora u cijelosti u načelu dovelo do neposrednog dospijea na naplatu preostalog iznosa kredita, koji bi svojom veličinom mogao nadići financijsku sposobnost potrošača, te bi moglo dovesti do osobito štetnih posljedica za njega<sup>350</sup>. Međutim, osobito štetna narav poništenja ugovora ne može se svesti samo na posljedice isključivo imovinske prirode.

Naime, nije isključeno da poništenje ugovora o pružanju pravnih usluga koje su već pružene može dovesti potrošača u položaj pravne nesigurnosti, osobito u slučaju u kojem nacionalno pravo omogućuje pružatelju usluga da zatraži naknadu za te usluge na osnovi različitoj od poništenog ugovora. Osim toga, poništenje ugovora moglo bi utjecati na valjanost i djelotvornost radnji izvršenih na temelju tog ugovora.

U tim okolnostima, Sud utvrđuje da se, u slučaju da bi poništenje ugovora u cijelosti izložilo potrošača osobito štetnim posljedicama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, Direktivi 93/13<sup>351</sup> ne protivi to da nacionalni sud otkloni ništavost nepoštene odredbe zamjenjujući je dispozitivnom odredbom nacionalnog prava ili odredbom primjenjivom u slučaju sporazuma stranaka navedenog ugovora. Suprotno tomu, toj se direktivi protivi to da nacionalni sud zamijeni nepoštenu odredbu koja je proglašena ništavom sudskom procjenom visine naknade koju treba platiti za navedene usluge.

### Presuda od 9. studenoga 2023., Všeobecná úverová banka (C-598/21, [EU:C:2023:845](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima – Ugovor o potrošačkom kreditu – Direktiva 93/13/EEZ – Članak 1. stavak 2. – Ugovorna odredba koja je odraz obvezne zakonske odredbe – Članak 3. stavak 1., članak 4. stavak 1., članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. – Odredba o prijevremenom dospijeću – Sudski nadzor – Proporcionalnost u pogledu povrede ugovornih obveza od strane potrošača – Članci 7. i 38. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Ugovor osiguran založnim pravom na nekretnini – Izvansudska prodaja objekta u kojem potrošač stanuje”*

Osobe SP i CI, žalitelji u glavnom postupku, sklopile su ugovor o potrošačkom kreditu na razdoblje od 20 godina, koji je osiguran založnim pravom na nekretnini, odnosno obiteljskoj kući u kojoj su te osobe imale prebivalište.

Manje od godine dana nakon sklapanja tog ugovora, s obzirom na to da žalitelji iz glavnog postupka nisu ispunili svoju obvezu plaćanja, zajmodavac je zahtijevao otplatu cjelokupnog iznosa dugovanog na temelju ugovora o kreditu, na temelju odredbe o prijevremenom dospijeću sadržane u tom ugovoru. Zatim je pokrenuo postupak namirenja s naslova založnog prava prodajom založene nekretnine na izvansudskoj dražbi.

Okresný súd Prešov (Općinski sud u Prešovu, Slovačka), kojem su tužitelji podnijeli tužbu za obustavu te prodaje, odbio je njihov zahtjev prvom presudom, koju je potom potvrdio, nakon vraćanja predmeta na ponovno suđenje, unatoč tomu što ju je Krajský súd v Prešove (Okružni sud u Prešovu,

---

<sup>350</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 3. ožujka 2020., **Gómez del Moral Guasch** (C-125/18, [EU:C:2020:138](#), t. 63. i navedenu sudsku praksu).

<sup>351</sup> Članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. Direktive 93/13

Slovačka) ukinuo. Žalitelji su protiv te druge presude podnijeli žalbu Okružnom sudu u Prešovu, sudu koji je uputio zahtjev. Prema mišljenju potonjeg suda, nacionalni propis koji dopušta izvansudsko ostvarivanje založnog prava na nekretnini putem dražbe objekta u kojem potrošač stanuje može biti protivan Direktivi 93/13, kao i načelu proporcionalnosti.

U svojoj presudi Sud se bavi tumačenjem Direktive 93/13<sup>352</sup> i, konkretnije, opsegom sudskog nadzora nepoštenosti odredbe o prijevremenom dospijeću koja je dio ugovora o potrošačkom kreditu, ako ta odredba omogućuje izvansudsku prodaju potrošačeva obiteljskog doma.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud utvrđuje da je odredba o prijevremenom dospijeću koja vjerovniku omogućuje da unaprijed zahtijeva otplatu cjelokupnog preostalog dugovanog iznosa u slučaju da dužnik povrijedi svoje ugovorne obveze obuhvaćena područjem primjene Direktive 93/13. Ističe da, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, tu odredbu ne treba kvalificirati kao „odredbu koja je odraz obaveznih zakonskih ili regulatornih odredbi” u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 93/13. Naime, ako se tom istom odredbom preuzimaju određene odredbe nacionalnog prava<sup>353</sup>, one nisu obvezne i ne ispunjavaju drugi uvjet koji taj članak 1. stavak 2. zahtijeva za primjenu njime predviđenog isključenja.

Kao drugo, nakon što je podsjetio na opća pravila kojima se uređuje sudski nadzor nepoštenosti ugovornih odredbi koje ulaze u područje primjene Direktive 93/13, Sud podsjeća na kriterije s obzirom na koje nacionalni sud može utvrditi eventualnu nepoštenost odredbe ugovora o hipotekarnom zajmu kojom se određuju uvjeti pod kojima je vjerovnik ovlašten zahtijevati prijevremenu otplatu, poput odredbe o prijevremenom dospijeću.

Stoga je prilikom te ocjene važno pitanje, kao prvo, ovisi li mogućnost dana prodavatelju robe ili pružatelju usluga da ukupan iznos zajma proglasi dospjelim o potrošačevu neizvršenju bitne obveze iz predmetnog ugovornog odnosa i, kao drugo, je li ta mogućnost predviđena u slučajevima kada je takvo neizvršenje dovoljno teško uzevši u obzir trajanje i iznos zajma. Kao treće, također je važno znati odstupa li mogućnost prodavatelja robe ili pružatelja usluga od propisa koji se primjenjuju u tom području u izostanku posebnih ugovornih odredaba i, kao četvrto, dodjeljuje li nacionalno pravo potrošačima primjerena i djelotvorna sredstva koja bi im omogućila, kada su vezani takvom odredbom, da isprave učinke navedenog dospijeća zajma.

Slijedom toga, kada ocjenjuje nepoštenost odredbe o prijevremenom dospijeću, nacionalni sud mora osobito ispitati proporcionalnost mogućnosti ostavljene vjerovniku da na temelju te odredbe zahtijeva cijeli iznos dugovanih iznosa s obzirom na ugovor. Stoga taj sud mora osobito uzeti u obzir u kojoj mjeri potrošač povređuje svoje ugovorne obveze, kao što je iznos dospjelih obroka koji nisu plaćeni u odnosu na ukupan iznos kredita i trajanje ugovora.

Međutim, prethodno navedeni kriteriji nisu ni kumulativni, ni alternativni, ni taksativni. Stoga, s jedne strane, sudski nadzor proporcionalnosti odredbe o prijevremenom dospijeću treba provesti s obzirom na dodatne kriterije, poput eventualne ugovorne neravnoteže stvorene odredbom o prijevremenom dospijeću i okolnosti da njezina primjena može, ovisno o slučaju, dovesti do toga da vjerovnik naplati iznose dugovane na temelju ugovora prodajom potrošačeva obiteljskog doma izvan bilo kojeg

---

<sup>352</sup> Vidjeti osobito članak 3. stavak 1., članak 4. stavak 2., članak 6. stavak 1., i članak 7. stavak 1. Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima (SL 1993., L 95, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 24. i ispravak SL 2024./90009, L).

<sup>353</sup> U ovom slučaju, članak 53. stavak 9., i članak 565. slovačkog Građanskog zakonika

sudskog postupka. S druge strane, prilikom ocjene sredstava koja potrošaču omogućuju ispravljanje učinaka potpunog dospijeća zajma, nacionalni sud mora uzeti u obzir, osobito s obzirom na temeljno pravo na dom<sup>354</sup>, posljedice deložacije potrošača i njegove obitelji iz stambenog objekta koji je njihovo glavno prebivalište. Stoga, primjenom tih kriterija i s obzirom na sve okolnosti u kojima je taj ugovor sklopljen, nacionalni sud može zaključiti da je odredba o prijevremenom dospijeću nepoštena kada utvrdi da prodavatelj robe ili pružatelj usluga na temelju te odredbe može ostvariti svoje pravo na prijevremenu otplatu preostalog iznosa dugovanog na temelju zajma, a da pritom ne uzme u obzir veličinu povrede obveze potrošača u odnosu na dodijeljeni iznos i trajanje zajma.

U tim okolnostima, Sud presuđuje da se Direktivi 93/13, u vezi s Poveljom<sup>355</sup> protiv nacionalni propis na temelju kojeg sudski nadzor nepoštenosti odredbe o prijevremenom dospijeću koja je dio ugovora o potrošačkom kreditu ne uzima u obzir proporcionalnost mogućnosti ostavljene prodavatelju robe ili pružatelju usluga da ostvari pravo koje ima na temelju te odredbe, s obzirom na određene kriterije. Među potonjima su i kriteriji povezani, među ostalim, s veličinom potrošačeve povrede njegovih ugovornih obveza, kao što je iznos dospjelih obroka koji nisu plaćeni u odnosu na ukupan iznos kredita i trajanje ugovora, kao i s mogućnošću da provedba te odredbe dovede do toga da prodavatelj robe ili pružatelj usluga može naplatiti iznose dugovane na temelju navedene odredbe prodajom potrošačeva obiteljskog doma izvan bilo kakvog sudskog postupka.

## 2. Pravo na povlačenje iz ugovorâ na daljinu

### Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), BMW Bank i dr. (C-38/21, C-47/21 i C-232/21, [EU:C:2023:1014](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita potrošača – Ugovor o leasingu motornog vozila koji ne propisuje obvezu kupnje – Direktiva 2008/48/EZ – Članak 2. stavak 2. točka (d) – Pojam ugovora o leasingu koji ne propisuje obvezu kupnje predmeta ugovora – Direktiva 2002/65/EZ – Članak 1. stavak 1. i članak 2. točka (b) – Pojam ugovora o financijskim uslugama – Direktiva 2011/83/EU – Članak 2. točka 6. i članak 3. stavak 1. – Pojam ugovora o usluzi – Članak 2. točka 7. – Pojam ugovora na daljinu – Članak 2. točka 8. – Pojam ugovora sklopljenog izvan poslovnih prostorija – Članak 16. točka (l) – Izuzeće od prava na povlačenje iz ugovora kad je riječ o pružanju usluga iznajmljivanja automobila – Ugovor o kreditu za kupnju motornog vozila – Direktiva 2008/48 – Članak 10. stavak 2. – Zahtjevi u pogledu informacija koje se moraju navesti u ugovoru – Pretpostavka prema kojoj se upotrebom zakonskog obrasca ispunjava obveza informiranja – Nepostojanje izravnog horizontalnog učinka direktive – Članak 14. stavak 1. – Pravo na povlačenje iz ugovora – Početak tijeka roka za povlačenje kada su informacije nepotpune ili netočne – Zloupotreba prava na povlačenje iz ugovora – Gubitak prava na povlačenje iz ugovora – Obveza prethodnog povrata vozila u slučaju ostvarivanja prava na povlačenje iz povezanog ugovora o kreditu”*

Tri spojena predmeta pokrenuta su u okviru više sporova između potrošača i financijskih ustanova povezanih sa zastupničkim trgovcima automobilima, povodom valjanosti ostvarivanja njihova prava na povlačenje iz ugovora u pogledu ugovora o leasingu motornog vozila koji ne propisuje obvezu kupnje (predmet C-38/21) odnosno nekoliko ugovora o kreditu namijenjenih financiranju kupnje rabljenih motornih vozila (predmeti C-47/21 i C-232/21).

---

<sup>354</sup> Vidjeti članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

<sup>355</sup> Članci 7. i 38. Povelje

U predmetu C-38/21, osoba VK došla je u prostorije zastupničkog trgovca automobilima marke BMW u kojima je njegov zaposlenik djelovao kao kreditni posrednik društva BMW Bank GmbH te joj ponudio motorno vozilo na leasing i iznio različite elemente te vrste ugovora, kao što su trajanje i mjesečni obroci. Osoba VK sklopila je u studenome 2018. sredstvom daljinske komunikacije ugovor o leasingu s društvom BMW Bank u pogledu motornog vozila za privatnu uporabu. U skladu s tim ugovorom, koji je sklopljen na razdoblje od 24 mjeseca te se temeljio na tome da je društvo BMW Bank odobrilo kredit, osoba VK po isteku ugovornog razdoblja nije bila obvezna kupiti motorno vozilo. Osoba VK navela je 25. lipnja 2019. da se želi povući iz ugovora o leasingu. Naime, smatrala je da rok za povlačenje iz ugovora od 14 dana predviđen nacionalnim pravom još nije počeo teći zbog nedostatnosti i nečitkosti informacija koje su joj trebale biti pružene na temelju tog prava.

U predmetima C-47/21 i C-232/21 nekoliko je potrošača sklopilo ugovore o zajmu namijenjene kupnji rabljenih osobnih motornih vozila za privatnu uporabu. Trgovci automobilima od kojih su vozila kupljena djelovali su kao posrednici društava C. Bank AG (predmet C-47/21), kao i Volkswagen Bank GmbH i Audi Bank (predmet C-232/21) prilikom pripreme i sklapanja tih ugovora. Ti su se potrošači zatim povukli iz sklopljenih ugovora o zajmu, pri čemu su u biti tražili povrat mjesečnih obroka plaćenih do dana povlačenja iz ugovora. Prema njihovu mišljenju, rok za povlačenje od 14 dana predviđen nacionalnim pravom nije još počeo teći jer im nisu uredno priopćene informacije o pravu na povlačenje iz ugovora, kao ni druge obvezne informacije.

Sud u presudi, donesenoj u velikom vijeću, u kontekstu ugovora o leasingu motornog vozila koji potrošaču ne propisuje obvezu kupnje pojašnjava područje primjene direktiva 2002/65<sup>356</sup>, 2008/48<sup>357</sup> i 2011/83<sup>358</sup> u području zaštite potrošača, kao i opseg pojmova „ugovor o usluzi“, „ugovor na daljinu“ i „ugovor sklopljen izvan poslovnih prostorija“ u smislu potonje direktive. Usto, u kontekstu ugovorâ o kreditu Sud odlučuje o nekoliko aspekata obveze vjerovnika na temelju Direktive 2008/48 da potrošačima pruže informacije koje se odnose, među ostalim, na pravo na povlačenje iz ugovora, kao i na posljedice prenošenja netočnih ili nepotpunih informacija o ostvarivanju tog prava. Osim toga, i dalje u tom kontekstu i na temelju te direktive, Sud razmatra pitanje zlouporabnog ostvarivanja potrošačeva prava na povlačenje iz ugovora i pitanje gubitka tog prava.

### **Ocjena Suda**

Na prvom mjestu, Sud ispituje prirodu ugovora o leasingu motornog vozila koji potrošaču ne propisuje obvezu kupnje, s obzirom na direktive 2002/65, 2008/48 i 2011/83.

Kao prvo, kad je riječ o Direktivi 2011/83, Sud odlučuje da je ugovor o leasingu motornog vozila, koji je obilježen činjenicom da se ni tim ni zasebnim ugovorom ne propisuje da potrošač ima obvezu kupnje vozila nakon isteka ugovora, obuhvaćen područjem primjene te direktive kao „ugovor o usluzi“ u

---

<sup>356</sup> Direktiva 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima i o izmjeni Direktive Vijeća 90/619/EEZ i direktiva 97/7/EZ i 98/27/EZ (SL 2002., L 271, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 102. i ispravak SL 2024./90089, L)

<sup>357</sup> Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ (SL 2008., L 133, str. 66.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 58. i ispravak SL 2014., L 283, str. 66.)

<sup>358</sup> Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (Tekst značajan za EGP) (SL 2011., L 304, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 260. i ispravak SL 2024./90093, L)

smislu njezina članka 2. točke 6.<sup>359</sup>. Naime, taj se pojam široko definira i valja ga razumjeti na način da uključuje sve ugovore koji nisu obuhvaćeni pojmom „kupoprodajni ugovor“ predviđenim istom direktivom<sup>360</sup>. U ovom slučaju, ugovor o leasingu u kojem se trgovac obvezuje staviti motorno vozilo potrošaču na raspolaganje u zamjenu za plaćanje mjesečnih obroka, ali kojim se ne propisuje kupnja tog vozila nakon isteka leasinga, nije obuhvaćen potonjim pojmom jer se njime ne predviđa prijenos vlasništva nad motornim vozilom potrošaču. Takav ugovor o leasingu nije obuhvaćen ni popisom ugovora isključenih iz područja primjene Direktive 2011/83<sup>361</sup>.

Kao drugo, Sud smatra da takav ugovor nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2008/48. Naime, iako je obuhvaćen pojmom „leasing“ predviđenim tom direktivom<sup>362</sup>, ipak je izričito isključen iz njezina područja primjene jer za potrošača ne propisuje nikakvu obvezu kupnje predmeta ugovora nakon njegova isteka.

Kao treće, kad je riječ o Direktivi 2002/65, Sud smatra i da ugovor o leasingu motornog vozila, koji je osobito obilježen činjenicom da se ni tim ni zasebnim ugovorom ne propisuje da potrošač ima obvezu kupnje vozila nakon isteka ugovora, nije obuhvaćen područjem primjene te direktive. Naime, Sud podsjeća na to da ugovor, kako bi bio obuhvaćen područjem primjene te direktive, među ostalim, treba imati za cilj pružanje „financijske usluge“<sup>363</sup>, kao što je usluga koja ima prirodu kreditne usluge. Međutim, iako je točno da ugovor o leasingu motornog vozila koji ne propisuje obvezu kupnje sadržava element kredita i element najma, Sud ističe da se takav ugovor u bitnome ne razlikuje od ugovora o dugoročnom najmu vozila. Budući da je tako glavni cilj te vrste ugovora najam vozila, ne može se kvalificirati kao ugovor o financijskoj usluzi koji ima prirodu kreditne usluge.

Na drugom mjestu, u kontekstu tumačenja Direktive 2011/83, kad je riječ o ugovoru o leasingu motornog vozila koji potrošaču ne propisuje obvezu kupnje, Sud razmatra, kao prvo, pojmove „ugovor na daljinu“<sup>364</sup> i „ugovor sklopljen izvan poslovnih prostorija“<sup>365</sup>.

Prema tome, Sud pojašnjava, s jedne strane, da se ugovor o usluzi koji su potrošač i trgovac sklopili uz korištenje sredstva daljinske komunikacije, ne može kvalificirati kao „ugovor na daljinu“ ako se pregovaračka faza koja je prethodila tom sklapanju odvijala u istodobnoj fizičkoj prisutnosti potrošača i posrednika koji djeluje u ime ili za račun trgovca i koji je potrošaču pružio sve informacije iz Direktive

---

<sup>359</sup> Na temelju članka 2. točke 6. Direktive 2011/83 pojam „ugovor o usluzi“ znači „svaki ugovor osim kupoprodajnog ugovora, prema kojem trgovac isporučuje ili se obvezuje isporučiti uslugu potrošaču, a potrošač plaća ili se obvezuje platiti njezinu cijenu“.

<sup>360</sup> Na temelju članka 2. točke 5. Direktive 2011/83 „kupoprodajni ugovor“ znači „svaki ugovor prema kojem vlasništvo nad robom trgovac prenosi ili se obvezuje prenijeti na potrošača, a potrošač plaća ili se obvezuje platiti njezinu cijenu, uključujući i svaki ugovor čiji su predmet i roba i usluge“.

<sup>361</sup> Koji se predviđa člankom 3. stavkom 3. Direktive 2011/83.

<sup>362</sup> U smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2008/48

<sup>363</sup> Na temelju članka 2. točke (b) Direktive 2002/65, „svaka usluga koja ima prirodu bankovne, kreditne ili osiguravajuće usluge, usluge osobne mirovine, ulaganja ili plaćanja“ obuhvaćena je pojmom financijska usluga.

<sup>364</sup> Na temelju članka 2. točke 7. Direktive 2011/83 tim je pojmom obuhvaćen „ugovor sklopljen između trgovca i potrošača na temelju organiziranog sustava prodaje ili pružanja usluga na daljinu bez istovremene fizičke prisutnosti trgovca i potrošača, isključivo uz korištenje jednog ili više sredstava daljinske komunikacije do, uključno, trenutka u kojem se sklapa ugovor“.

<sup>365</sup> Na temelju članka 2. točke 8. Direktive 2011/83 tim je pojmom obuhvaćen „ugovor između trgovca i potrošača sklopljen u istovremenoj fizičkoj prisutnosti trgovca i potrošača, na mjestu koje nije poslovna prostorija trgovca“.

2011/83<sup>366</sup>, što je potrošaču omogućilo da mu postavi pitanja o predviđenom ugovoru ili predloženoj ponudi kako bi otklonio sve dvojbe o dosegu svoje eventualne ugovorne obveze prema trgovcu.

S druge strane, Sud smatra da se ugovor o usluzi koji su sklopili potrošač i trgovac, ne može kvalificirati kao „ugovor sklopljen izvan poslovnih prostorija” ako se potrošač tijekom pripremne faze za sklapanje ugovora korištenjem sredstva daljinske komunikacije, uputio u poslovne prostorije posrednika koji u pregovorima o tom ugovoru djeluje u ime ili za račun trgovca, ali posluje u drukčijem području djelatnosti od tog trgovca, ako su ispunjena dva uvjeta. Prvi uvjet podrazumijeva da je potrošač, kao prosječan potrošač koji je uobičajeno obaviješten te postupa s dužnom pažnjom i razboritošću, mogao očekivati da će, ako se uputi u poslovne prostorije posrednika, posrednik stupiti u kontakt s njim u svrhu pregovora o ugovoru o usluzi i sklapanja tog ugovora s trgovcem. Drugi uvjet pretpostavlja da je potrošač lako mogao razumjeti da taj posrednik djeluje u ime ili za račun navedenog trgovca.

Kao drugo, Sud ispituje izuzeća predviđena člankom 16. Direktive 2011/83, na temelju kojih potrošač nema pravo na povlačenje iz ugovora u određenim slučajevima, te pritom smatra da je ugovor o leasingu motornog vozila koji su sklopili trgovac i potrošač i koji se kvalificira kao ugovor o usluzi koji je sklopljen na daljinu ili izvan poslovnih prostorija u smislu te direktive obuhvaćen izuzećem u pogledu pružanja usluga iznajmljivanja automobila uz navođenje konkretnog datuma ili roka izvršenja<sup>367</sup> ako je glavni predmet takvog ugovora omogućiti potrošaču da u konkretnom razdoblju koje je predviđeno navedenim ugovorom upotrebljuje vozilo, u zamjenu za redovito plaćanje novčanih iznosa. U tom pogledu Sud pojašnjava, s jedne strane, da izraz „konkretan”, na koji se upućuje u toj iznimci, može obuhvaćati i ugovore o dugoročnom najmu, kao što je ugovor o leasingu na razdoblje od 24 mjeseca o kojem je riječ u glavnom predmetu, pod uvjetom da je to razdoblje dovoljno jasno navedeno u ugovoru. S druge strane, Sud naglašava da bi se, u okviru ugovora o leasingu koji se odnosi na vozilo koje je posebno kupljeno na zahtjev potrošača kako bi odgovaralo njegovim specifikacijama, u slučaju da se potrošaču prizna pravo na povlačenje iz ugovora, trgovac mogao suočiti s poteškoćama u pogledu prenamjene vozila. Naime, osobito zbog tih specifikacija, moguće je da trgovac u razumnom roku nakon ostvarivanja prava na povlačenje iz ugovora ne uspije namijeniti vozilo za drugu istovjetnu uporabu na razdoblje koje odgovara izvorno predviđenom trajanju leasinga, a da pritom ne pretrpi ozbiljnu gospodarsku štetu.

Na trećem mjestu, u kontekstu tumačenja Direktive 2008/48, Sud najprije utvrđuje da su ugovori o zajmu koji su namijenjeni kupnji rabljenih osobnih motornih vozila za privatnu uporabu, a o kojima je riječ u predmetima C-47/21 i C-232/21, obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2008/48 kao ugovori o kreditu<sup>368</sup>.

Nadalje, Sud pojašnjava doseg obveze trgovca u pogledu informacija koje treba pružiti u ugovorima o kreditu koji su obuhvaćeni područjem primjene te direktive<sup>369</sup> i osobito njegove obveze informiranja u

---

<sup>366</sup> Konkretnije iz članka 6. Direktive 2011/83

<sup>367</sup> Članak 16. točka (l) Direktive 2011/83 odnosi se na iznimku u pogledu „pružanja usluga smještaja osim u boravišne svrhe, prijevoza robe, usluga iznajmljivanja automobila, ugostiteljskih usluga ili usluga koje se odnose na aktivnosti u slobodnom vremenu ako ugovor predviđa konkretan datum ili rok izvršenja”.

<sup>368</sup> U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2008/48

<sup>369</sup> Koji se predviđaju u članku 10. stavku 2. Direktive 2008/48.



pogledu prava na povlačenje iz ugovora<sup>370</sup>. Prema tome, Sud odlučuje da se toj obvezi protiv nacionalni propis kojim se uspostavlja pravna pretpostavka prema kojoj trgovac poštuje svoju obvezu informiranja potrošača o njegovu pravu na povlačenje iz ugovora ako u ugovoru upućuje na nacionalne odredbe u kojima se pak upućuje na regulatorni obrazac s informacijama o pravu na povlačenje iz ugovora i pritom upotrebljava odredbe iz tog obrasca koje nisu u skladu sa zahtjevima iz Direktive 2008/48<sup>371</sup>. Ako se takav nacionalni propis ne može tumačiti u skladu s tom direktivom, nacionalni sud koji odlučuje o sporu koji se vodi isključivo između pojedinaca nije dužan izuzeti iz primjene taj propis samo na temelju prava Unije, ne dovodeći pritom u pitanje mogućnost tog suda da ga izuzme iz primjene na temelju unutarnjeg prava kao ni, ako to ne učini, pravo stranke koja je oštećena zbog neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije da zahtijeva popravljavanje štete koju je zbog toga pretrpjela.

Naposlijetku, Sud odlučuje o različitim aspektima povezanim s pravom na povlačenje iz ugovora, koji se predviđaju u Direktivi 2008/48<sup>372</sup>.

Kao prvo, navodi trenutak od kojeg počinje teći rok za povlačenje iz ugovora. U tom pogledu, u slučaju kada se pokaže da je informacija koju je vjerovnik potrošaču pružio na temelju te direktive<sup>373</sup> nepotpuna ili netočna, rok od 14 dana predviđen Direktivom 2008/48 počinje teći samo ako nepotpunost ili netočnost te informacije ne može utjecati na sposobnost potrošača da ocijeni opseg svojih prava i obveza na temelju navedene direktive ni na njegovu odluku da sklopi ugovor te ako ga, ovisno o slučaju, ne može lišiti mogućnosti da svoja prava u biti ostvari pod istim uvjetima kao da je pružena potpuna i točna informacija. Naime, pružanje nepotpune ili pogrešne informacije može se izjednačiti s nepostojanjem informacije samo ako bi se potrošača time dovelo u zabludu o njegovim pravima i obvezama i ako bi on zbog toga sklopio ugovor koji možda ne bi sklopio da je raspolagao potpunim i materijalno točnim informacijama.

Kao drugo, Sud analizira utjecaj potpunog izvršenja ugovora o kreditu na zadržavanje prava na povlačenje iz ugovora. Tako smatra da potpuno izvršenje takvog ugovora dovodi do prestanka tog prava. Naime, budući da izvršenje ugovora predstavlja prirodni mehanizam prestanka ugovornih obveza, potrošač se ne može pozvati na pravo na povlačenje iz ugovora nakon što su stranke u potpunosti izvršile ugovor o kreditu i nakon što su uzajamne obveze koje proizlaze iz tog ugovora slijedom toga okončane.

Kao treće, kad je riječ o pitanju ostvarivanja potrošačeva prava na povlačenje iz ugovora, Sud odlučuje da se vjerovnik ne može valjano pozivati na to da je potrošač, zbog svojeg postupanja između sklapanja ugovora i ostvarivanja prava na povlačenje iz ugovora zlouporabno ostvarivao to pravo na povlačenje u slučaju kada zbog nepotpunosti ili netočnosti informacija sadržanih u ugovoru o kreditu, protivno Direktivi 2008/48, rok za povlačenje iz ugovora nije počeo teći jer je ta nepotpunost ili netočnost utjecala na sposobnost potrošača da ocijeni opseg svojih prava i obveza na temelju te direktive kao i na njegovu odluku da sklopi ugovor.

---

<sup>370</sup> Člankom 10. stavkom 2. točkom (p) Direktive 2008/48 predviđa se obveza da se u ugovorima o kreditu navede postojanje ili nepostojanje prava na povlačenje iz ugovora, razdoblje tijekom kojeg se to pravo može ostvarivati i druge uvjete koji uređuju njegovo ostvarivanje.

<sup>371</sup> Članak 10. stavak 2. točka (p) Direktive 2008/48

<sup>372</sup> Na temelju članka 14. stavka 1. Direktive 2008/48, potrošač ima rok od 14 kalendarskih dana u kojem se može povući iz ugovora o kreditu bez navođenja bilo kakvog razloga.

<sup>373</sup> Na temelju članka 10. stavka 2. Direktive 2008/48

Kao četvrto, Sud je odlučio o gubitku prava na povlačenje iz ugovora te je pritom istaknuo da se Direktivi 2008/48 protivi to da se u slučaju kada potrošač ostvaruje svoje pravo na povlačenje iz ugovora u skladu s uvjetima predviđenima tom direktivom<sup>374</sup> vjerovnik može pozivati na gubitak tog prava ako makar i jedna od obveznih informacija iz te direktive<sup>375</sup> nije bila navedena u ugovoru o kreditu ili je bila navedena nepotpuno ili netočno, a da nije valjano priopćena kasnije, pa zbog toga nije počeo teći rok za povlačenje iz ugovora. Naime, Direktivom 2008/48 ne predviđa se nikakvo vremensko ograničenje za to da potrošač ostvari pravo na povlačenje iz ugovora u slučaju koji je upravo naveden. Prema tome, nacionalnim se propisom ne može naložiti takvo ograničenje.

Kao peto, Sud ispituje učinke prava na povlačenje iz ugovora. Tako ističe da tom pravu, u vezi s načelom djelotvornosti, protivi nacionalni propis kojim se predviđa da potrošač u slučaju povlačenja iz povezanog ugovora o kreditu<sup>376</sup> vjerovniku mora vratiti proizvod financiran kreditom ili ga pozvati da taj proizvod preuzme, pri čemu taj vjerovnik nije istodobno dužan vratiti mjesečne obroke kredita koje je potrošač već platio. Naime, podložno provjerama koje treba provesti sud koji je uputio zahtjev, nacionalna postupovna pravila kojima se nalaže zajmoprimcu koji se povlači iz ugovora da vjerovniku vrati proizvod financiran kreditom ili da ga pozove da taj proizvod preuzme, pri čemu taj vjerovnik nije istodobno dužan vratiti mjesečne obroke kredita koje je potrošač već platio u praksi mogu onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava na povlačenje iz ugovora.

---

<sup>374</sup> Koji se predviđaju člankom 14. stavkom 1. Direktive 2008/48.

<sup>375</sup> Koje se predviđaju člankom 10. stavkom 2. Direktive 2008/48.

<sup>376</sup> U smislu članka 3. točke (n) Direktive 2008/48

### Presuda od 30. ožujka 2023., Green Network (Nalog za naknadu troškova) (C-5/22, [EU:C:2023:273](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište električne energije – Direktiva 2009/72/EZ – Članak 37. – Prilog I. – Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela – Zaštita potrošača – Administrativni troškovi upravljanja – Ovlast nacionalnog regulatornog tijela da naloži povrat iznosa koje su platili krajnji kupci na temelju ugovornih odredbi koje je poništilo to isto tijelo“*

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (Regulatorno tijelo za energiju, mreže i okoliš, Italija) je 2019. Green Networku, društvu za distribuciju električne energije i prirodnog plina, izrekla administrativnu novčanu sankciju u iznosu od 655 000 eura zbog povrede obveza transparentnosti cijena. To mu je tijelo također naložilo da svojim krajnjim kupcima vrati iznos od 13 987 495,22 eura koji su oni platili na ime troškova administrativnog upravljanja na temelju ugovorne odredbe koju to tijelo smatra nezakonitom.

Nakon što je neuspješno osporavao tu odluku pred upravnim sudom, Green Network uputio je žalbu Consiglieri di Stato (Državno vijeće, Italija) pred kojim je istaknuo da je ovlast nacionalnog regulatornog tijela da naloži povrat iznosa naplaćenih kupcima, predviđena talijanskim pravom, protivna Direktivi 2009/72<sup>377</sup>.

U tom je kontekstu Conseil d'État (Državno vijeće) uputio Sudu dva prethodna pitanja u vezi s člankom 37. stavcima 1. i 4. Direktive 2009/72, koji se odnosi na ovlasti regulatornih tijela, i njezinim Prilogom I., u kojem se navode mjere koje države članice trebaju poduzeti radi zaštite potrošača.

U svojoj presudi Sud pojašnjava da se članku 37. stavku 1. točkama (i) i (n)<sup>378</sup> i članku 37. stavku 4. točki (d)<sup>379</sup> Direktive 2009/72 i njezinu Prilogu I. ne protivi to da država članica nacionalnom regulatornom tijelu dodijeli ovlast da elektroenergetskim poduzećima naloži da svojim krajnjim kupcima vrate iznos koji odgovara naknadi koju su oni platili kao „troškove administrativnog upravljanja“ na temelju ugovorne odredbe koju to tijelo smatra nezakonitom. Isto vrijedi u slučajevima u kojima se taj nalog za povrat ne temelji na kvaliteti predmetne usluge koju pružaju ti poduzetnici, nego na povredi obveza transparentnosti cijena.

#### **Ocjena Suda**

Sud najprije ističe da se, u svrhu postizanja ciljeva Direktive 2009/72, njome zahtijeva da države članice svojim nacionalnim regulatornim tijelima dodijele široke ovlasti u području regulacije i nadzora tržišta električne energije, osobito radi osiguranja zaštite potrošača.

---

<sup>377</sup> Direktiva 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.)

<sup>378</sup> Te se odredbe odnose na dužnosti regulatornih tijela u pogledu poštovanja obveza transparentnosti i zaštite potrošača.

<sup>379</sup> Tom se odredbom predviđa da regulatorna tijela imaju ovlast izricanja učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija elektroenergetskim poduzećima koja ne poštuju obveze koje imaju na temelju Direktive 2009/72 ili bilo koje odgovarajuće pravno obvezujuće odluke regulatornog tijela ili predlaganja da nadležni sud izrekne takve sankcije.

Nadalje utvrđuje da se u članku 37. Direktive 2009/72, koji se odnosi na dužnosti i ovlasti regulatornog tijela, ne spominje ovlast da se od tih elektroenergetskih poduzeća zahtijeva povrat svih iznosa primljenih na ime naknade na temelju ugovorne odredbe koja se smatra nezakonitom. Međutim, činjenica da se u članku 37. stavku 4. Direktive 2009/72 upotrebljava izraz „regulatorno tijelo raspolaže najmanje sljedećim ovlastima” upućuje na to da se takvom tijelu mogu dodijeliti i ovlasti koje nisu izričito navedene u tom članku 37. stavku 4. kako bi mu se omogućilo da izvrši zadaće iz članka 37. stavaka 1., 3. i 6. te direktive.

Osim toga, osiguranje poštovanja obveza transparentnosti koje imaju elektroenergetska poduzeća i zaštita potrošača obuhvaćeni su zadaćama nacionalnih regulatornih tijela iz članka 37. stavaka 1., 3. i 6. navedene direktive.

Sud stoga smatra da država članica može takvom tijelu dodijeliti ovlast da tim operatorima naloži povrat iznosa koje su oni primili protivno zahtjevima zaštite potrošača, osobito onima koji se odnose na obvezu transparentnosti i točnost računa.

Takvo se tumačenje ne dovodi u pitanje činjenicom da članak 36. Direktive 2009/72 u biti predviđa da nacionalno regulatorno tijelo poduzima potrebne mjere „uz blisko savjetovanje, prema potrebi, s drugim nadležnim nacionalnim tijelima, uključujući tijela za tržišno natjecanje, i ne dovodeći u pitanje njihove nadležnosti” ili činjenicom da članak 37. stavak 1. točka (n) te direktive sadržava izraz „zajedno s drugim odgovarajućim tijelima”.

Naime, iz tih odredbi ne proizlazi da u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku samo jedno od tih drugih nacionalnih tijela može naložiti povrat iznosa koje su elektroenergetska poduzeća neosnovano naplatila krajnjim kupcima. Naprotiv, upotreba izraza „prema potrebi” podrazumijeva da je takvo savjetovanje nužno samo kada mjera čije je donošenje predviđeno može imati posljedice za druga nadležna tijela.

Naposljetku Sud pojašnjava da, s obzirom na to da su zaštita potrošača i poštovanje obveza transparentnosti obuhvaćeni zadaćama iz članka 37. Direktive 2009/72, nije relevantan konkretan razlog zbog kojeg je, radi izvršavanja neke od tih zadaća, takvom elektroenergetskom poduzeću naloženo da isplati svoje kupce.

## XVII. Međunarodni sporazumi<sup>380</sup>

### 1. Vanjska nadležnost Unije

Presuda od 17. siječnja 2023. (veliko vijeće), Španjolska/Komisija (C-632/20 P, [EU:C:2023:28](#))

*„Žalba – Vanjski odnosi – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova, s druge strane – Elektroničke komunikacije – Uredba (EU) 2018/1971 – Tijelo europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) – Članak 35. stavak 2. – Sudjelovanje regulatornog tijela Kosova u tom tijelu – Pojmovi ‚treća zemlja‘ i ‚treća država‘ – Nadležnost Europske komisije“*

Europska unija je između 2001. i 2015. potpisala sporazume o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa šest zemalja zapadnog Balkana, među kojima je i Kosovo. U tom je kontekstu Europska komisija predlagala aktivnosti u svrhu, među ostalim, usklađivanja zakonodavstva tih zemalja s pravom Unije i integracije zapadnog Balkana u postojeća regulatorna tijela, kao što je Tijelo europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) osnovano Uredbom 2018/1971<sup>381</sup>. Kako bi se uspostavio uži odnos između nacionalnih regulatornih tijela (NRT-ova) Unije i zapadnog Balkana, Komisija je 18. ožujka 2019. donijela šest odluka koje se odnose na sudjelovanje NRT-ova država zapadnog Balkana u BEREC-u. Među njima je i odluka kojom je Komisija NRT-u Kosova odobrila sudjelovanje u Odboru regulatora i radnim skupinama BEREC-a kao i upravnom odboru Ureda BEREC-a (u daljnjem tekstu: sporna odluka)<sup>382</sup>.

---

<sup>380</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 12. listopada 2023., *BA (Naknade – Socijalna politika stanovanja u Uniji)* (C-670/21, [EU:C:2023:763](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu III.3. „Slobodno kretanje kapitala“.

<sup>381</sup> Uredba (EU) 2018/1971 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Agencije za potporu BEREC-u (Ured BEREC-a), izmjeni Uredbe (EU) 2015/2120 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1211/2009 (SL 2018., L 321, str. 1.)

<sup>382</sup> Odluka Komisije od 18. ožujka 2019. o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Kosova u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 26.)

Kraljevina Španjolska podnijela je tužbu za poništenje sporne odluke zbog toga što je Komisija povrijedila članak 35. Uredbe 2018/1971<sup>383</sup>. Tvrdila je, u biti, da je u toj odluci pogrešno tumačen pojam „treća zemlja” upotrijebljen u toj odredbi, s obzirom na to da se potonja odredba ne može odnositi na Kosovo jer ono nije suverena država. Tu je tužbu Opći sud u cijelosti odbio u svojoj presudi od 23. rujna 2020., Španjolska/Komisija<sup>384</sup> (u daljnjem tekstu: pobijana presuda).

Povodom žalbe koju je podnijela Kraljevina Španjolska, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, ukinuo je presudu Općeg suda i poništio Komisijinu spornu odluku s obrazloženjem da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao<sup>385</sup> da je Komisija na temelju članka 17. UEU-a jednostrano odgovorna za utvrđivanje radnih dogovora primjenjivih na sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREC-u, u smislu članka 35. stavka 2. drugog podstavka Uredbe 2018/1971.

### **Ocjena Suda**

Što se tiče, kao prvo, pojma „treća zemlja” upotrijebljenog u članku 35. Uredbe 2018/1971, Sud najprije smatra da doslovno tumačenje Ugovorâ ne omogućuje određivanje njegova smisla. Osim toga, ne upotrebljavaju se u svim jezičnim verzijama UEU-a i UFEU-a zajedno pojmovi „treća država” i „treća zemlja”. Međutim, odredbe prava Unije treba tumačiti i primjenjivati ujednačeno, s obzirom na verzije sastavljene na svim jezicima Unije, a u slučaju neslaganja između tih različitih verzija, odredbu o kojoj je riječ treba tumačiti s obzirom na opću strukturu i cilj propisa kojeg je ona dio. Naime, formulacija neke odredbe prava Unije korištena u jednoj od jezičnih verzija ne može služiti kao jedina osnova za tumačenje te odredbe. U ovom je slučaju Opći sud, oslanjajući se na pretpostavku da odredbe UFEU-a koje se odnose na „treće zemlje” omogućavaju sklapanje međunarodnih sporazuma sa subjektima „koji nisu države”, utvrdio da doseg pojma „treća zemlja” u smislu članka 35. stavka 2. nadilazi same suverene države. Međutim, ta je pretpostavka utvrđena a da Opći sud nije uzeo u obzir razlike između jezičnih verzija UEU-a i UFEU-a, čiji tekst ne omogućuje donošenje zaključka o postojanju razlike u značenju između pojmova „treća zemlja” i „treća država”. Budući da se pojam „treća zemlja”, osim toga, ne nalazi u svim jezičnim verzijama Uredbe 2018/1971, a u nekima od njih upotrebljava se samo ekvivalent pojma „treća država”, Sud utvrđuje da je Opći sud u svojem obrazloženju počinio pogrešku koja se tiče prava.

Budući da se izreka pobijane presude ipak može temeljiti na drugim pravnim razlozima, Sud zatim ispituje je li Opći sud mogao pravilno zaključiti da Komisija nije povrijedila članak 35. Uredbe 2018/1971 izjednačavajući Kosovo s „trećom zemljom” u smislu te odredbe. U tom pogledu, kako bi se zajamčio koristan učinak članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971, teritorijalna jedinica koja se nalazi izvan Unije i čije svojstvo neovisne države Unija nije priznala mora se moći izjednačiti s „trećom

---

<sup>383</sup> U skladu s tom odredbom, naslovljenom „Suradnja s tijelima Unije, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama”: „1. BEREC i Ured BEREC-a mogu surađivati s nadležnim tijelima, uredima, agencijama i savjetodavnim skupinama Unije, nadležnim tijelima trećih zemalja i međunarodnim organizacijama u mjeri u kojoj je to nužno za postizanje ciljeva utvrđenih ovom Uredbom i obavljanje zadaća te bez dovođenja u pitanje nadležnosti država članica i institucija Unije. U tu svrhu BEREC i Ured BEREC-a, uz prethodno odobrenje Komisije, mogu sklapati radne dogovore. Tim se dogovorima ne stvaraju pravne obveze. 2. Odbor regulatora, radne skupine i upravni odbor otvoreni su za sudjelovanje regulatornih tijela trećih zemalja s primarnom odgovornošću u području elektroničkih komunikacija, ako su te treće zemlje sklopile sporazume s Unijom u tu svrhu. U skladu s relevantnim odredbama tih sporazuma postižu se radni dogovori u kojima se posebno navodi narav, opseg i način na koji će navedena regulatorna tijela dotičnih trećih zemalja sudjelovati bez prava glasa u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a, uključujući odredbe o sudjelovanju u inicijativama BEREC-a, financijskim doprinosima i osoblju za Ured BEREC-a. U pogledu pitanja koja se odnose na osoblje ti dogovori uvijek moraju biti u skladu s Pravilnikom o osoblju. [...]”

<sup>384</sup> Presuda od 23. rujna 2020., *Španjolska/Komisija* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#))

<sup>385</sup> Vidjeti točke 77. i 82. presude od 23. rujna 2020., *Španjolska/Komisija* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)).

zemljom" u smislu te odredbe a da se pritom ne povrijedi međunarodno pravo. U slučaju Kosova Međunarodni je sud smatrao da Deklaracijom o proglašenju neovisnosti Kosova od 17. veljače 2008. nije povrijeđeno ni opće međunarodno pravo ni Rezolucija 1244 (1999) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda ni mjerodavni ustavnopravni okvir<sup>386</sup>. Štoviše, kao što je navedeno u prvoj bilješci sporne odluke, navedeno izjednačavanje ne može utjecati na pojedinačna stajališta država članica u pogledu pitanja ima li Kosovo svojstvo neovisne države kako tvrde njegove vlasti. Sud stoga smatra da se Kosovo može izjednačiti s „trećom zemljom" u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 a da se pritom ne povrijedi međunarodno pravo.

Osim toga, što se tiče uključivanja „treće zemlje" u sustav sudjelovanja predviđen člankom 35. stavkom 2. Uredbe 2018/1971, Sud podsjeća na to da, u skladu s tom odredbom, sudjelovanje NRT-ova tih zemalja podliježe dvama kumulativnim uvjetima koji se sastoje od postojanja „sporazuma" sklopljenog s Unijom, s jedne strane, i okolnosti da je taj sporazum sklopljen „u tu svrhu" s druge strane. Unija je sklopila više međunarodnih sporazuma s Kosovom, čime mu je priznala sposobnost sklapanja takvih sporazuma. Među tim sporazumima nalazi se i SSP Kosovo<sup>387</sup>, čiji članak 111. predviđa da se suradnja u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga u prvom redu odnosi na prioritetna područja pravne stečevine Unije u tom sektoru i da stranke jačaju tu suradnju. Stoga treba smatrati da je SSP Kosovo sklopljen kako bi se omogućilo sudjelovanje NRT-a Kosova u tijelima BEREC-a, s obzirom na to da je članak 111. tog sporazuma posvećen usvajanju pravne stečevine Unije i jačanju suradnje između stranaka u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga. Sud naposljetku ističe da, u skladu s ciljem suradnje koji se želi postići, članak 35. stavak 2. Uredbe 2018/1971 otvara mogućnost da u određenim tijelima BEREC-a sudjeluju NRT-ovi trećih zemalja s primarnom odgovornošću u području elektroničkih komunikacija. S obzirom na te elemente, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da Komisija u spornoj odluci nije povrijedila članak 35. stavak 2. Uredbe 2018/1971 time što je smatrala da se Kosovo može izjednačiti s „trećom zemljom" u smislu te odredbe.

Kao drugo, kad je riječ o tumačenju Općeg suda u pogledu posljedica nepostojanja stajališta Unije o statusu Kosova s obzirom na međunarodno pravo, Sud smatra da se spornom odlukom ne povrjeđuje SSP Kosovo ni Uredba 2018/1971 samo zato što se njome uspostavlja suradnja s NRT-om Kosova provedbom tih akata i da ta odluka ne podrazumijeva priznavanje Kosova kao treće države. Slijedom toga, Komisijino donošenje sporne odluke ne može se tumačiti kao da podrazumijeva to da Unija implicitno priznaje status Kosova kao neovisne države.

Što se tiče, kao treće, žalbenog razloga koji se temelji na činjenici da je Opći sud pogrešno smatrao da suradnja iz članka 111. SSP-a Kosovo odgovara sudjelovanju predviđenom u članku 35. stavku 2. Uredbe 2018/1971, Sud utvrđuje da je taj žalbeni razlog neosnovan, smatrajući, među ostalim, da ta odredba SSP-a Kosovo predstavlja sporazum „u tu svrhu" u smislu Uredbe 2018/1971. Naime, članak 35. stavak 1. te uredbe predviđa različite stupnjeve i oblike suradnje, više ili manje bliske, među ostalim putem radnih dogovora s NRT-ovima trećih zemalja. Nasuprot tomu, sudjelovanje NRT-a Kosova u tijelima BEREC-a ne može se izjednačiti s uključivanjem tog NRT-a u to tijelo Unije. Osim toga, sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u ne omogućuje Kosovu da doprinese izradi sektorskih propisa Unije u području elektroničkih komunikacija.

---

<sup>386</sup> Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda od 22. srpnja 2010., Usklađenost s međunarodnim pravom jednostranog proglašenja neovisnosti Kosova (Zbornik Međunarodnog suda iz 2010., str. 403.)

<sup>387</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova, s druge strane (SL 2016., L 71, str. 3.; u daljnjem tekstu: SSP Kosovo)

Kao četvrto, Sud ipak prihvaća žalbu Kraljevine Španjolske u dijelu koji se, u biti, odnosi na nenadležnost Komisije. Najprije utvrđuje da se sporna odluka nije mogla donijeti na temelju članka 17. UEU-a u okviru Komisijinih izvršnih funkcija ili funkcija vanjskog predstavljanja, s obzirom na to da je ona u okviru sklapanja predmetnih radnih dogovora pozvana isključivo izvršavati nadzornu ovlast. Konkretno, iz članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 proizlazi da cilj radnih dogovora nije vanjsko predstavljanje Unije kao takvo, nego posebno navođenje, među ostalim, naravi, opsega i načina na koji će NRT-ovi trećih zemalja koji su u tu svrhu sklopili sporazume s Unijom sudjelovati u radu tijela Unije. Nadalje, činjenica da se u članku 35. stavku 2. Uredbe 2018/1971 ne navodi, kao što je to slučaj u njegovu stavku 1., da BEREC i Ured BEREC-a uspostavljaju radne dogovore „uz prethodno odobrenje Komisije” ne znači da nadležnost za njihovo sklapanje s NRT-ovima trećih zemalja pripada Komisiji. To utvrđenje nije dovedeno u pitanje okolnošću da sudjelovanje u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a, predviđeno tom odredbom, predstavlja bliži oblik suradnje s NRT-ovima trećih zemalja od one uspostavljene na temelju članka 35. stavka 1. te uredbe. Naposljetku, činjenica da Komisija može jednostrano odlučiti o određenim radnim dogovorima za sudjelovanje u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a, bez njihove suglasnosti, nespojiva je s neovisnošću BEREC-a i nadilazi nadzornu funkciju koja je u tom okviru dodijeljena Komisiji navedenom uredbom. Stoga, time što je presudio da nadležnost za sklapanje radnih dogovora koji se primjenjuju na sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja, uključujući i NRT-a Kosova, pripada Komisiji, Opći sud zanemario je i podjelu nadležnosti između, s jedne strane, Komisije i, s druge strane, BEREC-a i Ureda BEREC-a, te pravila kojima se jamči neovisnost BEREC-a, predviđena tom uredbom. Takvi bi dogovori trebali biti sklopljeni između BEREC-a i Ureda BEREC-a, s jedne strane, i nadležnih tijela tih trećih zemalja, s druge strane, te bi ih zajednički trebali odobriti, kao što to proizlazi iz Uredbe 2018/1971<sup>388</sup>, Odbor regulatora i ravnatelj Ureda BEREC-a. Pojasnivši da ta nadležnost ne pripada Vijeću, Sud zaključuje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio<sup>389</sup> da Komisija ima jednostranu nadležnost za utvrđivanje navedenih dogovora.

Iako je, slijedom toga, ukinuo pobijanu presudu i poništio spornu odluku, ipak je, s obzirom na nužnost dogovora o kojima je riječ, održao na snazi učinke poništene odluke dok se ona ne zamijeni novim aktom.

## 2. Tumačenje međunarodnih sporazuma

### Presuda od 9. veljače 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i dr. (Oduzimanje prava na boravak turskom radniku) (C-402/21, [EU:C:2023:77](#))

*„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Odluka br. 1/80 – Članci 6. i 7. – Turski državljani koji su već integrirani u tržište rada države članice domaćina i imaju pripadajuće pravo na boravak – Odluke nacionalnih tijela kojima se turskim državljanima koji više od 20 godina zakonito borave u dotičnoj državi članici oduzima pravo na boravak zbog toga što predstavljaju trenutačnu, stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju temeljnom interesu društva – Članak 13. – Klauzula o mirovanju (standstill) – Članak 14. – Opravdanje – Razlozi javnog poretka”*

U Nizozemskoj se boravišna dozvola u neograničenom trajanju stranom državljaninu može oduzeti, među ostalim, ako je osuđen za kaznena djela za koja se može izreći kazna zatvora od tri ili više godina i ako ukupno trajanje izrečenih kazni dostigne određeni prag. Međutim, do 2012. takvo

---

<sup>388</sup> Članak 9. točka (i) i članak 20. stavak 6. točka (m) Uredbe 2018/1971

<sup>389</sup> Presuda od 23. rujna 2020., *Španjolska/Komisija* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)), t. 77. i 82.



oduzimanje bilo je zabranjeno ako je državljanin zakonito boravio u toj zemlji najmanje 20 godina. Nakon zakonodavne izmjene iz srpnja 2012., motivirane razvojem percepcije zaštite javnog poretka u nizozemskom društvu, ta je zabrana ukinuta<sup>390</sup>.

Na temelju tog novog zakonodavstva osobama S, E i C, trima turskim državljanima koji su zakonito boravili u Nizozemskoj više od 20 godina, odlukama Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) oduzete su njihove boravišne dozvole. Oduzimanje je obrazloženo time da su tijekom svojeg boravka bili u više navrata osuđivani za kaznena djela, pri čemu su težina djela i ukupno trajanje kazni zatvora dostizali traženi prag, i time da to ponašanje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju temeljnom interesu društva.

Tužbe koje su osobe S, E i C podnijele Rechtbanku Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) dovele su do različitih rezultata u pogledu primjenjivosti, u ovom slučaju, članka 13. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje<sup>391</sup>, primjenjive od 1. prosinca 1980. Tom se odredbom utvrđuje klauzula o mirovanju (*standstill*), kojom se državama članicama zabranjuje uvoditi nova ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju turskim radnicima i članovima njihovih obitelji koji na njihovu državnom području imaju zakonit boravak i zakonito su zaposleni. Međutim, u skladu s člankom 14. Odluke br. 1/80, primjena njezinih odredaba koje se odnose na zapošljavanje i na slobodno kretanje radnika može biti predmet ograničenja koja su, među ostalim, opravdana razlozima javnog poretka.

Odlučujući povodom žalbe u tim postupcima, Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odlučio je postaviti Sudu pitanje o doseg i o odnosu između članka 13. i 14. Odluke br. 1/80.

Sud u svojoj presudi potvrđuje da se članak 13. Odluke br. 1/80 primjenjuje na turske državljane koji su već nositelji prava u području zapošljavanja i slobodnog kretanja na temelju te odluke. Usto, pobliže određuje pod kojim se uvjetima novo ograničenje tih prava, u odnosu na koje se turski državljani mogu pozivati na navedeni članak 13., može opravdati zahtjevima javnog poretka u smislu članka 14. Odluke br. 1/80.

### **Ocjena Suda**

Kao prvo, Sud ispituje doseg klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80. Podsjeća na svoju sudsku praksu prema kojoj ta klauzula ima izravan učinak i mora je se – s obzirom na cilj Odluke br. 1/80, odnosno, uspostavu slobodnog kretanja radnika – široko tumačiti. Naime, cilj navedene odluke povređuju i novo ograničenje kojim se postrožavaju uvjeti pristupa turskog radnika ili članova njegove obitelji prvoj profesionalnoj djelatnosti, i ono kojim se – kada taj radnik ili članovi njegove obitelji ostvare prava u području zapošljavanja na temelju članka 6. ili članka 7. Odluke br. 1/80<sup>392</sup> – ograničava njegov pristup plaćenom zaposlenju, zajamčenom tim pravima.

Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da mjere države članice koje za cilj imaju definiranje kriterija zakonitosti boravka turskih državljana, usvajajući ili mijenjajući, među ostalim, uvjete boravka tih državljana na svojem državnom području mogu činiti nova ograničenja u smislu članka 13. Odluke br. 1/80.

---

<sup>390</sup> Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Uredba o izmjeni Uredbe o strancima radi pooštavanja klizne ljestvice), od 26. ožujka 2012. (Stb. 2012., br. 158)

<sup>391</sup> Odluka br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja između Europske ekonomske zajednice i Turske

<sup>392</sup> Članci 6. i 7. Odluke br. 1/80 predviđaju prava u području zapošljavanja turskih radnika, odnosno članova njihovih obitelji kojima je dopušteno da im se pridruže.

Prema tome, nacionalno zakonodavstvo kojim se dopušta oduzimanje pravâ na boravak zainteresiranim osobama – koje ta prava imaju na temelju članka 6. i članka 7. Odluke br. 1/80 – ograničava njihovo pravo na slobodno kretanje u odnosu na pravo na slobodno kretanje koje su imali prilikom stupanja na snagu te odluke i stoga čini novo ograničenje u smislu članka 13. navedene odluke. Stoga se dotični turski državljani mogu pozivati na tu odredbu.

Kao drugo, Sud ispituje odnos između članka 13. i članka 14. Odluke br. 1/80. Ističe da iznimka od zabrane donošenja „novih ograničenja” zbog zahtjeva javnog poretka, koja je predviđena člankom 14., jest odstupanje od slobodnog kretanja radnika i treba je usko tumačiti. K tomu, nacionalne mjere koje su obuhvaćene tim zahtjevima moraju biti prikladne za ostvarenje zadanog cilja zaštite javnog poretka i ne prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje.

Osim toga, kad je riječ o turskim državljanima koji, poput osoba S, E i C, već više od deset godina borave u državi članici domaćinu, Sud se u svrhu primjene navedenog članka 14. poziva na članak 12. Direktive 2003/109<sup>393</sup> u području zaštite osoba s dugotrajnim boravkom. Naime, mjere koje se opravdavaju razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti u vezi s takvim osobama pretpostavljaju da nacionalna tijela u svakom pojedinom slučaju, uz poštovanje načela proporcionalnosti i temeljnih prava zainteresirane osobe, ocijene predstavlja li osobno ponašanje dotične osobe trenutačnu, stvarnu i dovoljno ozbiljnu opasnost temeljnom interesu društva.

S obzirom na te okolnosti, Sud smatra da je zakonodavna mjera o kojoj je riječ obuhvaćena marginom prosudbe nizozemskih tijela iz članka 14. Odluke br. 1/80. Međutim, upućivanje na promjene društvenih uvjerenja i opravdanje koje se temelji na javnom poretku nisu dovoljni da bi se legitimizirala ta mjera. Sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti, uzimajući u obzir prava dodijeljena Odlukom br. 1/80, je li nacionalna mjera prikladna za osiguranje ostvarenja zadanog cilja, prekoračuje li se njome ono što je nužno za njegovo postizanje te predviđa li prethodnu i pojedinačnu ocjenu trenutačne situacije dotičnog turskog radnika.

---

<sup>393</sup> Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.)

## Poglavlje 2. – Opći sud

### I. Postupci prema pravu Unije

#### 1. Aktivna procesna legitimacija

##### Rješenje od 6. rujna 2023., EDPS/Parlament i Vijeće (T-578/22, [EU:T:2023:522](#))

*„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Obrada osobnih podataka koju provodi Europol – Uredba (EU) 2016/794 – Institucionalne ovlasti EDPS-a – Aktivna procesna legitimacija – Tužba koja je djelomično nedopuštena i djelomično očito nedopuštena“*

Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS) nakon istrage na vlastitu inicijativu 3. siječnja 2022. donio je odluku protiv Agencije Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol)<sup>394</sup>. Tom je odlukom EDPS u biti naložio Europolu da za svaki doprinos primljen od 4. siječnja 2022. provede kategorizaciju ispitanika u roku od šest mjeseci od dana primitka doprinosa i u roku od dvanaest mjeseci za skupove podataka koji su postojali na dan donošenja navedene odluke, a Europol je nakon proteka tih rokova bio dužan izbrisati te podatke.

Europski parlament i Vijeće donijeli su 8. lipnja 2022. izmijenjenu Uredbu o Europolu<sup>395</sup>. To su uredbom, u biti, na temelju dviju prijelaznih odredbi<sup>396</sup> predviđeni uvjeti pod kojima Europol u određenom roku provodi kategorizaciju skupova podataka koje posjeduje u trenutku stupanja na snagu izmijenjene Uredbe o Europolu te se njome pojašnjavaju uvjeti i postupci u okviru kojih je obrada osobnih podataka – koji se ne odnose na kategorije ispitanika koje su navedene u Prilogu II. izmijenjenoj Uredbi o Europolu – upućenih Europolu prije 28. lipnja 2022. dozvoljena u potporu kaznenoj istrazi koja je u tijeku.

EDPS je smatrao da se pobijanim odredbama povređuje njegova neovisnosti i njegove ovlasti kao nadzornog tijela, s obzirom na to da su, prema njegovu mišljenju, njima retroaktivno legalizirane Europolove sporne prakse pohrane podataka te je *de facto* poništena njegova odluka od 3. siječnja 2022. Stoga je, na temelju članka 263. UFEU-a, od Općeg suda zahtijevao njihovo poništenje. Tvrdio je da je njegova aktivna procesna legitimacija opravdana potrebom da ima na raspolaganju pravno sredstvo radi obrane svoje institucijske ovlasti i, osobito, svoje neovisnosti kao nadzornog tijela.

U ovom slučaju, Općem sudu prvi je put podnesena tužba za poništenje koju je podnio EDPS protiv zakonodavnog akta Vijeća i Parlamenta, čime se osobito postavlja pitanje nadležnosti Općeg suda za

---

<sup>394</sup> Na temelju članka 43. stavka 3. točke (e) Uredbe (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP (SL 2016., L 135, str. 53.) (u daljnjem tekstu: izvorna Uredba o Europolu)

<sup>395</sup> Uredba (EU) 2022/991 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794 u pogledu suradnje Europolu s privatnim stranama, obrade osobnih podataka koju provodi Europol radi potpore kaznenim istragama i uloge Europolu u području istraživanja i inovacija (SL 2022., L 169, str. 1.) (u daljnjem tekstu: izmijenjena Uredba o Europolu), kojom se izmjenjuje izvorna Uredba o Europolu

<sup>396</sup> Članci 74.a i 74.b izmijenjene Uredbe o Europolu (u daljnjem tekstu: pobijane odredbe)

odlučivanje o navedenoj tužbi, pitanje primjene presude Parlament/Vijeće (C-70/88)<sup>397</sup>, po analogiji u ovom slučaju, i pitanje izravnog utjecaja EDPS-a, koji je izjednačen s pravnom osobom, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

### **Ocjena Općeg suda**

Kao prvo, Opći sud ispituje svoju nadležnost za odlučivanje o tužbi koju je podnio EDPS i primjećuje, prije svega, da se on ne nalazi ni među tužiteljima navedenima u članku 263. drugom i trećem stavku UFEU-a<sup>398</sup> ni na popisu institucija iz članka 13. stavka 1. UEU-a<sup>399</sup>. Nadalje, ističe da, iako se članak 263. prvi stavak UFEU-a izričito odnosi na tijela, urede i agencije Unije na popisu autora akata čija se zakonitost može dovesti u pitanje u okviru tužbe za poništenje, isto ne vrijedi u pogledu članka 263. drugog i trećeg stavka UFEU-a. Tako pojašnjava da, iako je status EDPS-a kao neovisnog nadzornog tijela uređen kako UFEU-om tako i Poveljom<sup>400</sup>, on nije uspostavljen kao tijelo Unije aktom primarnog prava, nego aktom sekundarnog prava<sup>401</sup>. Stoga, iako je EDPS tijelo Unije s posebnim statusom, nije institucija Unije i u svakom slučaju se ne može smatrati jednim od tužitelja iz članka 263. drugog i trećeg stavka UFEU-a. Naposljetku, Opći sud zaključuje da je nadležan za odlučivanje o tužbi s obzirom na to da Sud može odlučiti o postupcima iz članka 263. UFEU-a koje osobito pokreće institucija Unije protiv zakonodavnog akta<sup>402</sup>, i da EDPS nije ni institucija ni tužitelj iz članka 263. drugog i trećeg stavka UFEU-a.

Kao drugo, Opći sud ocjenjuje ima li EDPS aktivnu procesnu legitimaciju na temelju sudske prakse koja proizlazi iz presude Parlament/Vijeće (C-70/88). Napominje da je u toj presudi, na koju se EDPS poziva u prilog svojoj konkretnoj aktivnoj procesnoj legitimaciji za zaštitu svojih institucionalnih prava, Sud utvrdio da Parlament nije imao nikakvu mogućnost da pred sudovima Unije osporava akte koje su donijele druge institucije, a koji bi mogli ugroziti njegove ovlasti te je odlučio popuniti tu prazninu primjenom općeg načela institucionalne ravnoteže. Nasuprot tomu, EDPS može podnijeti tužbu za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a s obzirom na to da je on tijelo osnovano aktom sekundarnog prava Unije koje se može izjednačiti s pravnom osobom. Osim toga, Opći sud pojašnjava da, iako EDPS ima poseban status, priznat UFEU-om i Poveljom, a osnivanje neovisnih nadzornih tijela je bitan element zaštite pojedinaca u vezi sa zaštitom osobnih podataka, neovisnost u kojoj EDPS mora izvršavati svoje dužnosti u praksi nema za cilj ograničiti ovlasti zakonodavca Unije<sup>403</sup>. Stoga je EDPS dužan izvršavati svoje zadaće i ovlasti potpuno neovisno te u okviru zakonodavnih akata koje zajednički donose Parlament i Vijeće i u skladu s njima nadzirati poštovanje pravila koja se odnose na zaštitu pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i

---

<sup>397</sup> Presuda od 22 svibnja 1990., **Parlament/Vijeće** (C-70/88, [EU:C:1990:217](#))

<sup>398</sup> Na temelju te odredbe, postupak pred Sudom mogu pokrenuti, s jedne strane, država članica, Parlament, Vijeće ili Komisija i, s druge strane, Revizorski sud, Europska središnja banka (ESB) i Odbor regija.

<sup>399</sup> Sedam institucija koje se spominju u toj odredbi su: Parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka i Revizorski sud.

<sup>400</sup> Na temelju članka 16. stavka 2. UFEU-a i članka 8. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), poštovanje pravila o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka koju obavljaju institucije, tijela, uredi i agencije Unije podliježe nadzoru neovisnih tijela.

<sup>401</sup> Članak 41. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001., L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.)

<sup>402</sup> Na temelju članka 51. točke (b) Statuta Suda Europske unije

<sup>403</sup> Kako su predviđeni člankom 14. stavkom 1. i člankom 16. stavkom 1. UEU-a.

agencijama Unije. Opći sud zaključuje da se presuda Parlament/Vijeće (C-70/88) ne može po analogiji primijeniti na situaciju EDPS-a, kojem se ne može priznati aktivna procesna legitimacija na temelju te presude i koji treba smatrati tužiteljem koji mora ispuniti uvjete dopuštenosti iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

Kao treće, u okviru ispitivanja procesne legitimacije EDPS-a na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, Opći sud najprije analizira može li ga se kao tijelo Unije izjednačiti s pravnom osobom u smislu tog članka. Ističe da, na temelju tumačenja te odredbe s obzirom na načela djelotvornog sudskog nadzora i vladavine prava, tijelo Unije, poput EDPS-a, kao „pravna osoba” ima aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijanih odredbi, pod uvjetom da se one izravno i osobno odnose na njega u smislu navedene odredbe. Naime, takva pravna osoba može biti jednako negativno pogođena aktom Unije u svojim pravima ili interesima kao i druga osoba ili subjekt te stoga mora moći, uz poštovanje tih uvjeta, tražiti poništenje takvog akta.

Što se tiče uvjeta prema kojem se akt mora izravno odnositi na pravnu osobu, Opći sud podsjeća na to da dva kriterija moraju biti kumulativno ispunjena na temelju tog uvjeta. Što se tiče, kao prvo, kriterija koji se odnosi na učinke pobijanih odredbi na pravni položaj EDPS-a, Opći sud naglašava da je EDPS odgovoran za nadzor primjene relevantnih pravila o zaštiti osobnih podataka od strane institucija, tijela, ureda ili agencija Unije<sup>404</sup>. U ovom slučaju, pobijanim odredbama mijenja se izvorna Uredba o Europolu te one ne utječu na narav ili opseg zadaća povjerenih EDPS-u zakonodavstvom Unije. Stoga, iako je točno da je izmijenjen pravni sustav koji je EDPS dužan nadzirati, njegove ovlasti to nisu bile jer način na koji on može zakonito izvršavati te ovlasti nije kao takav izmijenjen. Stoga se pobijane odredbe ne odnose izravno na EDPS jer te odredbe nisu utjecale na njegova prava, obveze ili nadležnosti. Usto, što se tiče učinaka pobijanih odredbi na Odluku od 3. siječnja 2022., Opći sud pojašnjava da je riječ o upravnoj odluci koja ne može utjecati na zakonodavne akte, kao što je izmijenjena Uredba o Europolu, niti utjecati na njihov sadržaj.

Kao drugo, što se tiče kriterija koji se odnosi na marginu prosudbe adresata zaduženih za provedbu pobijanih odredbi, Opći sud ističe da one Europolu ostavljaju određenu marginu prosudbe. One stoga nisu potpuno automatske i proizlaze iz samog propisa Unije prema EDPS-u bez primjene drugih posrednih pravila.

Slijedom toga, budući da pobijane odredbe ne utječu izravno na pravni položaj EDPS-a i da pretpostavka izravnog i pretpostavka osobnog utjecaja akta čije se poništenje traži jesu kumulativne, Opći sud zaključuje da je tužba nedopuštena.

### **Rješenje od 20. rujna 2023., Nicoventures Trading i dr./Komisija (T-706/22, [EU:T:2023:579](#))**

*„Tužba za poništenje – Javno zdravlje – Povlačenje određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode – Izravni utjecaj – Nepostojanje osobnog utjecaja – Nedopuštenost”*

---

<sup>404</sup> Na temelju članka 1. stavka 3. Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL 2018., L 295, str. 39.) i članka 43. stavka 1. izvorne Uredbe o Europolu

Nicoventures Trading, jedan od tužitelja koji je osnovan 2011. godine u sklopu grupe British American Tobacco, razvija i stavlja u promet negorive inovativne proizvode kao što su grijani duhanski proizvodi. On ih prodaje ostalim društvima iz grupe, među kojima su i drugi tužitelji, koji osiguravaju ili namjeravaju osiguravati njihovu distribuciju na tržištu četrnaest država članica.

Komisija je 29. lipnja 2022. donijela Delegiranu direktivu 2022/2100<sup>405</sup> (u daljnjem tekstu: pobijani akt) o izmjeni Direktive 2014/40<sup>406</sup> u pogledu povlačenja određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode. Taj akt dovodi do zabrane stavljanja u promet grijanih duhanskih proizvoda sa svojsvenom aromom i do podvrgavanja grijanih duhanskih proizvoda za pušenje bez svojsvene arome istim obvezama u pogledu označavanja kao i neke druge duhanske proizvode za pušenje, odnosno cigarete, duhan za motanje i duhan za vodenu lulu. Države članice dužne su do 23. listopada 2023. donijeti mjere za prenošenje koje su potrebne za primjenu te nove zabrane i tih novih obveza.

Smatrajući da pobijani akt ima negativni utjecaj na njihov pravni položaj, tužitelji su Općem sudu podnijeli tužbu za poništenje tog akta.

Opći sud svojim rješenjem odbacuje tužbu kao nedopuštenu uz obrazloženje da se pobijani akt ne odnosi osobno na tužitelje.

### **Ocjena Općeg suda**

Uvodno, Opći sud podsjeća na to da, u skladu s odredbama članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

Budući da pobijani akt, koji je regulatorni akt, podrazumijeva provedbene mjere i samim time ne spada pod zadnji slučaj predviđen u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, Opći sud ispituje odnosi li se taj akt izravno i osobno na tužitelje u smislu drugog slučaja iz te odredbe.

Kada je riječ o izravnom utjecaju, Opći sud podsjeća na dva uvjeta koja u tom smislu moraju biti kumulativno ispunjena te slijedom toga zaključuje da tužitelji podliježu zabrani i obvezama koje izravno proizlaze iz pobijanog akta, neovisno o činjenici što taj akt uključuje provedbene mjere, to jest mjere za prenošenje. Naime, mjere za prenošenje predviđene tim aktom nužne su samo radi provođenja pune primjene navedene zabrane i navedenih obveza u pravima država članica, pri čemu one nemaju samostalne diskrecijske ovlasti jer im pobijani akt ne ostavlja nikakav manevarski prostor u tom pogledu. Dakle, valja smatrati da se pobijani akt izravno odnosi na tužitelje.

Kada je riječ o osobnom utjecaju, Opći sud podsjeća na to da se opći akt može osobno odnositi na određene fizičke ili pravne osobe, pa onda prema njima ima značaj odluke ako neku fizičku ili pravnu osobu dotiče zbog određenih njezinih specifičnih svojstava ili činjeničnih okolnosti koje je izdvajaju u odnosu na bilo koju drugu osobu i na taj je način određuju slično kao što se određuje adresat.

---

<sup>405</sup> Delegirana direktiva Komisije (EU) 2022/2100 od 29. lipnja 2022. o izmjeni Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu povlačenja određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode (SL 2022., L 283, str. 4. i ispravak SL 2023./90183, L)

<sup>406</sup> Direktiva 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. i ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.)

Na prvom mjestu, Opći sud utvrđuje da odobrenja, izjave i obavijesti o stavljanju u promet koje Direktiva 2014/40 zahtijeva prije stavljanja na tržište duhanskih proizvoda, a na koje se tužitelji pozivaju, ne omogućuju dokazivanje da se pobijani akt odnosi na njih osobno.

U tom smislu Opći sud smatra da, prvo, sama činjenica da su gospodarski subjekti koji su dostavili izjavu ili obavijest, ili koji su imali odobrenje, bili u trenutku donošenja pobijanog akta odredivi, nije dovoljna da bi se zaključilo da se on odnosi osobno na te gospodarske subjekte.

Drugo, broj fizičkih ili pravnih osoba na koje pobijani akt utječe također nije odlučujući.

Treće, iako će apsolutna zabrana stavljanja u promet grijanih duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama na temelju pobijanog akta neizbježno dovesti do preispitivanja odobrenja koja imaju neki od tužitelja, ne može se smatrati da takva odobrenja odlikuju i određuju položaj njihovih nositelja u odnosu na pobijani akt, kao da su oni bili njegovi adresati. Naime, prije svega, učinci pobijanog akta nastaju na isti način kako u odnosu na gospodarske subjekte koji su dobili odobrenje, tako i u odnosu na gospodarske subjekte koji su dostavili izjave ili obavijesti predviđene Direktivom 2014/40, ili pak u odnosu na gospodarske subjekte koji još nisu dobili odobrenje ili dostavili izjavu ili obavijest, ali namjeravaju staviti na tržište takve proizvode. Nadalje, odobrenja i izjave odnosno obavijesti zadovoljavaju objektivne zahtjeve, koji su općenito i apstraktno određeni za sve gospodarske subjekte, pri čemu ne postoji element ekskluzivnosti za gospodarske subjekte o kojima je riječ. Konačno, budući da Direktiva 2014/40 određuje da je različitim delegiranim aktima moguće precizirati ili izmijeniti uvjete stavljanja u promet duhanskih proizvoda koji spadaju u njezino područje primjene, odobrenja i prava na stavljanje u promet nisu se mogla smatrati stečenima na neograničeno vrijeme.

Četvrto, činjenica da tužitelji nisu u istoj situaciji kao gospodarski subjekti koji se nalaze na početku i na kraju proizvodnog i distribucijskog lanca predmetnih proizvoda nije relevantna. Naime, tužitelji moraju dokazati da ih odluka dotiče zbog nekog njihovog specifičnog svojstva ili činjeničnih okolnosti koji ih razlikuju slično kao adresata odluke.

Na drugom mjestu, Opći sud odbija argument tužiteljâ o bitnom ugrožavanju njihova konkurentskog položaja. Naime, nije dovoljno da opći akt ima veći ekonomski utjecaj na određene gospodarske subjekte nego na druge, kako bi ih se moglo odrediti u odnosu na te druge gospodarske subjekte, ako se primjena tog akta provodi na temelju objektivno određenih okolnosti. Nadalje, sama činjenica da fizička ili pravna osoba može zbog novog propisa izgubiti znatan izvor prihoda ne dokazuje da se ona nalazi u specifičnoj situaciji. Ona također nije dovoljna kako bi se dokazalo da se taj propis odnosi na nju osobno, tako da ta osoba mora pružiti dokaz o činjenicama na temelju kojih se može utvrditi da je navodno pretrpljena šteta može izdvojiti u odnosu na bilo kojeg drugog gospodarskog subjekta na kojeg se navedeni propis odnosi na isti način kao i na nju.

## 2. Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti

### Presuda od 28. lipnja 2023., IMG/Komisija (T-752/20, [EU:T:2023:366](#))

*„Izvanugovorna odgovornost – OLAF-ove istrage – Neovlašteno otkrivanje informacija medijima – Imovinska i neimovinska šteta – Uzročna veza – Pripisivost neovlaštenog otkrivanja informacija – Dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima – Povjerljivost pravnog savjetovanja“*

International Management Group (IMG) osnovan je, prema svojim statutima, kao međunarodna organizacija s ciljem da se državama koje sudjeluju u obnovi Bosne i Hercegovine omogući da u tu svrhu raspolaze određenim subjektom. U okviru svojih djelatnosti, koje su u međuvremenu proširene, tužitelj je zaključio nekoliko sporazuma s Europskom komisijom, među ostalim, na temelju primjene načina izvršenja proračuna Europske unije nazvanog „neizravno ili zajedničko upravljanje“.

Nakon istrage o tužiteljevu pravnom statusu, Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) 9. prosinca 2014. sastavio je konačno izvješće u kojem je utvrđeno da tužitelj nije „međunarodna organizacija“ u smislu financijskih propisa Unije i da čak ne može imati vlastitu pravnu osobnost.

OLAF-ovo izvješće ubrzo je nakon izrade prosljeđeno zakonskim primateljima, odnosno nadležnim nacionalnim tijelima i Komisiji. Nakon toga njegov je sadržaj neovlašteno otkriven u medijima. Informacije o sadržaju tog izvješća objavljene su 13. veljače 2015. u časopisu Der Spiegel, a izvješće je 11. prosinca 2015. objavljeno na internetskoj stranici novina New Europe. Komisijinim istragama nije bilo moguće utvrditi izvor tog neovlaštenog otkrivanja informacija.

Tužitelj je podnio tužbu za naknadu imovinske i neimovinske štete koju je navodno pretrpio neovlaštenim otkrivanjem OLAF-ova izvješća u medijima zbog nezakonitosti postupanja Komisije i OLAF-a.

Odbijajući tu tužbu Opći sud daje pojašnjenja o pretpostavkama koje treba ispuniti kako bi se utvrdila dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima zbog propusta institucije Unije i o doseg u obveze dužne pažnje u tom kontekstu, osobito s obzirom na mjere koje treba poduzeti nakon što je institucija Unije koja je dužna osigurati njegovu povjerljivost otkrila dokument medijima.

### **Ocjena Općeg suda**

U svojoj presudi Opći sud utvrđuje da treba odbiti nezakonitost koju ističe tužitelj, koja se temelji na povredi Komisijine dužnosti brižnog postupanja i obveze dužne pažnje, a sastoji se od Komisijina propuštanja djelovanja koje je obilježeno činjenicom da nije javno osudila neovlašteno otkrivanje OLAF-ova izvješća, da nije zaustavila širenje lažnih informacija uzrokovano navedenim neovlaštenim otkrivanjem informacija i da navedene informacije nije ispravila.

Što se tiče dužnosti brižnog postupanja, Opći sud utvrđuje da se ona posebno odnosi na obveze institucija Unije prema njihovim dužnosnicima i članovima osoblja, što osobito podrazumijeva uzimanje u obzir njihovih osobnih interesa. Međutim, ovaj se slučaj ne odnosi na odnose između uprave Unije i jednog od njezinih dužnosnika ili članova osoblja. Slijedom toga, u ovom se slučaju ne primjenjuje dužnost brižnog postupanja.

Što se tiče povrede obveze dužne pažnje, Opći sud najprije podsjeća na to da, s jedne strane, izvanugovorna odgovornost Unije može nastati samo ako osoba koja smatra da je pretrpjela štetu dokaže postojanje dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima. Konkretno, zahtjev postojanja dovoljno ozbiljne povrede ovisi o diskrecijskoj ovlasti kojom raspolažu institucija, tijelo, ured ili agencija Unije koja je povrijedila to pravilo i o tome jesu li očito i grubo povrijedili granice te ovlasti, osobito s obzirom na stupanj jasnoće i preciznosti navedenog pravila, na poteškoće u tumačenju ili primjeni koje iz toga mogu proizići te na složenost situacije koju treba riješiti. S druge strane, propusti institucija Unije mogu dovesti do odgovornosti Unije samo ako su navedene institucije povrijedile zakonsku obvezu djelovanja koja proizlazi iz odredbe prava Unije.

Tako Opći sud iz toga zaključuje da razmatranje pitanja je li institucija propustom počinila dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima podrazumijeva utvrđivanje ispunjenosti triju pretpostavki, odnosno, kao prvo, postojanje zakonske obveze djelovanja, kao drugo, postojanje diskrecijske ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije i, kao treće, njihovu očitu i ozbiljnu povredu granica te ovlasti.



Opći sud ističe da u ovom slučaju tužitelj nije dokazao da je Komisija imala zakonsku obvezu djelovanja. U tom kontekstu ističe da je povreda obveze dužne pažnje na koju se poziva tužitelj neodvojivo povezana s Uredbom br. 883/2013<sup>407</sup> i da je na temelju te uredbe Komisija dužna osigurati poštovanje povjerljivosti OLAF-ovih istraga. Međutim, unatoč toj obvezi, Komisiji se na temelju obveze dužne pažnje kojoj podliježe ne može nametnuti obveza djelovanja koja se sastoji od osuđivanja neovlaštenog otkrivanja informacija o takvoj istrazi medijima i ograđivanja od objavljenih informacija, u slučaju kada nije povrijedila tu obvezu povjerljivosti i kada joj nije moguće pripisati odgovornost za neovlašteno otkrivanje OLAF-ova izvješća medijima. Naime, obveza dužne pažnje nema doseg koji joj pripisuje tužitelj. Obveza povjerljivosti nije povrijeđena propustom koji tužitelj stavlja na teret Komisiji, nego neovlaštenim otkrivanjem tog izvješća medijima, za što međutim nije dokazana Komisijina odgovornost.

Opći sud dodaje da čak i pod pretpostavkom da je u ovom slučaju postojala Komisijina zakonska obveza djelovanja na temelju njezine obveze dužne pažnje, ne može se smatrati da bi povreda te obveze koju navodi tužitelj predstavljala dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima.

U tom pogledu Opći sud pojašnjava da bi pretpostavka postojanja takve obveze dovela do tumačenja obveze dužne pažnje na način da bi u slučaju neovlaštenog otkrivanja povjerljivog dokumenta, za koje nije dokazano da potječe od dotične institucije, ta institucija bila zadužena za to da ne pogoršava štetu koja bi mogla proizići iz te povrede povjerljivosti.

Međutim, takva obveza djelovanja, kako se ne bi pogoršala šteta nastala povredom povjerljivosti koja joj se ne može pripisati, ne proizlazi iz Uredbe br. 883/2013. Naime, propisivanjem da dotične institucije osiguravaju poštovanje povjerljivosti OLAF-ovih istraga, tom se uredbom utvrđuje obveza tih institucija da osiguraju da sadržaj OLAF-ovih istraga ostane povjerljiv. Nasuprot tomu, u slučaju kada ta povjerljivost nije poštovana, a otkrivanje ne potječe od dotične institucije, tom im se uredbom ne nalažu obveze osude neovlaštenog otkrivanja informacija, zaustavljanja njihova širenja odnosno ispravljanja onih informacija koje bi bile netočne. Ne može se smatrati da obveza osiguranja poštovanja povjerljivosti OLAF-ovih istraga obuhvaća takve obveze. Naime, s jedne strane, s obzirom na to da je ta povjerljivost povrijeđena, Komisijina obveza da osigura njezino poštovanje postala je bespredmetna. S druge strane, kao prvo, eventualna nužnost osude neovlaštenog otkrivanja informacija prekoračuje samu obvezu osiguranja poštovanja povjerljivosti, kao drugo, Komisija u takvom slučaju ne može zaustaviti širenje OLAF-ova izvješća koje proizlazi iz takvog neovlaštenog otkrivanja informacija medijima i, kao treće, pod pretpostavkom da su određene objavljene informacije pogrešne, njihovo ispravljanje ne može ponovno uspostaviti njihovu povjerljivost, koja je nepovratno izgubljena.

### 3. Nadležnost suda Unije<sup>408</sup>

#### Presuda od 26. srpnja 2023., Stockdale/Vijeće i dr. (T-776/20, [EU:T:2023:422](#))

---

<sup>407</sup> Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL 2013., L 248, str. 1. i ispravak SL 2020., L 426, str. 97.)

<sup>408</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i rješenje od 6. rujna 2023., **EDPS/Parlament i Vijeće** (T-578/22, [EU:T:2023:522](#)). To je rješenje prikazano u dijelu I.1. „Aktivna procesna legitimacija“.

*„Tužba za poništenje i naknadu štete – Član međunarodnog ugovornog osoblja pri uredu posebnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Raskid ugovora o radu nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije – Nadležnost suda Unije – Ugovorna priroda spora – Nepostojanje arbitražne klauzule i klauzule o prenošenju nadležnosti – Članci 263., 268., 272. i 274. UFEU-a – Uredba (EU) br. 1215/2012 – Dopuštenost – Određivanje tuženikâ – Pojam ‚tijelo, ured ili agencija Unije‘ – Djelomična nenadležnost i nedopuštenost“*

Tužitelj, državljanin Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, obavljao je dužnosti voditelja odjela za financije i uprave pri uredu posebnog predstavnika Europske unije (u daljnjem tekstu: PPEU) u Bosni i Hercegovini između 2006. i 31. prosinca 2020., u okviru čega je s tim PPEU-om sklopio 17 ugovora o radu na određeno vrijeme. Nakon Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije i Euroatoma<sup>409</sup>, koji je stupio na snagu 1. veljače 2020., kojim se predviđalo prijelazno razdoblje koje završava 31. prosinca 2020., PPEU je u Bosni i Hercegovini donio odluku o raskidu potonjeg tužiteljeva ugovora o radu s tim datumom.

U okviru tužbe za poništenje i naknadu štete, podnesene protiv Vijeća Europske unije, Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) te PPEU-a u Bosni i Hercegovini, tužitelj je najprije zahtijevao poništenje odluke o raskidu kao i naknadu štete koju je navodno pretrpio zbog te odluke. Također je zahtijevao da se njegov ugovorni odnos prekvalificira u ugovor o radu na neodređeno vrijeme i da mu se nadoknadi šteta koju je navodno pretrpio jer nije donesen jasan pravilnik koji se može primijeniti na njegov slučaj. Tužitelj je osim toga podredno zatražio da se utvrdi izvanugovorna odgovornost Unije u slučaju da se odbije njegov glavni tužbeni zahtjev.

Budući da su tuženici istaknuli prigovore nenadležnosti i nedopuštenosti, Opći sud, prije razmatranja merituma, odlučuje o tim zahtjevima te ih djelomično prihvaća. U tom se pogledu Opći sud izjašnjava o nekoliko novih pitanja. On najprije utvrđuje to da kada se pred Općim sudom pokrene postupak u vezi sa sporom ugovorne prirode koji uključuje Uniju, a da pritom ugovor o kojem je riječ ne sadržava arbitražnu klauzulu kojom se njemu dodjeljuje nadležnost, on je svakako nadležan za nadzor zakonitosti akata koje donose tijela Unije<sup>410</sup> i odlučivati o Unijinoj odgovornosti<sup>411</sup>, ako na osnovi ugovora ili Uredbe Bruxelles I.a<sup>412</sup> nije moguće odrediti nijedan nadležan nacionalni sud. Nadalje, utvrđuje da tijelo Unije koje je donijelo odluku o raskidu jest PPEU u Bosni i Hercegovini. Naposljetku, što se tiče zahtjeva za naknadu štete koju je navodno prouzročilo nepostojanje općeg sustava primjenjivog na ugovorno osoblje obuhvaćeno ZVSP-om, Opći sud smatra da je Vijeće nadležno za donošenje takvog sustava, ako je to potrebno.

### **Ocjena Općeg suda**

Kao prvo, Opći sud ispituje svoju nadležnost za odlučivanje o dijelu tužbenog zahtjeva u vezi s odlukom o raskidu i uzastopnim ugovorima o radu na određeno vrijeme.

---

<sup>409</sup> Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 7.)

<sup>410</sup> U skladu s člankom 263. UFEU-a

<sup>411</sup> U skladu s člankom 268. UFEU-a

<sup>412</sup> Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2012., L 351, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289. i ispravci SL 2014., L 160, str. 40. i SL 2016., L 202, str. 57., u daljnjem tekstu: Uredba Bruxelles I.a)

Prije svega zaključuje da su tužitelji zahtjevi izneseni u okviru tog dijela tužbenog zahtjeva ugovorne prirode. Naime, s jedne strane, odluka o raskidu izravno je povezana s ugovorom o kojem je riječ i, s druge strane, zahtjevi za prekvalifikaciju radnog odnosa u ugovor o radu na neodređeno vrijeme proizlaze iz uzastopnih ugovora na određeno vrijeme sklopljenih između tužitelja i PPEU-a u Bosni i Hercegovini. Budući da ugovori o radu na određeno vrijeme ne sadržavaju arbitražnu klauzulu, Opći sud nije nadležan za odlučivanje na temelju članka 272. UFEU-a, zbog čega su, u skladu s člankom 274. UFEU-a, za odlučivanje o tim dijelovima tužbenog zahtjeva načelno nadležni nacionalni sudovi.

Međutim, Opći sud podsjeća na to da kad sud Unije u okviru spora ugovorne prirode proglaši da nema nadležnost koja mu se dodjeljuje člancima 263. i 268. UFEU-a, on to čini kako bi se osiguralo dosljedno tumačenje tih odredbi s člancima 272. i 274. UFEU-a, a time i očuvala usklađenost pravosudnog sustava Unije koji je sastavljen od cijelog niza pravnih lijekova i postupaka predviđenih za osiguranje nadzora zakonitosti pravnih akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije odnosno naknade štete koju je prouzročila Unija. Stoga sud Unije u kontekstu spora ugovorne prirode ne može proglašiti da nema nadležnost koja mu se dodjeljuje UFEU-om ako bi učinak toga bio da sud Unije ili sudovi država članica ne provode nikakav sudski nadzor u pogledu akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije ili zahtjeva za naknadu štete koju je prouzročila Unija.

U tim okolnostima, unatoč ugovornoj prirodi prvog i drugog dijela tužbenog zahtjeva, kako bi osigurao postojanje djelotvornog sudskog nadzora, Opći sud provjerava da tužitelj takve zahtjeve može podnijeti sudu države članice. Zbog toga najprije odbija argument tuženika prema kojem za te dijelove tužbenog zahtjeva mogu biti nadležni sudovi Bosne i Hercegovine. Isto tako, odbija argument prema kojem je tužitelj mogao pokrenuti postupak pred arbitražnim tijelom predviđenim u ugovoru o kojem je riječ jer se ne može predvidjeti nadležnost takvog tijela umjesto nadležnosti suda Unije ili sudova država članica.

Usto, budući da se na temelju sadržaja ugovora o kojem je riječ ne može utvrditi nadležnost nekog suda države članice za odlučivanje o dijelovima tužbenog zahtjeva o kojima je riječ, Opći sud podsjeća na to da je zakonodavac Unije donio Uredbu Bruxelles I.a koja se primjenjuje u ovom slučaju. Naime, odluka o raskidu ugovora nije akt tijela javne vlasti<sup>413</sup>, ali se temelji na predmetnom ugovoru. Stoga su dijelovi tužbenog zahtjeva o kojima je riječ obuhvaćeni građanskim i trgovačkim stvarima i, s obzirom na to da se odnose na spor ugovorne prirode koji je u nadležnosti nacionalnih sudova, Opći sud ispituje može li se na temelju odredbi Uredbe Bruxelles I.a odrediti sud države članice koji je nadležan za odlučivanje o tim dijelovima tužbenog zahtjeva.

U tom pogledu Opći sud utvrđuje da je tužitelj poslodavac PPEU u Bosni i Hercegovini i da, s obzirom na to da nijedan sud države članice nije nadležan odlučivati o dijelovima tužbenog zahtjeva o kojima je riječ i koji su povezani s ugovorom, valja primijeniti opću odredbu Uredbe Bruxelles I.a prema kojoj se, „[a]ko tuženik nema domicil u državi članici, nadležnost sudova države članice [...] utvrđuje pravom te države članice“<sup>414</sup>.

Ipak, Opći sud naglašava da bi primjena te odredbe podrazumijevala da je eventualna nadležnost nacionalnog suda proizvoljne prirode jer se zakonom svake države članice određuje može li se pred njezinim sudovima pokrenuti takav spor, uz moguću posljedicu da *in fine* nijedan sud države članice ne bude nadležan. Smatra da je ta posljedica osobito vjerojatna u ovom slučaju s obzirom na to da, kao što je to slučaj s PPEU-om u Bosni i Hercegovini, tužitelj ima svoj domicil u trećoj zemlji, i da nije očito da u ovom sporu postoji element povezanosti s državom članicom.

---

<sup>413</sup> U smislu članka 1. stavka 1. Uredbe Bruxelles I.a

<sup>414</sup> Članak 6. stavak 1. Uredbe Bruxelles I.a

Budući da Opći sud, u okviru spora ugovorne prirode u kojem je Unija stranka, ne može proglasiti da nema nadležnost koja mu se dodjeljuje člancima 263. i 268. UFEU-a ako to dovodi do toga da se ne provodi nikakav nadzor u pogledu odlukâ institucija, tijelâ, uredâ ili agencija Unije ili zahtjeva za naknadu štete koju je prouzročila Unija, on ispituje jesu li zahtjevi podneseni u okviru dijelova tužbenog zahtjeva o kojima je riječ obuhvaćeni ovlastima koje ima na temelju tih odredbi.

U tom pogledu, kao prvo, u okviru prvog dijela tužbenog zahtjeva, Opći sud nadležan je za odlučivanje, na temelju članka 263. UFEU-a, o zahtjevu za nadzor zakonitosti odluke o raskidu ugovora, uzimajući u obzir da je tu odluku donijelo tijelo Unije osnovano na temelju Ugovorâ, odnosno PPEU u Bosni i Hercegovini i, na temelju članka 268. UFEU-a, o zahtjevu za novčanu naknadu neimovinske štete koju je navodno pretrpio zbog navedene odluke.

Suprotno tomu, kad je riječ o tužiteljevu zahtjevu kojim traži da Opći sud naloži tužiteljev povratak na radno mjesto člana osoblja PPEU-a u Bosni i Hercegovini, Opći sud ne smatra se nadležnim jer sud Unije načelno, čak i u okviru u tužbe za naknadu štete, ne može uputiti naloge instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije a da ne zadire u ovlasti upravnog tijela. Iako odredbe UFEU-a koje se odnose na izvanugovornu odgovornost Unije omogućuju, pod određenim uvjetima, popravlanje štete restitucijom koje može imati oblik naloga za činjenje ili nečinjenje, što može dovesti do određenog postupanja tužene institucije, takva se pretpostavka može predvidjeti samo u posebnim slučajevima u kojima se tužitelj poziva na štetu koja se ne može nadoknaditi u potpunosti i čija posebna obilježja zahtijevaju izdavanje naloga za činjenje ili nečinjenje, osobito ako je cilj takvog naloga da se zaustavi radnja zbog koje je nastala šteta čiji su učinci trajni, a što ovdje nije slučaj.

Kao drugo, što se tiče drugog dijela tužbenog zahtjeva, Opći sud ga odbija u cijelosti zbog svoje nenadležnosti. Naime, s jedne strane, Opći sud nije nadležan odlučivati o zahtjevu za izdavanje naloga upućenog PPEU-u u Bosni i Hercegovini kao tužiteljevu poslodavcu, kojim se traži da se njegov ugovor o radu prekvalificira u ugovor o radu na neodređeno vrijeme. S druge strane, budući da zahtjev kojim se od Općeg suda traži da utvrdi da su tuženici povrijedili svoje ugovorne obveze nije podnesen u potporu zahtjevu za poništenje ni u potporu zahtjevu za naknadu štete, treba smatrati da se njime samo traži od Općeg suda da zauzme stajalište općom ili načelnom izjavom, a što nije obuhvaćeno ovlastima koje on ima na temelju Ugovorâ.

Kao drugo, što se tiče zapreka vođenju postupka koje se temelje na određivanju jednog ili više tuženika, kada je, kao prvo, riječ o prvom dijelu tužbenog zahtjeva, u dijelu u kojem ga je Opći sud nadležan ispitivati jer se njime zahtijeva poništenje odluke o raskidu ugovora i novčana naknada neimovinske i imovinske štete koja je navodno nastala zbog te odluke, on, s jedne strane, podsjeća na to da tužba za poništenje treba biti podnesena protiv institucije, tijela, ureda ili agencije Unije koja je donijela predmetni akt i, s druge strane, da je u području izvanugovorne odgovornosti Unije nadležan za rješavanje sporova koji se odnose na naknadu štete koju mu potonja prouzroči i koju pred Općim sudom zastupa institucija, tijelo, ured ili agencija kojoj se stavlja na teret događaj koji dovodi do odgovornosti.

U ovom slučaju, budući da se prvi dio tužbenog zahtjeva odnosi na odluku o raskidu, koja se pripisuje PPEU-u u Bosni i Hercegovini, Opći sud ispituje može li se taj PPEU kvalificirati kao tijelo, ured ili agencija Unije koja može biti tuženik u okviru tužbe za poništenje i utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti o kojoj je riječ u ovom slučaju.

U tom pogledu podsjeća na to da se subjekt ili organizacija koji su dio ili djeluju unutar organizacijske strukture Unije može smatrati tijelom, uredom ili agencijom Unije, ako, s obzirom na odredbe kojima se uređuje njihov status, ima dovoljnu pravnu sposobnost kako bi ih se moglo smatrati autonomnim tijelom Unije i kako bi im se priznalo svojstvo tuženika. Konkretnije, treba ga kvalificirati kao tijelo, ured ili agenciju Unije kada ima, s jedne strane, mandat neraskidivo povezan s funkcioniranjem Unije i, s druge strane, kada je pravno odvojen od postojećih institucija, tijela, ureda i agencija Unije.

PPEU u Bosni i Hercegovini ima takav mandat jer ga je, prije svega, Vijeće imenovalo s ciljem izvršavanja „mandata u pogledu nekog posebnog političkog pitanja“<sup>415</sup>. Nadalje, iako je taj PPEU odgovoran za provedbu svojeg mandata i djeluje pod nadležnošću Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, ta se nadležnost ne odnosi na administrativno upravljanje u okviru sličnog mandata, osobito u pogledu osoblja. Osim toga, navedeni PPEU pravno je odvojen od drugih institucija, tijela, ureda ili agencija Unije s obzirom na to da mu se povjerava pravna sposobnost da dodijeli ugovore i kupuje robu te da s Komisijom sklopi ugovor o upravljanju svojim rashodima i da zaposli osoblje koje su uputile institucije Unije ili ESVD. Naposljetku, u području upravljanja svojim ugovornim osobljem raspolaže pravnom sposobnosti koja mu omogućuje da djeluje samostalno, na temelju čega je odgovoran za ustrojavanje tima i može sklapati ugovore radi zapošljavanja međunarodnog osoblja koje odabire a da prethodno ne mora tražiti odobrenje drugih institucija, tijela, ureda ili agencija Unije, s obzirom na to da je za to osoblje izravno nadležan.

Opći sud zaključuje da za potrebe ovog predmeta koji se odnosi na pitanja povezana s upravljanjem osobljem PPEU-a u Bosni i Hercegovini, taj PPEU treba izjednačiti s tijelima, uredima ili agencijama Unije koji mogu biti tuženici u okviru tužbe za poništenje ili izvanugovornu odgovornost i da je prvi dio tužbenog zahtjeva dopušten u dijelu u kojem se odnosi na PPEU.

Kao drugo, što se tiče dijela tužbenog zahtjeva kojim se traži naknada štete koju je tužitelj pretrpio jer nije donesen jasan pravilnik koji se može primijeniti na njega, Opći sud presuđuje da bilo kakav eventualni propust u donošenju općeg sustava primjenjivog općenito na ugovorno osoblje obuhvaćeno ZVSP-om ili konkretnije na osoblje PPEU-a u Bosni i Hercegovini treba pripisati Vijeću, zbog čega je treći dio tužbenog zahtjeva dopušten u dijelu u kojem se odnosi na Vijeće.

Naime, Vijeće oblikuje ZVSP i donosi odluke potrebne za njegovo utvrđivanje i provedbu na temelju općih smjernica i strateških odrednica koje je utvrdilo Europsko vijeće. Eventualno donošenje pravnog sustava primjenjivog na ugovorno osoblje zaposleno u okviru ZVSP-a obuhvaćeno je provedbom te politike i stoga je u nadležnosti Vijeća. U preostalom dijelu, Opći sud primjećuje da je Komisija 2012. predložila Vijeću da Uvjete zaposlenja ostalih službenika Unije primijeni na ugovorno osoblje misija obuhvaćenih ZVSP-om i PPEU-ovima. Zaključuje da je donošenje pravnog sustava primjenjivog na ugovorno osoblje zaposleno u okviru ZVSP-a, primjenjivog na međunarodno ugovorno osoblje PPEU-a u Bosni i Hercegovini, u nadležnosti Vijeća i stvar njegove odluke te da je razlog tomu da takav prijedlog nije prihvaćen to što delegacije država članica nisu postigle dogovor unutar Vijeća.

---

<sup>415</sup> U skladu s člankom 33. UEU-a

## II. Institucionalno pravo<sup>416</sup>

### Presuda od 7. lipnja 2023., TC/Parlament (T-309/21, [EU:T:2023:315](#))

*„Institucionalno pravo – Pravilnik o isplati troškova i naknada zastupnicima Europskog parlamenta – Naknada za parlamentarnu pomoć – Povrat pogrešno isplaćenih iznosa – Razuman rok – Teret dokazivanja – Pravo na saslušanje – Zaštita osobnih podataka – Članak 9. Uredbe (EU) 2018/1725 – Članak 26. Pravilnika o osoblju“*

Presudom od 7. ožujka 2019., L/Parlament<sup>417</sup>, Opći sud poništio je odluku Europskog parlamenta o otkazu ugovora o pružanju parlamentarne pomoći osobi L (u daljnjem tekstu: osoba APA), koja je akreditirana u svrhu pružanja parlamentarne pomoći osobi TC, tužitelju, zastupniku u Europskom parlamentu, zbog toga što ta osoba nije poštovala pravila o odobrenjima za obavljanje vanjskih djelatnosti. Naime, Opći sud utvrdio je da iz elemenata spisa proizlazi da tužitelj ne samo da je imao saznanja o vanjskim djelatnostima osobe APA, nego da je, usto, inicijativa došla izravno od nje.

Nakon te presude, glavni tajnik Parlamenta obavijestio je tužitelja o pokretanju postupka povrata pogrešno isplaćenih iznosa<sup>418</sup>, u vezi s parlamentarnom pomoći koju je tužitelju pružila osoba APA. Istom prilikom pozvao je tužitelja da u roku od dva mjeseca podnese očitovanja i dokaze čiji je cilj osporiti preliminarne zaključke Parlamenta o vanjskim aktivnostima koje je osoba APA obavljala te da dokaže da je ta osoba zaista obnašala dužnost akreditiranog parlamentarnog asistenta. Tužitelj je u odgovoru Parlamentu uputio očitovanja i dodatne dokaze, pri čemu je zatražio određeni broj dokumenata i informacija koji se odnose na osobni dosje osobe APA u Parlamentu, preslike korespondencije koju je osoba APA razmijenila s predstavnicima Parlamenta u vezi sa svojim poslom i cijeli spis predmeta povodom kojeg je donesena presuda od 7. ožujka 2019. Parlament je djelomično prihvatio tužiteljeve zahtjeve za dostavu dokumenata i informacija.

Odlukom od 16. ožujka 2021. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) glavni tajnik Parlamenta smatrao je da je ta institucija pogrešno snosila novčani iznos u okviru zaposlenja osobe APA te da ga treba naplatiti od tužitelja<sup>419</sup>. Nakon toga, glavni direktor za financije Parlamenta izdao je 31. ožujka 2021. obavijest o terećenju kojom je naložio povrat navedenog iznosa.

Odlučujući o tužbi za poništenje pobijane odluke, koju prihvaća, Opći sud odlučuje o pravu dužnika da se pozove na povredu načela razumnog roka kada mu institucija pošalje obavijest o terećenju u roku od pet godina, utvrđenom Financijskom uredbom, ponovno ističe važnost poštovanja načela prava na saslušanje u postupcima povrata troškova parlamentarne pomoći koje je Parlament pokrenuo protiv svojih članova i, naposljetku, odlučuje o novom pitanju prava da se na temelju jamčenja prava na saslušanje pozove na razloge od javnog interesa za ostvarivanje prijenosa osobnih podataka.

### **Ocjena Općeg suda**

---

<sup>416</sup> U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 26. srpnja 2023., *Stockdale/Vijeće i dr.* (T-776/20, [EU:T:2023:422](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu I.3. „Nadležnost suda Unije“.

<sup>417</sup> Presuda od 7. ožujka 2019., *L/Parlament* (T-59/17, [EU:T:2019:140](#))

<sup>418</sup> Na temelju članka 68. Odluke Predsjedništva od 19. svibnja i 9. srpnja 2008. o Provedbenim mjerama Statuta zastupnika Europskog parlamenta (SL 2009., C 159, str. 1.) (u daljnjem tekstu: provedbene mjere)

<sup>419</sup> Na temelju članka 68. stavka 1. provedbenih mjera

Kao prvo, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela poštovanja razumnog roka jer je Parlament pobijanu odluku temeljio na podacima iz predmeta L/Parlament, za koji je tužba podnesena u travnju 2017.

U tom pogledu podsjeća na to da članak 41. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima propisuje načelo poštovanja razumnog roka, koje je sastavni dio prava na dobru upravu i da se poštovanje razumnog roka zahtijeva u svim slučajevima u kojima, ako ništa nije propisano, načela pravne sigurnosti ili zaštite legitimnih očekivanja predstavljaju prepreku tomu da institucije Unije i fizičke ili pravne osobe postupaju bez ikakvog vremenskog ograničenja. Nasuprot tomu, kada uprava djeluje u roku koji joj je posebno određen u tekstu, ne može se valjano tvrditi da su povrijeđeni zahtjevi koji proizlaze iz prava osobe da se njezini predmeti obrađuju u razumnom roku.

Međutim, za razliku od prijašnjih propisa<sup>420</sup>, oni koji se primjenjuju u ovom slučaju<sup>421</sup> predviđaju da dužnosnik za ovjeravanje obavijest o terećenju šalje odmah nakon utvrđivanja iznosa potraživanja, a najkasnije u roku od pet godina od trenutka kada institucija Unije može potraživati svoj dug.

Stoga nije potrebno primijeniti načelo poštovanja razumnog roka za ocjenu roka u kojem mu je bila poslana obavijest o terećenju. Osim toga, Opći sud ističe, s jedne strane, da je obavijest o terećenju tužitelju poslana odmah nakon utvrđivanja iznosa potraživanja, u pobijanoj odluci, i da se, s druge strane, trenutak u kojem je Parlament mogao istaknuti svoje potraživanje podudara s podnošenjem tužbe u predmetu L/Parlament ili s objavom presude u potonjem predmetu, tako da je Parlament poštovao rok od pet godina predviđen Financijskom uredbom koja je na snazi.

Kao drugo, Opći sud prihvaća tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava na saslušanje. Najprije podsjeća na to da je pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati osobito zajamčeno provedbenim mjerama<sup>422</sup>, na temelju kojih se dotičnog zastupnika sasluša prije donošenja bilo kakve odluke o tom pitanju. To pravo jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese.

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da je više tužiteljevih zahtjeva upućenih Parlamentu za dostavu dokumenata i informacija odbijeno, osim dokumenata koji se odnose na prestanak ugovora osobe APA.

Podsjeća na to da je, u slučaju sumnje u pravilnost korištenja troškova parlamentarne pomoći isplaćenih u korist osobe APA, na zastupniku da dokaže da je ta osoba APA radila za njega, u vezi s njegovim parlamentarnim mandatom, tijekom cijelog razdoblja u kojem su ti troškovi isplaćivani. Usto, kada se od njega traži da podnese takav dokaz, zastupnik mora u određenom roku obavijestiti Parlament o dokazima koje posjeduje. Ako se drugi dokazi čine relevantnima, on može zatražiti od

---

<sup>420</sup> Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.) i Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe br. 966/2012 (SL 2012., L 362, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 183.)

<sup>421</sup> Članak 98. stavak 2. drugi podstavak Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredbi (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.)

<sup>422</sup> Članak 68. stavak 2. provedbenih mjera

institucija, tijela, ureda i agencija Unije koji njima raspolažu da mu ih, na temelju prava na saslušanje, dostave ako se odnose na podatke koji su mu potrebni da na smislen i učinkovit način iznese svoja očitovanja o predviđenoj mjeri povrata. Parlament koji prima takav zahtjev ne može odbiti dostaviti tražene podatke a da ne povrijedi pravo na saslušanje, osim ako se u prilog tom odbijanju pozove na razloge koji se mogu smatrati opravdanim s obzirom na, s jedne strane, okolnosti slučaja i, s druge strane, primjenjiva pravila.

Opći sud stoga ispituje jesu li razlozi na koje se Parlament pozvao kako ne bi priopćio podatke koje je zatražio tužitelj opravdani.

Kao prvo, Opći sud odbija razloge na koje se Parlament pozvao kako bi odbio tužiteljev zahtjev koji se odnosi na dostavu „svih poruka elektroničke pošte iz 2015., 2016. i 2019. godine“ i korespondencije koju je on razmijenio s nadležnim službama Parlamenta u vezi s radom osobe APA. Podsjeća na to da svaka institucija organizira svoj rad u skladu s pravilima koja se na nju primjenjuju i koja može sama donijeti i smatra da je u ovom slučaju Parlament mogao ograničiti razdoblje čuvanja poruka elektroničke pošte zastupnikâ, omogućujući im da ih sačuvaju u osobnim dosjeima. Međutim, utvrđuje je li u ovom slučaju ta politika provedena na način kojim se osigurava poštovanje prava na saslušanje.

Međutim, utvrđuje da je od početka 2016. Parlament znao za konfliktnu situaciju između tužitelja i osobe APA u pogledu činjenice je li ta osoba izvršavala aktivnosti za tužitelja poštujući pravila kojima se uređuje parlamentarna pomoć. Slijedom toga, Parlament je u takvoj situaciji od tog trenutka trebao osigurati pohranu poruka elektroničke pošte kojima se može utvrditi točna priroda aktivnosti osobe APA tijekom odvijanja postupka otkazivanja i, ako je taj postupak doveo do drugih sudskih ili upravnih postupaka, poput postupka povrata, sve dok su ti drugi postupci u tijeku.

Osim toga, mogućnost provođenja osobnog arhiviranja ne može dovesti do toga da se Parlament oslobodi obveze da osigura čuvanje svih relevantnih poruka elektroničke pošte kako bi se utvrdilo da je osoba APA, u skladu s pravilima koja je institucija donijela, stvarno i isključivo izvršavala svoje aktivnosti za zastupnika kod kojeg je bila raspoređena, a koje su u izravnoj vezi s njegovim mandatom. Dodaje da ta mogućnost ne oslobađa Parlament obveze dostave tako pohranjenih poruka elektroničke pošte kada to od njega u tom smislu, na temelju prava na saslušanje, koje je temeljno pravo u pravnom poretku Unije, traži dotični parlamentarni zastupnik u odnosu na kojeg se, kao u ovom slučaju, vodi postupak povrata zbog nepravilne upotrebe troškova parlamentarne pomoći.

Kao drugo, Opći sud odbija razloge na koje se Parlament pozvao kako bi odbio tužiteljev zahtjev koji se odnosi na „osobni dosje“ osobe APA (sve dokumente povezane s njezinim zapošljavanjem i radom), uključujući informacije o broju puta kada je za osobu APA zatražena zaštita Parlamenta, i podatke o njezinoj prisutnosti koji se mogu iščitati iz njezine kartice za pristup Parlamentu.

Što se tiče razloga koji se temelji na tome da je prosljeđivanje tih podataka bilo protivno Uredbi o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka<sup>423</sup>, točno je da se Opći sud slaže da se, s obzirom na to da su trebali služiti za njegovu obranu u okviru postupka povrata, podaci koje je zatražio tužitelj ne mogu smatrati „potrebnima za izvršavanje zadaće koja se obavlja u javnom interesu ili pri izvršavanju

---

<sup>423</sup> Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL 2018., L 295, str. 39.)



službene ovlasti primatelja<sup>424</sup>. Iz istog se razloga ne može smatrati da je prosljeđivanje navedenih podataka tužitelju odgovaralo „posebnoj svrsi u javnom interesu“<sup>425</sup>.

Međutim, Opći sud ističe da se zahtjev za očitovanje koji je Parlament uputio tužitelju kako bi mu se omogućilo da ostvari svoje pravo na saslušanje temelji, u ovom slučaju, na dokazima koje ta institucija čuva a da nisu, ovisno o slučaju, poznati tužitelju ili na dokazima za koje je tužitelj saznao kada je bio hijerarhijski nadređen osobi APA, ali kojima on više ne raspolaže.

Stoga, s obzirom na važnost koja je priznata pravu na saslušanje, okolnost da se takvi dokazi mogu nalaziti u „osobnom dosjeu“ osobe APA ne može sama po sebi spriječiti da se ti dokazi priopće tužitelju kako bi mu se omogućilo da na smislen i učinkovit način iznese svoja očitovanja u okviru ostvarivanja navedenog prava.

Naime, pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo, nego ga treba razmotriti u odnosu na njegovu funkciju u društvu te ga stoga treba odvagovati s drugim temeljnim pravima, u okviru pristupa kojim se svakom od uključenih prava daje mjesto koje mu, s obzirom na činjenice slučaja, pripada u pravnom poretku Unije, u skladu s načelom proporcionalnosti. Potrebu da se osigura takvo odvagivanje između prava na zaštitu osobnih podataka i drugih temeljnih prava priznatih u tom pravnom poretku zakonodavac Unije ističe u Uredbi o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka<sup>426</sup>, koja je istovjetna Uredbi o zaštiti osobnih podataka od strane institucija, tijela, ureda i agencija Unije.

Opći sud iz toga zaključuje da se ne može prihvatiti da Parlament može pozvati tužitelja da se na smislen i učinkovit način izjasni o dokazima koji se, ovisno o slučaju, nalaze u dosjeu osobe APA, a da mu, kao u ovom slučaju, pritom ne omogući pristup tim dokazima, nakon što je odvagunuo, s jedne strane, interes te osobe APA da se podaci koji se na nju odnose ne prosljeđuju trećim osobama i, s druge strane, tužiteljev interes da na smislen i učinkovit način podnese svoja očitovanja u okviru postupka za povrat koji je pokrenut protiv njega.

Što se tiče razloga koji se temelji na tome da je prosljeđivanje tih podataka bilo protivno odredbama Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije o osobnim dosjeima dužnosnika i ostalih službenika<sup>427</sup>, koje se primjenjuju na parlamentarne asistente, Opći sud utvrđuje da povjerljivost dokaznih elemenata o kojima je riječ ne može biti istaknuta u odnosu na tužitelja, koji je uostalom autor određenih predmetnih dokumenata u svojstvu hijerarhijski nadređenog osobi APA, u mjeri potrebnoj za tužiteljevo ostvarivanje prava na saslušanje.

Naposljetku, kao treće, Opći sud odbija razloge na koje se Parlament poziva kako bi odbio tužiteljev zahtjev vezano za spis koji se odnosi na predmet u kojem je donesena presuda od 7. ožujka 2019. Naime, što se tiče činjenice da je Opći sud odobrio zaštitu identiteta osobi APA u postupku u kojem je donesena ta presuda, Opći sud podsjeća na to da je cilj zaštite identiteta izostaviti ime stranke postupka ili imena ostalih osoba spomenutih u okviru postupka o kojem je riječ ili druge podatke iz

---

<sup>424</sup> U smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Uredbe 2018/1725

<sup>425</sup> U smislu članka 9. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 2018/1725

<sup>426</sup> Uvodna izjava 4. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

<sup>427</sup> Članak 26. Uredbe br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o utvrđivanju Pravilnika o osoblju za dužnosnike i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju, kako je izmijenjena

dokumenata koji se odnose na predmet, a kojima javnost ima pristup. Nasuprot tomu, zaštita identiteta koju je dodijelio Opći sud ne odnosi se na povjerljivost elemenata iz spisa navedenog postupka, izvan tog postupka, u okviru odnosa između stranaka i trećih osoba. Slijedom toga, odluka Općeg suda o zaštiti identiteta nije zabranjivala Parlamentu da tužitelju dostavi dokumente razmijenjene u presudi od 7. ožujka 2019. koji su mogli biti relevantni za ostvarivanje tužiteljeva prava na saslušanje.

### III. Tržišno natjecanje

#### 1. Postupak – Zahtjev za pružanje informacija

##### Presuda od 24. svibnja 2023., Meta Platforms Ireland/Komisija (T-451/20, [EU:T:2023:276](#))

*„Tržišno natjecanje – Podatkovno tržište – Upravni postupak – Članak 18. stavak 3. i članak 24. stavak 1. točka (d) Uredbe (EZ) br. 1/2003 – Zahtjev za pružanje informacija – Virtualna soba s podacima – Obveza obrazlaganja – Pravna sigurnost – Prava obrane – Nužnost zatraženih informacija – Zlouporaba ovlasti – Pravo na poštovanje privatnog života – Proporcionalnost – Načelo dobre uprave – Profesionalna tajna“*

Sumnjajući na protutržišno djelovanje grupe Facebook u pogledu njezine upotrebe podataka i upravljanja platformom društvene mreže, Europska je komisija odlukom od 4. svibnja 2020.<sup>428</sup> društvu Meta Platforms Ireland Ltd, prije Facebook Ireland Ltd, uputila zahtjev za pružanje informacija. Tom se odlukom, donesenom na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003<sup>429</sup>, društvu Meta Platforms Ireland nalaže da Komisiji dostavi sve dokumente koje su tri njegova direktora pripremila ili primila u razdoblju o kojem je riječ, a koji su sadržavali jedan ili više pojmova za pretraživanje koji su bili utvrđeni u priložima. Navedena je odluka, u slučaju nedostavljanja zatraženih informacija, predviđala moguću dnevnu novčanu kaznu od 8 milijuna eura<sup>430</sup>.

Odlukom od 4. svibnja 2020. zamijenjena je prethodna slična odluka kojom su bili predviđeni širi kriteriji za pretraživanje. Tom novom odlukom, koja je donesena nakon razmjene dopisa između Komisije i društva Meta Platforms Ireland, smanjen je broj zatraženih dokumenata preciziranjem pojmova za pretraživanje i ograničavanjem broja zaposlenika koji su njima bili obuhvaćeni.

Društvo Meta Platforms Ireland podnijelo je 15. srpnja 2020., s jedne strane, tužbu za poništenje Odluke od 4. svibnja 2020. i, s druge strane, zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

Rješenjem o privremenoj pravnoj zaštiti od 29. listopada 2020.<sup>431</sup> predsjednik Općeg suda naložio je suspenziju primjene Odluke od 4. svibnja 2020. do uspostave posebnog postupka za dostavu zatraženih dokumenata koji nisu povezani s komercijalnim djelatnostima društva Meta Platforms Ireland i koji, usto, sadržavaju osjetljive osobne podatke. Nakon donošenja tog rješenja, Komisija je donijela odluku o izmjeni<sup>432</sup> kojom se određuje da se navedeni dokumenti mogu uložiti u spis istrage

---

<sup>428</sup> Odluka Komisije C(2020) 3011 *final* od 4. svibnja 2020. u vezi s postupkom primjene članka 18. stavka 3. i članka 24. stavka 1. točke (d) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 (predmet AT.40628 – Praksa Facebooka u vezi s podacima)

<sup>429</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.)

<sup>430</sup> Istog je dana Komisija u okviru svoje usporedne istrage o određenim praksama u pogledu proizvoda Marketplace društvu Meta Platforms Ireland Ltd uputila zahtjev za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1/2003. Opći sud presudom donesenom na isti taj dan u predmetu Meta Platforms Ireland/Komisija (T-452/20) odbija tužbu za poništenje koju je podnijelo društvo Meta Platforms Ireland Ltd protiv te odluke.

<sup>431</sup> Rješenje od 29. listopada 2020., **Facebook Ireland/Komisija** (T-451/20 R, neobjavljeno, [EU:T:2020:515](#))

<sup>432</sup> Odluka Komisije C(2020) 9231 *final* od 11. prosinca 2020.

tek nakon što ih se razmotri u virtualnoj sobi s podacima na način naveden u rješenju o privremenoj pravnoj zaštiti.

Društvo Meta Platforms Ireland prilagodilo je svoju tužbu za poništenje kako bi uzelo u obzir tu odluku o izmjeni, a peto prošireno vijeće Općeg suda odbija njegovu tužbu u cijelosti. U tom okviru Opći sud prvi put razmatra zakonitost zahtjeva za pružanje informacija s obzirom na pojmove za pretraživanje na temelju Uredbe br. 1/2003, kao i zakonitost postupka koji uključuje virtualnu sobu s podacima za obradu dokumenata koji sadržavaju osjetljive osobne podatke.

### **Ocjena Općeg suda**

U prilog svojoj tužbi za poništenje društvo Meta Platforms Ireland tvrdilo je, među ostalim, da bi primjena pojmova za pretraživanje navedenih u zahtjevu za pružanje informacija neizbježno dovela do izdvajanja velikog broja dokumenata irelevantnih za Komisijinu istragu, što je protivno načelu nužnosti iz članka 18. Uredbe br. 1/2003.

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 1/2003, Komisija može jednostavnim zahtjevom ili odlukom zahtijevati od poduzetnika da dostave „sve potrebne informacije” radi nadzora poštovanja pravila tržišnog natjecanja Unije. Iz toga proizlazi da Komisija može zahtijevati samo dostavu informacija koje joj mogu omogućiti provjeru presumpcija povreda koje opravdavaju provođenje njezine istrage. S obzirom na široke istražne ovlasti dodijeljene Komisiji Uredbom br. 1/2003, taj je zahtjev nužnosti ispunjen ako Komisija na dan upućivanja zahtjeva može razumno pretpostaviti da joj zatražene informacije mogu pomoći u utvrđivanju postojanja povrede pravila tržišnog natjecanja.

U prilog svojim prigovorima kojima se dovodi u pitanje poštovanje načela nužnosti, društvo Meta Platforms Ireland osporavalo je određene pojmove za pretraživanje iz zahtjeva za pružanje informacija, pri čemu je tvrdilo da te konkretne prigovore treba shvatiti kao ilustrativne primjere kojima se nastoji prikazati njegova općenitija argumentacija. Prema njegovu mišljenju, bilo bi nerazumno, pa čak i nemoguće, obuhvatiti svaki pojam za pretraživanje zasebno.

Međutim, Opći sud odbija taj pristup i smatra da opća ocjena poštovanja načela nužnosti iz članka 18. Uredbe br. 1/2003 nije primjerena u ovom slučaju, pod pretpostavkom da je moguća. Naime, okolnost da određeni pojmovi za pretraživanje mogu biti nejasni, kao što to tvrdi društvo Meta Platforms Ireland, ne utječe na činjenicu da drugi pojmovi za pretraživanje mogu biti dovoljno precizni ili usmjereni kako bi se moglo utvrditi da oni mogu pomoći Komisiji da utvrdi postojanje povrede pravila tržišnog natjecanja.

S obzirom na pretpostavku zakonitosti koju uživaju akti institucija Unije, Opći sud stoga zaključuje da samo pojmovi za pretraživanje koje konkretno osporava društvo Meta Platforms Ireland mogu biti predmet nadzora poštovanja načela nužnosti. Suprotno tomu, treba smatrati da su drugi pojmovi za pretraživanje definirani u skladu s tim načelom.

Usto, nakon što je istaknuo da su argumenti koji se odnose na pojmove za pretraživanje koji su prvi put navedeni u fazi replike nedopušteni, Opći sud provodi nadzor samo nad pojmovima za pretraživanje navedenima u tužbi. Smatrajući da društvo Meta Platforms Ireland nije uspjelo dokazati da su ti pojmovi protivni načelu nužnosti, Opći sud odbija različite argumente istaknute u tom pogledu kao neosnovane.

U okviru svoje tužbe za poništenje društvo Meta Platforms Ireland također je tvrdilo da se, time što se zahtijeva podnošenje brojnih privatnih i irelevantnih dokumenata, Odlukom od 4. svibnja 2020., kako je izmijenjena (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), povređuje temeljno pravo na poštovanje privatnog života iz članka 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP).

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da, u skladu s člankom 7. Povelje, koji sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima člankom 8. stavkom 1. EKLJP-a, svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja.

Kad je riječ o ograničenju navedenog prava, člankom 52. stavkom 1. Povelje predviđa se da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Usto, podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

S obzirom na ta pojašnjenja, Opći sud razmatra ispunjava li ograničenje prava iz članka 7. Povelje, do kojeg je došlo pobijanom odlukom, uvjete navedene u njezinu članku 52. stavku 1.

Nakon što je istaknuo da se Uredbom br. 1/2003 Komisiji dodjeljuje ovlast donošenja pobijane odluke, tako da je zadiranje u privatni život koje je njome uzrokovano zakonom predviđeno te da ta odluka ispunjava ciljeve od općeg interesa Unije, a da društvo Meta Platforms Ireland nije tvrdilo da se njome povređuje bit prava na poštovanje privatnog života, Opći sud razmatra uzrokuje li pobijana odluka neproporcionalno ograničenje tog prava.

U tom pogledu Opći sud potvrđuje, kao prvo, da je zahtjev za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 prikladna mjera za postizanje ciljeva od općeg interesa koje Komisija nastoji ostvariti, odnosno održavanje sustava tržišnog natjecanja predviđenog Ugovorima.

Kao drugo, kad je riječ o pitanju prekoračuje li pobijana odluka ono što je nužno za postizanje navedenih ciljeva od općeg interesa, Opći sud napominje da je nakon objave rješenja o privremenoj pravnoj zaštiti od 29. listopada 2020. Komisija uspostavila poseban postupak za obradu dokumenata koje je trebalo dostaviti društvu Meta Platforms Ireland, ali koji na prvi pogled nisu bili povezani s poslovnim djelatnostima tog društva i koji sadržavaju osjetljive osobne podatke (u daljnjem tekstu: zaštićeni dokumenti).

U skladu s tim postupkom, zaštićeni dokumenti trebali su biti dostavljeni Komisiji na zasebnom elektroničkom mediju i stavljeni u virtualnu sobu s podacima dostupnu samo ograničenom broju članova tima zaduženog za istragu, u prisutnosti odvjetnika društva Meta Platforms Ireland, a radi izdavanja dokumenata koje treba uložiti u spis. U slučaju ustrajnog neslaganja u pogledu kvalifikacije dokumenta, odlukom o izmjeni usto se predviđa arbitražni sustav. Osim toga, u skladu s tom odlukom, zaštićeni dokumenti mogu se dostaviti Komisiji u obliku u kojem su imena osoba o kojima je riječ i svi podaci koji omogućuju njihovu identifikaciju redigirani. Na Komisijin zahtjev, koji je opravdan potrebama istrage, ti se dokumenti ipak moraju dostaviti u cjelovitoj verziji.

Osim toga, Opći sud napominje da nije sporno da su određeni dokumenti koje je zatražila Komisija sadržavali osjetljive osobne podatke koji mogu biti obuhvaćeni onima iz članka 9. Uredbe 2016/679<sup>433</sup> i članka 10. Uredbe 2018/1725<sup>434</sup> i čija je mogućnost obrade uvjetovana trima sljedećim uvjetima:

- obrada mora imati značajan javni interes koji se temelji na pravu Unije

---

<sup>433</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

<sup>434</sup> Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL 2018., L 295, str. 39.)

- obrada mora biti nužna za ostvarenje tog javnog interesa
- pravo Unije mora biti proporcionalno željenom cilju, poštovati bit prava na zaštitu podataka i osiguravati prikladne i konkretne mjere za zaštitu temeljnih prava i interesa osobe o kojoj je riječ.

Budući da su ti uvjeti također relevantni za ocjenu prekoračuje li, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, pobijana odluka ono što je nužno za postizanje ciljeva od općeg interesa kojima teži, Opći sud podsjeća, s jedne strane, na to da je zahtjev za pružanje informacija poput pobijane odluke prikladna mjera za postizanje ciljeva od općeg interesa koje Komisija nastoji ostvariti (prvi uvjet) i, s druge strane, da je obrada osobnih podataka koju podrazumijeva pobijana odluka nužna za ostvarenje značajnog javnog interesa koji se nastoji postići (drugi uvjet).

Upućujući na načine dostave, uvida, ocjene i anonimizacije zaštićenih dokumenata, Opći sud smatra da je prethodno navedeni treći uvjet također ispunjen u ovom slučaju.

Nakon što je tako utvrdio da pobijana odluka, u dijelu u kojem se njome predviđa postupak koji uključuje virtualnu sobu s podacima, ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje ciljeva od općeg interesa koje se nastoji ostvariti, Opći sud utvrđuje, kao treće, da nepovoljnosti tog postupka nisu bile ni nerazmjerne u odnosu na ciljeve koje se želi postići.

S obzirom na sve prethodno navedeno, Opći sud zaključuje da ograničenje prava na poštovanje privatnog života do kojeg je došlo pobijanom odlukom ispunjava uvjete iz članka 52. stavka 1. Povelje te stoga odbija prigovore koji se temelje na povredi članka 7. Povelje.

Budući da su se i drugi tužbeni razlozi koje je društvo Meta Platforms Ireland istaknulo pokazali neosnovanima, Opći sud tužbu odbija u cijelosti.

## 2. Zabranjeni sporazumi – Izračun novčanih kazni

### Presuda od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija (T-590/20, [EU:T:2023:650](#))

*„Tržišno natjecanje – Zabranjeni sporazumi – Tržište etilena – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 101. UFEU-a – Usklađivanje dijela kupovne cijene – Postupak nagodbe – Novčana kazna – Prilagodba osnovnog iznosa novčane kazne – Točka 37. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni – Ponavljanje povrede – Točka 28. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni – Neograničena nadležnost – Protuzahjev za povećanje iznosa novčane kazne”*

Odlukom od 14. srpnja 2020.<sup>435</sup> (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) Europska komisija utvrdila je da su četiri poduzetnika povrijedila članak 101. UFEU-a time što su u razdoblju od 26. prosinca 2011. do 29. ožujka 2017. sudjelovala u jedinstvenoj i trajnoj povredi koja se sastojala od razmjene osjetljivih poslovnih informacija i onih povezanih s određivanjem cijena te određivanja dijela cijene u vezi s kupnjom etilena na području Belgije, Njemačke, Francuske i Nizozemske.

Među četirima poduzetnicima koji su zbog toga sankcionirani nalaze se i društvo Clariant International AG, koje je bezuvjetno prihvatilo odgovornost za svoje izravno sudjelovanje u dotičnoj

---

<sup>435</sup> Odluka Komisije C(2020) 4817 *final* od 14. srpnja 2020. o postupku na temelju članka 101. UFEU-a (AT.40410 – Etilen)

povredi u predmetnom razdoblju, i društvo Clariant AG, koje je bezuvjetno prihvatilo svoju „zajedničku i solidarnu“ odgovornost kao društvo majka društva Clariant International AG.

U svrhu izračuna novčane kazne koja je zajednički i solidarno izrečena tim dvama poduzetnicima, Komisija je najprije utvrdila osnovni iznos pozivajući se na vrijednost kupnji etilena ostvarenih tijekom razdoblja koje obuhvaća cijelu posljednju godinu sudjelovanja u povredi, odnosno 2016.

Kao drugo, Komisija je prilagodila osnovni iznos. S jedne strane, povećala je za 50 % osnovni iznos novčane kazne na temelju otegotne okolnosti ponavljanja povrede na temelju točke 28. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni<sup>436</sup>. S druge strane, primijenila je povećanje osnovnog iznosa za 10 % kako bi uzela u obzir pojedinosti danog slučaja i potrebu za postizanjem dovoljno odvraćajućeg iznosa novčane kazne, u skladu s točkom 37. tih smjernica.

Kao treće i posljednje, nakon što se uvjerila u to da novčana kazna ne premašuje 10 % ukupnog prihoda dvaju poduzetnika u 2019., Komisija im je odobrila smanjenje od 30 % iznosa novčane kazne zbog njihove suradnje na temelju Obavijesti o suradnji iz 2006.<sup>437</sup> te smanjenje od 10 % zbog njihove suradnje u okviru postupka nagodbe.

Društva Clariant AG i Clariant International AG podnijela su tužbu za djelomično poništenje pobijane odluke u pogledu iznosa izrečene novčane kazne i, podredno, za smanjenje tog iznosa. Osim toga, zahtijevaju da se odbije Komisijin protuzahjev za povećanje iznosa novčane kazne na način da se ukine pogodnost od 10 % koja im je odobrena zbog njihove suradnje u okviru postupka nagodbe.

Opći sud u cijelosti odbija tužbu kao i Komisijin protuzahjev. U svojoj se presudi osobito bavi pitanjem osnovanosti i obrazloženja primjene povećanja osnovnog iznosa novčane kazne na temelju točke 37. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni zbog toga što je zabranjeni sporazum bio zabranjeni sporazum u području nabave. Osim toga, u okviru svoje neograničene nadležnosti Opći sud odlučuje o Komisijinu protuzahjevu, čiji je cilj povlačenje pogodnosti od 10 % koja je tužiteljima priznata zbog njihove suradnje tijekom postupka nagodbe jer su ovom tužbom doveli u pitanje elemente koje su priznali i prihvatili u svrhu nagodbe.

### ***Ocjena Općeg suda***

Kao prvo, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na tome da je Komisija pogrešno povećala osnovni iznos novčane kazne na temelju točke 37. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni temeljeći svoju odluku na potrebi uzimanja u obzir pojedinosti danog slučaja i potrebu za postizanjem preventivnog učinka.

U ovom slučaju, Opći sud najprije ističe da je Komisija, s obzirom na to da se povreda odnosila na zabranjeni sporazum u području nabave i da nisu svi sudionici bili prisutni na istim silaznim tržištima, osnovni iznos novčane kazne izračunala na temelju vrijednosti kupnji, a ne na temelju vrijednosti prihoda od prodaje proizvoda koji se prodaju na silaznim tržištima.

Nadalje, utvrđuje da je Komisija, time što je primijenila povećanje tog osnovnog iznosa za 10 % u skladu s točkom 37. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni, pravilno izvršila svoju diskrecijsku ovlast

---

<sup>436</sup> Smjernice o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003 (SL 2006., C 210, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 58.)

<sup>437</sup> Obavijest Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela (SL 2006., C 298, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 62.)

i nije počinila očite pogreške u ocjeni. Naime, Komisija je uzela u obzir pojedinosti danog slučaja, to jest činjenicu da je u ovom slučaju riječ o zabranjenom sporazumu u području nabave i da nije vjerojatno da sama vrijednost kupnji, uzeta u obzir umjesto vrijednosti prihoda od prodaje, čini odgovarajuću približnu vrijednost koja bi odražavala ekonomsku važnost te povrede. Uzela je u obzir i potrebu da se izrečenim iznosom novčane kazne postigne preventivni učinak, tvrdeći da taj učinak ne bi bio osiguran da je primijenjena opća metoda predviđena Smjernicama o metodi za utvrđivanje kazni bez ikakve prilagodbe. Nasuprot tomu, Komisija nije bila dužna uzeti u obzir učinke inkriminiranog ponašanja na tržište s obzirom na to da povećanje novčane kazne na temelju točke 37. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni nije uvjetovano prethodnim dokazivanjem takvih učinaka.

Naposljetku, Opći sud smatra da je Komisija obrazložila razloge na temelju kojih je zaključila da pojedinosti danog slučaja i potreba da se dosegne odvratajući iznos novčane kazne opravdavaju odstupanje od opće metode i povećanje tog osnovnog iznosa i da je propisno objasnila elemente koje je uzela u obzir kako bi odlučila da je bilo primjereno povećati osnovni iznos novčane kazne za 10 %. U tom pogledu, s obzirom na to da Komisija nije dužna navesti brojčane podatke koji se odnose na svaku etapu načina izračuna, ona nije bila dužna dati dodatno objašnjenje u pogledu odabrane posebne stope povećanja.

Kao drugo, Opći sud odbija Komisijin protuzahjev. Utvrđuje da u okviru postupka nagodbe, u zamjenu za smanjenje od 10 % iznosa novčane kazne koja bi im bila izrečena nakon redovnog postupka, stranke u postupku nagodbe moraju priznati, među ostalim, svoju odgovornost za povredu i navesti maksimalni iznos novčanih kazni koji očekuju da će im Komisija izreći i koji bi prihvatile. Opći sud međutim ističe da stranke u postupku nagodbe, da bi se mogle nagoditi, nisu na temelju Obavijesti o nagodbi<sup>438</sup> dužne prihvatiti konačni iznos novčane kazne i sve njezine parametre.

Stoga se činjenica da su društva Clariant AG i Clariant International AG u svojem prijedlogu za nagodbu prihvatili maksimalan iznos novčane kazne ne može izjednačiti s prihvaćanjem njezina točnog konačnog iznosa i načina njezina izračuna, uključujući prilagodbe izvršene na temelju točaka 28. i 37. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni. Osim toga, ti poduzetnici u svojem prijedlogu za nagodbu nisu izričito prihvatili povećanja novčane kazne primijenjena na temelju točaka 28. i 37. Smjernica i ona nisu bila predmet zajedničkog dogovora s Komisijom tijekom postupka. Iz toga slijedi da Komisija nije mogla poći od pretpostavke da tužitelji u okviru tužbe više neće dovoditi u pitanje povećanja novčane kazne na temelju točaka 28. i 37. Smjernica o metodi za utvrđivanje kazni.

Stoga, s obzirom na to da ti poduzetnici svojom tužbom osporavaju iznos novčane kazne koja im je izrečena, ističući da je primjena navedenih točaka bila pogrešna, Komisija nije uspjela dokazati da bi bilo opravdano ukinuti im pogodnost od 10 %, odobrenu na temelju njihove suradnje u svrhu sklapanja nagodbe.

S obzirom na te elemente, Opći sud odbija tužbu u cijelosti kao i Komisijin protuzahjev.

---

<sup>438</sup> Obavijest Komisije o vođenju postupaka nagodbe s ciljem donošenja odluka u skladu s člankom 7. i člankom 23. Uredbe Vijeća br. 1/2003 u predmetima kartela (SL 2008., C 167, str. 1.) (SL 2016., C 144, str. 23.)



### 3. Državne potpore

#### Presuda od 10. svibnja 2023., Ryanair i Condor Flugdienst/Komisija (Lufthansa; COVID-19) (T-34/21 i T-87/21, [EU:T:2023:248](#))

*„Državne potpore – Njemačko tržište zračnog prijevoza – Potpora koju je dodijelila Njemačka u korist zračnog prijevoznika u okviru pandemije bolesti COVID-19 – Dokapitalizacija društva Deutsche Lufthansa – Odluka o neospornosti – Privremeni okvir mjera državne potpore – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Bitan utjecaj na tržišni položaj – Dopuštenost – Značajna tržišna snaga – Dodatne mjere za očuvanje izvršavanja stvarnog tržišnog natjecanja – Obveza obrazlaganja“*

Savezna Republika Njemačka prijavila je 12. lipnja 2020. Europskoj komisiji pojedinačnu potporu u obliku dokapitalizacije u iznosu od 6 milijardi eura (u daljnjem tekstu: predmetna mjera) dodijeljenu društvu Deutsche Lufthansa AG (u daljnjem tekstu: DLH). Cilj te dokapitalizacije, koja je dio šireg niza mjera potpore u korist grupe Lufthansa<sup>439</sup>, bio je ponovno uspostavljanje bilančne pozicije i likvidnosti poduzeća navedene grupe u izvanrednoj situaciji koju je prouzročila pandemija bolesti Covid-19.

Predmetna mjera sadržavala je tri različita elementa, odnosno udio u kapitalu od oko 300 milijuna eura, tihi udio koji se ne može konvertirati u dionice od oko 4,7 milijardi eura (u daljnjem tekstu: tihi udio I) i tihi udio od milijardu eura s obilježjima konvertibilne obveznice (u daljnjem tekstu: tihi udio II).

Komisija je bez pokretanja službenog istražnog postupka predviđenog u članku 108. stavku 2. UFEU-a, predmetnu mjeru državne potpore smatrala spojivom s unutarnjim tržištem<sup>440</sup> na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a<sup>441</sup> i svoje Komunikacije o privremenom okviru za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji bolesti COVID-19<sup>442</sup>.

Zračni prijevoznici Ryanair DAC i Condor Flugdienst GmbH (u daljnjem tekstu: Condor) podnijeli su dvije tužbe za poništenje te odluke, koje prihvaća drugo prošireno vijeće Općeg suda zbog toga što je Komisija, donijevši pobijanu odluku, povrijedila nekoliko uvjeta i zahtjeva predviđenih privremenim okvirom.

#### **Ocjena Općeg suda**

- **Dopuštenost tužbi za poništenje**

Što se tiče aktivne procesne legitimacije tužiteljâ za osporavanje osnovanosti pobijane odluke, Opći sud podsjeća na to da u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupke protiv akta koji joj nije upućen pod dvjema alternativnim pretpostavkama,

---

<sup>439</sup> DLH je društvo majka grupe Lufthansa, koja među ostalim obuhvaća zračne prijevoznike Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd i Edelweiss Air AG.

<sup>440</sup> Odluka Komisije C(2020) 4372 *final* od 25. lipnja 2020. o državnoj potpori SA 57153 (2020/N) – Njemačka – Covid-19 – Potpora u korist društva Lufthansa (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Komisija je 14. prosinca 2021. donijela Odluku C(2021) 9606 *final*, kojom se ispravlja pobijana odluka.

<sup>441</sup> Na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice mogu se, pod određenim uvjetima, smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.

<sup>442</sup> Komunikacija Komisije od 19. ožujka 2020. o privremenom okviru za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVIDA-19 (SL 2020., C 91 I, str. 1.; u daljnjem tekstu: privremeni okvir), koja je prvi put izmijenjena 3. travnja 2020. (SL 2020., C 112 I, str. 1.) i drugi put 8. svibnja 2020. (SL 2020., C 164, str. 3.)

odnosno, s jedne strane, ako se akt izravno i osobno odnosi na nju te, s druge strane, ako je riječ o regulatornom aktu koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

Budući da pobijana odluka, koja je upućena Saveznoj Republici Njemačkoj, nije regulatorni akt, Opći sud provjerava odnosi li se ta odluka izravno i osobno na tužitelje.

Kad je riječ, s jedne strane, o osobnom utjecaju, iz sudske prakse proizlazi da taj uvjet može biti ispunjen ako tužitelji podnesu elemente na temelju kojih se može dokazati da mjera o kojoj je riječ može znatno ugroziti njihove položaje na relevantnom tržištu. Tako su Ryanair i Condor istaknuli svoje svojstvo izravnih konkurenata grupe Lufthansa na više zračnih linija, koje su činile isto toliko relevantnih tržišta. Ryanair je također naveo svoje svojstvo izravnog konkurenta grupe Lufthansa na njemačkom, belgijskom i austrijskom tržištu.

Nakon što je u fazi ispitivanja dopuštenosti tužbe naveo da je dovoljno utvrditi prihvatljivost definicije relevantnog tržišta koju su iznijeli tužitelji, ne dovodeći u pitanje njezino meritorno ispitivanje, Opći sud potvrđuje da je predmetna mjera mogla u znatnoj mjeri utjecati na konkurentski položaj tužiteljâ na tržištima zračnog prijevoza putnika.

Naime, iz analize relevantnih i vjerodostojnih podataka koje su podnijeli tužitelji proizlazi, u vezi s pobijanom odlukom, da predmetna mjera ne samo da je mogla omogućiti grupi Lufthansa da se suoči s rizikom izlaska s tržišta na kojima se nalazila u izravnoj konkurenciji s tužiteljima već i da ojača vlastiti konkurentski položaj. Stoga je dodjela predmetne mjere mogla *prima facie* uzrokovati gubitak dobiti ili manje povoljan razvoj događaja u odnosu na onaj koji bi tužitelji zabilježili da takve mjere nije bilo.

Kad je riječ, s druge strane, o izravnom utjecaju na tužitelje, Opći sud podsjeća na to da se odluka Komisije kojom se država članica ovlašćuje za isplatu potpore izravno odnosi na konkurenta korisnika potpore ako je namjera navedene države da provede tu isplatu nedvojbena, što je ovdje bio slučaj.

S obzirom na sve te okolnosti, Opći sud potvrđuje da je tužiteljima dopušteno osporavati osnovanost pobijane odluke tužbama za poništenje.

- **Osnovanost tužbi za poništenje**

Prije nego što ispita osnovanost različitih razloga za poništenje na koje su se pozvali tužitelji, Opći sud podsjeća na činjenicu da je Komisija obvezana okvirima i komunikacijama koje donosi u specifičnom području državnih potpora ako se njima ne odstupa od pravnih pravila Ugovora. Stoga je na sudu Unije da provjeri je li Komisija poštovala pravila koja je donijela u tom području.

Nadalje, Opći sud napominje da u okviru svojeg nadzora nad složenim gospodarskim ocjenama koje Komisija provodi u području državnih potpora on ne može zamijeniti Komisijinu gospodarsku ocjenu vlastitom. Međutim, Opći sud ne samo da mora provjeriti materijalnu točnost navedenih dokaznih elemenata, kao i njihovu pouzdanost i dosljednost, već i to predstavljaju li navedeni elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije te jesu li oni takve naravi da podupiru zaključke koji su izvedeni iz te ocjene. Nadalje, nadzor suda Unije cjelovit je u pogledu Komisijinih ocjena koje ne podrazumijevaju složene gospodarske procjene ili u pogledu pitanja koja imaju isključivo pravni karakter.

#### A. *Prihvatljivost društva DLH za prijavljenu potporu*

Nakon navedenih napomena Opći sud najprije ispituje različite prigovore kojima se osporava prihvatljivost društva DLH za prijavljenu potporu. U tom pogledu, tužitelji su se osobito pozvali na povredu članka 49. točke (c) privremenog okvira prema kojem, kako bi korisnik bio prihvatljiv za mjeru dokapitalizacije, on mora biti u nemogućnosti pronaći financiranje na tržištima po pristupačnim uvjetima.

Prema pobijanoj odluci, taj je uvjet bio ispunjen jer društvo DLH nije raspolagalo dostatnim jamstvima da će na tržištima pronaći financiranje u visini ukupnog iznosa potpore.

Međutim, Opći sud u vezi s tim navodi da u pobijanoj odluci nema nikakvih naznaka da je Komisija ispitala eventualnu raspoloživost jamstava, kao što su neopterećeni zrakoplovi društva DLH, njihova vrijednost i uvjeti eventualnih zajmova koji su se na financijskim tržištima mogli ishoditi uz takva jamstva. Štoviše, utvrđenje da jamstva koja nisu navedena u pobijanoj odluci ne bi bila dovoljna za pokriće ukupnog iznosa potrebnih sredstava počiva na pogrešnoj pretpostavci prema kojoj financiranje ishođeno na tržištima nužno mora pokriti sve korisnikove potrebe. Naime, ni formulacija ni cilj ili kontekst članka 49. točke (c) privremenog okvira ne podupiru tezu da korisnik mora biti u nemogućnosti pronaći financiranje na tržištima za sve svoje potrebe.

Budući da je Komisija propustila ispitati je li društvo DLH moglo na tržištima mobilizirati nezanemariv dio potrebnog financiranja, Opći sud zaključuje da ona nije vodila računa o svim relevantnim elementima koje je trebalo uzeti u obzir kako bi se ocijenila sukladnost predmetne mjere s člankom 49. točkom (c) privremenog okvira. Posljedično, Opći sud prihvaća prigovor društva Ryanair koji se temelji na povredi navedenog članka te, *a fortiori*, prigovor društva Condor koji se temelji na postojanju ozbiljnih sumnji u tom pogledu.

### *B. Naknada i izlazak države*

Opći sud u nastavku razmatra prigovore koji se temelje na povredi uvjeta predviđenih privremenim okvirom kad je riječ o naknadi i izlasku države.

U tom pogledu, društvo Ryanair osobito prigovara Komisiji da nije predvidjela mehanizam postupnog povišenja naknade Njemačkoj Državi kad je riječ, s jedne strane, o udjelu u kapitalu društva DLH i, s druge strane, tihom udjelu II nakon njegove eventualne konverzije u vlasnički kapital.

Na prvom mjestu, kad je riječ o naknadi za vlasničke instrumente, kao što je udio u kapitalu, u članku 61. privremenog okvira određeno je da svaka mjera dokapitalizacije uključuje mehanizam postupnog povećanja naknade državi kako bi se korisnik potaknuo na otkup državnih dokapitalizacija. U članku 62. navedenog okvira predviđeno je da Komisija može prihvatiti alternativne mehanizme pod uvjetom da oni općenito rezultiraju sličnim ishodom u pogledu poticajnog učinka na izlazak države iz kapitala i sličnim ukupnim učinkom na naknadu državi.

Budući da udio Njemačke Države u kapitalu društva DLH nije bio popraćen mehanizmom postupnog povećanja naknade u smislu članka 61. privremenog okvira, Komisija je utvrdila da opća struktura prijavljene potpore čini alternativni mehanizam postupnog povećanja naknade u smislu članka 62. jer je uključivala dovoljno snažne poticajne učinke na izlazak države iz kapitala društva DLH. U potporu tom zaključku Komisija se osobito pozvala na znatan popust uz koji je Savezna Republika Njemačka stekla dionice društva DLH, što je državi osiguralo veću naknadu od one koja bi rezultirala iz primjene mehanizma postupnog povećanja.

Međutim, Opći sud odbija tu argumentaciju navodeći da je cijena dionica koje je država upisala prilikom stjecanja kapitala korisnika uređena člankom 60. privremenog okvira, prema kojem se državna dokapitalizacija provodi po cijeni koja ne prekoračuje prosječnu cijenu dionice korisnika tijekom 15 dana prije podnošenja zahtjeva za dokapitalizaciju. Predmet i cilj tog pravila različiti su od onih koji su temelj mehanizma postupnog povećanja naknade. Naime, dok je cilj potonjeg mehanizma potaknuti korisnika o kojem je riječ na otkup državnog udjela što je prije moguće, pravilo koje se odnosi na kupovnu cijenu dionica ima za cilj, u biti, jamčiti da cijena po kojoj država stječe dionice ne prelazi njihovu tržišnu cijenu. Budući da cijena dionica može rasti i padati, svrha kupovne cijene nije nužno da se protekom vremena korisnik o kojem je riječ potakne na otkup državnih udjela.

Iz toga slijedi da, suprotno onomu što tvrdi Komisija, visina cijene dionica prilikom stjecanja kapitala društva DLH od strane Njemačke Države nije alternativni mehanizam postupnog povećanja naknade toj državi.

Na drugom mjestu, kad je riječ o tihom udjelu II, koji čini hibridni instrument, člankom 68. privremenog okvira zahtijeva se da se nakon konverzije u vlasnički kapital mora uključiti mehanizam postupnog povećanja kako bi se povisila naknada državi radi poticanja korisnika o kojima je riječ na otkup državne dokapitalizacije. Međutim, prema mišljenju Općeg suda, nesporno je da ni tihi udio II, prilikom njegove konverzije u vlasnički kapital, nije popraćen mehanizmom postupnog povećanja naknade ili sličnim mehanizmom.

Stoga Opći sud zaključuje da je Komisija povrijedila privremeni okvir time što je u vezi s naknadom za udio u kapitalu i tihi udio II, prilikom njegove konverzije u vlasnički kapital, propustila zahtijevati uključenje mehanizma postupnog povećanja naknade državi ili sličnog mehanizma.

### *C. Postojanje značajne tržišne snage grupe Lufthansa na relevantnim tržištima i strukturne obveze*

Opći sud naposljetku ispituje prigovore koji se temelje na povredi članka 72. privremenog okvira prema kojem, kad je korisnik mjere dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 u vrijednosti većoj od 250 milijuna eura poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na najmanje jednom od relevantnih tržišta na kojima djeluje, države članice moraju predložiti dodatne mjere za očuvanje stvarnog tržišnog natjecanja na navedenim tržištima.

U tom pogledu tužitelji su, u bitnome, istaknuli tri skupine prigovora koji se odnose na (a) definiciju relevantnih tržišta, (b) postojanje značajne tržišne snage grupe Lufthansa na tim tržištima i (c) učinkovitost i dostatnost strukturnih obveza koje je preuzela Komisija.

#### *a. Definicija relevantnih tržišta*

Na prvom mjestu, kad je riječ o definiciji relevantnih tržišta, Komisija je u pobijanoj odluci utvrdila da su tržišta na kojima je grupa Lufthansa obavljala svoje djelatnosti bila tržišta na kojima se pružaju usluge zračnog prijevoza putnika s ishodištem i odredištem u zračnim lukama koje opslužuje ta grupa. Tako je Komisija utvrdila relevantna tržišta za svaku zračnu luku zasebno. Tužitelji osporavaju taj pristup jer smatraju da je Komisija trebala definirati tržišta na kojima se pružaju usluge zračnog prijevoza putnika prema parovima gradova između točke ishodišta i točke odredišta (u daljnjem tekstu: tržišta I i O).

Budući da u članku 72. privremenog okvira nije pojašnjena metoda prema kojoj valja definirati relevantna tržišta, Opći sud podsjeća na to da mjere dokapitalizacije iz privremenog okvira imaju za cilj otklanjanje ozbiljnog poremećaja u gospodarstvu neke države članice, podupiranjem, osobito, održivosti poduzetnika pogođenih pandemijom bolesti Covid-19 kako bi se struktura njihova kapitala ponovno vratila na prethodnu razinu. Predmet tih mjera potpore je dakle ukupna financijska situacija korisnika i, općenitije, gospodarskog sektora o kojem je riječ.

U tom kontekstu, sporna mjera imala je u biti za cilj osigurati likvidnost društava grupe Lufthansa te to da poremećaji uzrokovani pandemijom bolesti Covid-19 ne ugroze njihovu održivost, a ne poduprijeti prisutnost navedene grupe na nekoj zračnoj liniji. Stoga je Komisija valjano istaknula da je predmetna mjera bila usmjerena na očuvanje opće sposobnosti grupe Lufthansa za pružanje usluga zračnog prijevoza te da, prema tome, nije bilo prikladno ispitati učinak sporne mjere na svakom pojedinom tržištu I i O.

Argumenti tužiteljâ koji se temelje na pristupu koji se primjenjuje u području kontrole koncentracija, u skladu s kojim se relevantna tržišta definiraju prema ishodištu i odredištu, također nisu uvjerljivi s obzirom na to da ta analogija ne uzima u dovoljnoj mjeri u obzir specifičnosti privremenog okvira i predmetne mjere koja s određenim tržištima I i O nije povezana više nego s drugima.

Stoga u svrhu primjene članka 72. privremenog okvira Komisija može, a da pritom ne poćini oćitu pogrešku u ocjeni, definirati relevantna trţišta za svaku zraćnu luku zasebno.

Opći sud nadalje odbacuje prigovore koje je društvo Ryanair istaknulo podredno, a prema kojima je Komisija pogrešno primijenila pristup svake zraćne luke zasebno, ogranićavajući svoje ispitivanje na zraćne luke u Uniji u kojima grupa Lufthansa ima svoju bazu. U vezi s tim, Opći sud primjećuje da s obzirom na to da Ryanair nije u dovoljnoj mjeri dokazao da je grupa Lufthansa vjerojatno imala znaćajnu trţišnu snagu u zraćnim lukama u kojima nije imala bazu, Komisija je mogla valjano iskljućiti te zraćne luke iz svojih analiza. Osim toga, u podrućju drţavnih potpora Komisija nije ovlaštena ispitivati ima li grupa Lufthansa znaćajnu trţišnu snagu u zraćnoj luci koja se nalazi izvan Unije.

b. Postojanje znaćajne trţišne snage grupe Lufthansa u relevantnim zraćnim lukama

Budući da su svi argumenti tuţiteljâ u vezi s definicijom relevantnih trţišta odbijeni kao neosnovani, Opći sud analizira, na drugom mjestu, prigovore koji se odnose na postojanje znaćajne trţišne snage grupe Lufthansa u zraćnim lukama koje je Komisija ispitala.

Budući da koncept znaćajne trţišne snage nije definiran u privremenom okviru ni, općenitije, u podrućju drţavnih potpora, Opći sud zapoćinje analizu primjećujući da se taj koncept mora smatrati u bitnom istovjetnim konceptu vladajućeg poloţaja iz prava trţišnog natjecanja. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, takav vladajući poloţaj definira se kao poloţaj gospodarske snage koji uţiva neko poduzeće, a koji mu omogućava da sprijeći odrţavanje stvarnog trţišnog natjecanja na relevantnom trţištu tako što mu pruţa mogućnost da se ponaša do znatne mjere neovisno o svojim konkurentima, dobavljaćima ili kupcima te naposljetku potrošaćima.

U pobijanoj odluci, kako je ispravljena, Komisija je temeljila svoju analizu postojanja znaćajne gospodarske snage grupe Lufthansa u deset ispitanih zraćnih luka<sup>443</sup> na udjelu slotova te grupe u tim zraćnim lukama, razini zagušenja u tim zraćnim lukama te na udjelu slotova koje drţe konkurenti, vodeći također raćuna o broju zrakoplova koje u određenim zraćnim lukama drţi navedena grupa i broju zrakoplova koje drţe njezini konkurenti.

S tim u vezi, Opći sud utvrđuje da ti kriteriji, koji se u biti odnose na kapacitet zraćne luke i pristup zraćnih prijevoznika njezinoj infrastrukturi, ne pruţaju izravne informacije u pogledu trţišnih udjela grupe Lufthansa na trţištu na kojem se pruţaju usluge zraćnog prijevoza putnika u ispitanim zraćnim lukama. Međutim, s obzirom na to da je omjer trţišnih udjela koje drţe ta grupa i njezini konkurenti valjan pokazatelj postojanja znaćajne trţišne snage, Komisija nije mogla zanemariti ćimbenike koji pruţaju s time povezane informacije, kao što su broj letova i sjedala ponuđenih iz zraćnih luka o kojima je rijeć ili prema njima. Iz toga slijedi da je Komisija, time što je propustila uzeti u obzir sve relevantne ćimbenike kako bi ocijenila trţišnu snagu grupe Lufthansa u zraćnim lukama o kojima je rijeć, poćinila oćitu pogrešku u ocjeni.

Nadalje, Komisija je u svakom slućaju poćinila oćitu pogrešku u ocjeni i time što je samo na temelju kriterija koje je ispitala zakljućila da je grupa Lufthansa uţivala znaćajnu trţišnu snagu u zraćnim lukama Frankfurt i Munchen tijekom ljetne sezone 2019. i zimske sezone 2019./2020., ali da to nije bilo slućaj u odnosu na druge relevantne zraćne luke. U tom pogledu, Opći sud navodi da opća ocjena kriterija koje je Komisija analizirala za zraćne luke Dusseldorf i Beć tijekom ljetne sezone 2019. dokazuje postojanje, s jedne strane, izrazito visokog udjela slotova grupe Lufthansa u zraćnoj luci Dusseldorf i, s druge strane, visokog udjela slotova u zraćnoj luci Beć, ukljućujući u vremenu najveće

---

<sup>443</sup> Odnosno zraćnim lukama Berlin Tegel, Bruxelles, Dusseldorf, Frankfurt, Hamburg, Munchen, Palma de Mallorca, Stuttgart, Beć i Hannover

gužve, visoku razinu zagušenja dvaju zračnih luka uz gotovo potpuno zagušenje za vrijeme najveće gužve i slab položaj konkurenata navedene grupe. Stoga već samo na temelju tih kriterija Komisija nije opravdano mogla zaključiti da grupa Lufthansa nije imala značajnu tržišnu snagu u zračnim lukama Düsseldorf i Beč, barem tijekom ljeta 2019. U svakom slučaju, podaci koji su doveli Komisiju do zaključka da je grupa Lufthansa imala značajnu tržišnu snagu u zračnim lukama Frankfurt i München nisu se suštinski razlikovali od onih koji su se odnosili na zračne luke Düsseldorf i Beč, barem što se tiče ljetne sezone 2019. Na toj osnovi Opći sud prihvaća prigovore tužiteljâ.

### c. Strukturne obveze

Na trećem i posljednjem mjestu, Opći sud ispituje prigovore kojima se osporava nekoliko aspekata strukturnih obveza koje je Komisija prihvatila na temelju članka 72. privremenog okvira s ciljem očuvanja stvarnog tržišnog natjecanja u zračnim lukama Frankfurt i München.

Na temelju navedenog članka 72. države članice mogu, kad predlažu takve mjere, predložiti strukturne obveze ili obveze praćenja poslovanja predviđene u Obavijesti o korektivnim mjerama<sup>444</sup>. U skladu s tom obavijesti, predložene obveze moraju u potpunosti riješiti probleme tržišnog natjecanja, biti potpune i učinkovite sa svih točaka gledišta i moraju se, štoviše, moći učinkovito i brzo izvršiti. U tom kontekstu, Komisija je posebno dužna ispitati sve relevantne elemente koji se odnose na samu predloženu mjeru poput vrste, veličine i opsega predložene mjere, procijenjene na temelju strukture i karakteristika svojstvenih tržištu na kojem se javljaju problemi tržišnog natjecanja, uključujući položaj stranaka i drugih subjekata na tržištu.

Također treba uzeti u obzir specifičnosti prava o državnim potporama te, osobito, privremeni okvir, koji obuhvaća zahtjev u vezi s dodatnim mjerama. Budući da potpore dodijeljene u skladu s tim okvirom imaju za cilj osigurati operativni kontinuitet održivih poduzeća tijekom pandemije bolesti Covid-19, obveze navedene u njegovu članku 72. moraju biti osmišljene tako da se njima osigurava to da korisnik nakon dodjele potpore ne stekne veću tržišnu snagu od one koju je uživao prije izbijanja bolesti Covid-19 i tako da se na relevantnim tržištima očuva stvarno tržišno natjecanje.

U predmetnom slučaju pobijana odluka predviđala je, kao mjere koje je Savezna Republika Njemačka predložila u skladu s člankom 72. privremenog okvira, da društvo DLH u svakoj od zračnih luka Frankfurt i München prenese 24 slotova na dan kao i dodatna sredstva u skladu sa zahtjevima regulatora slotova kako bi se omogućio prijenos slotova.

S tim u vezi, tužitelji osporavaju, među ostalim, postupak prijenosa slotova koji je potvrđen pobijanom odlukom, a koji se trebao odvijati u dvije faze. U prvoj fazi slotovi su trebali biti ponuđeni samo „novim sudionicima“. Ako se nakon određenog razdoblja duljeg od nekoliko sezona slotovi ne bi prenijeli na „novog sudionika“, oni bi u drugoj fazi bili stavljani na raspolaganje prijevoznicima koji već imaju bazu u tim dvjema zračnim lukama.

Podsjećajući na Komisijinu obvezu da ispita sve relevantne elemente koji se odnose na predložene obveze u odnosu na strukturu i karakteristike svojstvene relevantnom tržištu, uključujući položaj stranaka i drugih subjekata na tržištu, Opći sud utvrđuje da je Komisija propustila ispitati primjerenost isključenja iz prve faze postupka konkurenata koji su već imali baze u zračnim lukama Frankfurt i München. U pobijanoj odluci Komisija naima nije navela nijedan razlog kojim bi se moglo dokazati da je to isključenje bilo nužno kako bi se očuvalo stvarno tržišno natjecanje na relevantnim tržištima.

---

<sup>444</sup> Obavijest Komisije o dopuštenim korektivnim mjerama u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 139/2004 i Uredbom Komisije (EZ) br. 802/2004 (SL 2008., C 267, str. 1.)

U ovom je slučaju takvo ispitivanje bilo tim potrebnije s obzirom na to da je strukturu tržišta u zračnim lukama Frankfurt i München karakterizirao, prema samoj pobijanoj odluci, višestruko snažniji položaj grupe Lufthansa u usporedbi sa snagom položaja njezinih najbližih konkurenata koji su već imali bazu u tim zračnim lukama, tako da je isključenje potonjih konkurenata tijekom prve faze postupka moglo imati za posljedicu daljnje fragmentiranje tržišnog natjecanja u tim zračnim lukama. Nadalje, činjenica da bi najbliži konkurenti grupe Lufthansa, koji bi zbog svoje prisutnosti u zračnim lukama Frankfurt i München mogli biti bolje pozicionirani za stjecanje portfelja dotičnih slotova i jačanje konkurentskog pritiska, mogli postati prihvatljivi tijekom druge faze postupka ne dovodi u pitanje taj zaključak jer njihova prihvatljivost ovisi o neuspjehu prve faze.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud zaključuje da Komisija, time što je iz prve faze postupka prijenosa slotova isključila konkurente koji su već imali bazu u zračnim lukama Frankfurt i München, nije ispitala sve elemente relevantne za predloženu obvezu te je stoga počinila očitu pogrešku u ocjeni.

Što se tiče prijenosa slotova društva DLH u zračnim lukama Frankfurt i München, društvo Condor je, nadalje, tvrdilo da je Komisija povrijedila obvezu obrazlaganja jer nije navela po čemu je, s jedne strane, zahtjev iz pobijane odluke da se prijenos slotova izvrši uz naknadu, a ne besplatno, u skladu s važećim pravilima te, s druge strane, kako taj zahtjev čini obveze dovoljno atraktivnima za mogućeg stjecatelja.

S tim u vezi, Opći sud primjećuje da je zahtjev da se prijenos slotova mora izvršiti uz naknadu bio od ključne važnosti u shemi pobijane odluke, tako da je Komisija morala iznijeti razloge zbog kojih je smatrala da je taj zahtjev u skladu s važećim pravilima u tom području. Međutim, budući da nema nikakvih naznaka o razlozima koji su naveli Komisiju da smatra da bi prijenos slotova trebao biti plaćen, a ne besplatan, te da taj zahtjev ne bi umanjio privlačnost navedenih slotova i, prema tome, učinkovitost s time povezanih obveza, Opći sud utvrđuje da Komisija nije ispunila svoju obvezu obrazlaganja pobijane odluke.

S obzirom na sve navedeno, Opći sud zaključuje da pobijana odluka, kako je ispravljena, sadržava više pogrešaka i nepravilnosti te je stoga poništava.

### **Presuda od 13. rujna 2023., ITD i Danske Fragtmænd/Komisija (T-525/20, [EU:T:2023:542](#))**

*„Državne potpore – Poštanski sektor i cestovni prijevoz tereta – Konkurentova pritužba – Unos u kapital javnog poduzetnika svojem društvu kćeri – Odluka kojom se utvrđuje nepostojanje državne potpore nakon faze prethodnog ispitivanja – Matično društvo grupe koju zajednički kontroliraju dvije države članice – Odobravanje unosa u kapital od strane matičnog društva grupe – Pripisivost državi”*

PostNord Logistics A/S društvo je za cestovni prijevoz robe u Danskoj, u cijelosti u vlasništvu društva PostNord Group AB. Potonje je društvo kći u 100-postotnom vlasništvu društva PostNord AB, čiji je temeljni kapital u 40-postotnom vlasništvu Kraljevine Danske, a u 60-postotnom vlasništvu Kraljevine Švedske.

Društvo PostNord Group odlučilo je krajem 2018. povećati kapital u korist društva PostNord Logistics u iznosu od 115 milijuna danskih kruna (oko 15,4 milijuna eura), čiji je prvi obrok isplaćen 20. prosinca

2018. (u daljnjem tekstu: povećanje kapitala). S obzirom na iznos o kojem je riječ, društvo PostNord Group je to povećanje kapitala podnijelo na prethodno odobrenje upravnom odboru PostNorda.

U tim je okolnostima ITD<sup>445</sup>, profesionalno udruženje koje okuplja danska prijevozna i logistička društva, podnio pritužbu Europskoj komisiji navodeći, među ostalim, da povećanje kapitala predstavlja nezakonitu državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem.

Smatrajući osobito da povećanje kapitala, s obzirom na to da nije pripisivo ni Danskoj Državi ni Švedskoj Državi, ne predstavlja državnu potporu, Komisija je odbila tu pritužbu, a da pritom nije pokrenula službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a<sup>446</sup>.

Odlučujući o tužbi za poništenje koju su podnijeli ITD i konkurentsko društvo PostNord Logisticsa, Opći sud djelomično poništava tu odluku Komisije s obrazloženjem da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što nije pokrenula službeni istražni postupak unatoč ozbiljnim poteškoćama u ocjeni povećanja kapitala s obzirom na članak 107. UFEU-a.

### **Ocjena Općeg suda**

Podnošenje pritužbe kojom se Komisiju obavještava o navodnoj nezakonitoj potpori dovodi do pokretanja faze prethodnog ispitivanja predviđene člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Kad Komisija, nakon tog prethodnog ispitivanja, utvrdi da ne postoje nikakve sumnje u pogledu spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem, u mjeri u kojoj ona ulazi u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, donosi odluku o neospornosti. Suprotno tomu, u slučaju postojanja ozbiljnih poteškoća tijekom ispitivanja prirode predmetne mjere ili spojivosti s unutarnjim tržištem, potrebno je pokrenuti službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. U vezi s potonjim slučajem, iz sudske prakse proizlazi da nedostatnost ili nepotpunost ispitivanja koje je Komisija provela tijekom postupka prethodnog ispitivanja jest indicija postojanja takvih poteškoća.

S obzirom na ta načela, tužitelji su, u biti, tvrdili da zaključak Komisije prema kojem se povećanje kapitala ne može pripisati Danskoj Državi i Švedskoj Državi proturječi okolnostima ovog slučaja, što bi dokazalo postojanje ozbiljnih poteškoća zbog kojih je potrebno pokrenuti službeni istražni postupak.

U tom pogledu, Opći sud ističe da, iako je točno da se pripisivost povećanja kapitala Danskoj Državi i Švedskoj Državi ne može izvesti iz same okolnosti da je PostNord Groupa, koja je bila dužna odobriti navedeno povećanje kapitala, javno poduzeće, Komisija je ipak trebala ispitati treba li smatrati da su tijela javne vlasti bila na bilo koji način uključena u donošenje te mjere.

Međutim, iako je utvrdio da je Komisija ispitala uključenost danskih i švedskih tijela u povećanju kapitala s obzirom na dvanaest različitih čimbenika, Opći sud smatra da to ispitivanje i Komisijin zaključak o nepostojanju uključenosti upućuju na ozbiljne poteškoće, koje su je mogle obvezati na pokretanje službenog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

U tom pogledu Opći sud smatra, kao prvo, da se argumentima koje su istaknuli tužitelji, prema kojima se upravni odbor PostNorda sastojao od jedanaest članova – od kojih je imenovanje osam članova bilo u nadležnosti ministara Danske Države i Švedske Države, među kojima su dva bila i visoki dužnosnici – nastoji utvrditi da je u trenutku povećanja kapitala PostNord imao ograničenu neovisnost

---

<sup>445</sup> ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (u daljnjem tekstu: ITD)

<sup>446</sup> Odluka Komisije C(2020) 3006 *final* od 12. svibnja 2020. o državnim potporama SA.52489 (2018/FC) – Danska i SA.52658 – Švedska (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)



u odnosu na te države članice. Okolnost da Komisija nije pravilno uzela u obzir te organizacijske elemente, koji su mogli predstavljati nezanemarivu indiciju pripisivosti povećanja kapitala Danskoj Državi i Švedskoj Državi, dokazuje nepotpunost i nedostatnost njezina ispitivanja te stoga predstavlja prvu naznaku postojanja ozbiljnih poteškoća.

Budući da organizacijske veze između javnog poduzeća i države koja mu je vlasnik načelno nisu dovoljne za utvrđivanje pripisivosti državi mjere koju je to poduzeće poduzelo, Opći sud se, kao drugo, poziva na druge znakove uključenosti danske i švedske vlasti kojima je Komisija mogla raspolagati, a koji potvrđuju nepotpunost i nedostatnost njezina ispitivanja.

U tom pogledu Opći sud najprije ističe da Komisija nije ispitala može li se postojanje dijaloga o restrukturiranju djelatnosti društva PostNord u Danskoj, koji se odvijao između potonjeg društva te Danske Države i Švedske Države, odnositi na djelatnost društva PostNord Logistics, iako je taj element ITD iznio u svojoj pritužbi kao indiciju nadzorne uloge i kontrole koju su navedene države imale nad povećanjem kapitala koji je odobrilo društvo PostNord.

Nadalje, Opći sud naglašava da PostNord, koji najprije pruža poštanske usluge na nacionalnoj razini u Danskoj i Švedskoj i čija su društva kćeri, osim toga, u tim državama zadužena za pružanje univerzalne poštanske usluge, ostvaruje ciljeve od općeg interesa koji ulaze u nadležnost navedenih država. Međutim, iako se tom okolnošću, prema sudskoj praksi, nastoji utvrditi da danska i švedska javna tijela posebnu pozornost posvećuju odlukama koje je donio PostNord, Komisija nije uzela u obzir taj element u svojoj analizi pripisivosti povećanja kapitala navedenim državama, kako ga je odobrio PostNord.

Naposlijetku, Opći sud utvrđuje da ocjena Komisije, prema kojoj iznos povećanja kapitala u apsolutnoj vrijednosti nije mogao pobuditi sumnje u pogledu uključenosti Danske Države i Švedske Države u donošenje te mjere, još jednom dokazuje nepotpunost i nedostatnost njezina ispitivanja, tim više što je taj iznos, od otprilike 15,4 milijuna eura, prelazio prag iznad kojeg se za unutarnje kapitalne uloge u grupi moralo pribaviti odobrenje društva PostNord, čiji je upravni odbor bio usko povezan s tim državama.

Budući da su tužitelji, stoga, podnijeli dokaz o postojanju ozbiljnih poteškoća koje Komisija nije prevladala prilikom ispitivanja povećanja kapitala s obzirom na članak 107. UFEU-a, Opći sud prihvaća njihovu tužbu u dijelu u kojem je usmjerena protiv dijela pobijane odluke u kojem je Komisija, bez pokretanja službenog istražnog postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, zaključila da to povećanje kapitala nije pripisivo ni Danskoj Državi ni Švedskoj Državi i da, slijedom toga, ne predstavlja državnu potporu.

### **Presuda od 20. rujna 2023., Belgija/Komisija (T-131/16 RENV, [EU:T:2023:561](#))<sup>447</sup>**

*„Državne potpore – Program potpora koji je provela Belgija – Odluka kojom se program potpora proglašava nespojivim s unutarnjim tržištem i nezakonitim te nalaže povrat isplaćene potpore – Prethodno porezno mišljenje (tax ruling) – Oporeziva dobit – Oslobođenje od oporezivanja viška dobiti – Prednost – Selektivnost – Narušavanje tržišnog natjecanja – Povrat“*

---

<sup>447</sup> Zajednički kratki prikaz za predmete Belgija/Komisija (T-131/16 RENV) i Magnetrol International i dr./Komisija (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 i T-832/16)

**Presuda od 20. rujna 2023., Magnetrol International i dr./Komisija  
(T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16,  
T-444/16, T-800/16 i T-832/16, [EU:T:2023:565](#))**

*„Državne potpore – Program potpora koji je provela Belgija – Odluka kojom se program potpora proglašava nespojivim s unutarnjim tržištem i nezakonitim te nalaže povrat isplaćene potpore – Prethodno porezno mišljenje (tax ruling) – Oporeziva dobit – Oslobođenje od oporezivanja viška dobiti – Prednost – Selektivnost – Povrat“*

U razdoblju od 2004. do 2014. belgijska porezna uprava izdala je prethodna porezna mišljenja (*tax rulings*) belgijskim subjektima multinacionalnih grupa poduzetnika. Na temelju tih su prethodnih poreznih mišljenja navedeni subjekti mogli smanjiti svoju poreznu osnovicu u Belgiji odbijanjem dobiti koja se smatra „viškom“ od dobiti koju su zabilježili. Prema mišljenju belgijskih poreznih tijela, taj višak dobiti proizlazio je iz sinergije, ekonomije razmjera odnosno drugih prednosti koje su posljedica pripadnosti multinacionalnoj grupi te stoga nije bio pripisiv predmetnim belgijskim subjektima.

Odlukom od 11. siječnja 2016.<sup>448</sup> Komisija je utvrdila da sustav oslobođenja od oporezivanja viška dobiti, na temelju kojeg je Kraljevina Belgija izdala prethodna porezna mišljenja, predstavlja program državnih potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, koji je nespojiv s unutarnjim tržištem. Smatrajući da je taj sustav bio proveden protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, Komisija je naložila da se izvrši povrat tako dodijeljenih potpora od njihovih korisnika, čiji je konačni popis naknadno morala utvrditi Kraljevina Belgija.

Povodom tužbe za poništenje koju su podnijeli Kraljevina Belgija i više poduzetnika koji su bili navedeni u Komisijinoj odluci odnosno na koje se odnosilo prethodno porezno mišljenje, u presudi od 14. veljače 2019.<sup>449</sup> Opći sud poništio je Komisijinu odluku uz obrazloženje da je Komisija pogrešno utvrdila da je riječ o programu potpora.

Slijedom Komisijine žalbe, Sud, s jedne strane, ukida presudu Općeg suda i, s druge strane, konačno odbija tužbene razloge kojima se dovodilo u pitanje postojanje programa potpora i Komisijina nadležnost<sup>450</sup>. S obzirom na to da stanje postupka nije dopuštalo da se odluči o sporu u dijelu na koji su se odnosili tužbeni razlozi za poništenje koje Opći sud još nije bio ispitao, Sud je vratio predmet Općem sudu na odlučivanje o tim tužbenim razlozima.

U postupku nakon vraćanja predmeta na ponovno suđenje Opći sud odbija sve tužbene razloge za poništenje koji su mu podneseni te, slijedom toga, u cijelosti odbija tužbe Kraljevine Belgije i poduzetnikâ tužiteljâ.

### **Ocjena Općeg suda**

U potporu svojim tužbama za poništenje Kraljevina Belgija i poduzetnici tužitelji osporavali su, među ostalim, postojanje prednosti koja proizlazi iz sustava viška dobiti i njegovu selektivnost.

---

<sup>448</sup> Odluka Komisije (EU) 2016/1699 od 11. siječnja 2016. o programu državnih potpora u pogledu izuzeća [oslobođenja] od oporezivanja viška dobiti SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) koji je provela Belgija (SL 2016., L 260, str. 61., u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

<sup>449</sup> Presuda od 14. veljače 2019., *Belgija i Magnetrol International/Komisija* (T-131/16 i T-263/16, [EU:T:2019:91](#))

<sup>450</sup> Presuda od 16. rujna 2021., *Komisija/Belgija i Magnetrol International* (C-337/19 P, [EU:C:2021:741](#))

Kad je riječ o referentnom sustavu, odnosno općem ili „uobičajenom“ poreznom sustavu u odnosu na koji treba analizirati dva prethodna elementa, Kraljevina Belgija i tužitelji prigovorili su Komisiji da je pogriješila kad je zaključila da sustav poreza na dobit trgovačkih društava u Belgiji predviđa oporezivanje ukupne zabilježene dobiti društava, zanemarujući mogućnost provedbe usklađivanja. Osim toga, Komisija je pogrešno isključila sustav viška dobiti iz navedenog referentnog sustava.

Međutim, u tom pogledu iz primjenjivih odredbi Zakonika o porezima na dohodak proizlazi da oporezivu dobit čini, u osnovi, ukupna dobit koju zabilježe poduzetnici koji su porezni obveznici u Belgiji. Naime, ta zabilježena dobit predstavljala je polazišnu točku za izračun navedenog poreza, koja je mogla biti predmet zakonom predviđenih usklađivanja na višu i na nižu vrijednost. Međutim, dok je primjenjivim zakonodavstvom usklađivanje dobiti na nižu vrijednost bilo uvjetovano dvama uvjetima, odnosno time da je dobit belgijskog subjekta koja se usklađuje uključena u dobit drugog povezanog društva i da bi to potonje društvo bilo ostvarilo tu dobit da su bili primjenjivi uvjeti slični onima dogovorenima između neovisnih društava, oslobođenje od oporezivanja viška dobiti koje su belgijska porezna tijela primjenjivala u svojim prethodnim poreznim mišljenjima nije bilo podvrgnuto tom dvostrukom uvjetu. S obzirom na to utvrđenje, Opći sud smatra da je Komisija pravilno zaključila da sustav oslobođenja od oporezivanja viška dobiti, kako su ga primjenjivala belgijska porezna tijela, nije činio dio referentnog sustava primjenjivog u ovom slučaju.

Opći sud također odbija kritike koje su Kraljevina Belgija i poduzetnici tužitelji iznijeli u pogledu utvrđenja u pobijanoj odluci o postojanju prednosti kojom se pogodovalo korisnicima prethodnih poreznih mišljenja.

S jedne strane, Opći sud potvrđuje da je Komisija doista ispitala kriterij prednosti i iznijela elemente koje je uzela u obzir kako bi utvrdila postojanje prednosti. Činjenica da je analiza prednosti bila uključena u odjeljak koji je obuhvaćao i ispitivanje selektivnosti nema utjecaja u tom pogledu. S druge strane, Opći sud ističe da je provedba sustava viška dobiti, koja se sastojala u odobravanju oslobođenja protivno primjenjivim zakonskim uvjetima, mogla dovesti do smanjenja poreza koji bi subjekti korisnici inače morali platiti. U tim okolnostima, Komisiji se ne može prigovoriti to što je utvrdila da je taj program bio takve prirode da je svoje korisnike stavljao u povoljniji položaj.

Usto, Opći sud odbija različite prigovore istaknute protiv utvrđenja koje je Komisija izvela slijedom svojeg glavnog rasuđivanja prema kojem sustav viška dobiti odstupa od općeg sustava poreza na dobit trgovačkih društava u Belgiji jer praksa belgijskih poreznih tijela – koja se sastojala od jednostranog usklađivanja na nižu vrijednost, pri čemu nije bilo potrebno utvrditi da je dobit koja se usklađuje bila uključena u dobit drugog društva i da je riječ o dobiti koju bi to drugo društvo ostvarilo da su predmetne transakcije bile sklopljene između neovisnih društava – nije bila predviđena navedenim sustavom. Opći sud također odbija prigovore istaknute protiv Komisijina zaključka prema kojem prednost koja proizlazi iz takve prakse belgijskih poreznih tijela, kojom se odstupa od referentnog sustava, nije bila dostupna svim subjektima koji su se nalazili u pravno i činjenično sličnoj situaciji.

Kao prvo, Opći sud presuđuje da, s obzirom na upravnu praksu poreznih tijela, Komisija nije počinila pogrešku kada je utvrdila da se prema subjektima koji su činili dio multinacionalne grupe i koji su se koristili oslobođenjem od oporezivanja viška dobiti postupalo različito u odnosu na druge subjekte u Belgiji koji se nisu koristili tim oslobođenjem, iako su se ti subjekti nalazili u činjenično i pravno usporedivoj situaciji s obzirom na cilj općih poreznih pravila, odnosno oporezivanje ukupne oporezive dobiti svih društava rezidentnih u Belgiji odnosno društava koja u Belgiji posluju preko stalne poslovne jedinice.

Kao drugo, Opći sud utvrđuje da Komisija nije počinila ni pogrešku u ocjeni kada je tvrdila da je predmetni sustav bio selektivan jer je isključivao društva koja su odlučila da neće izvršiti ulaganja u Belgiji, da ondje neće centralizirati djelatnosti niti otvoriti radna mjesta. Naime, iz uzorka prethodnih poreznih mišljenja analiziranog u pobijanoj odluci proizlazi da su sva ta mišljenja bila izdana slijedom

prijedlogâ podnositelja zahtjeva da provedu ulaganja u Belgiji, premjeste određene djelatnosti u Belgiju ili tamo otvore određen broj radnih mjesta.

Kao treće, budući da se nijedno porezno mišljenje iz navedenog uzorka nije odnosilo na subjekte koji pripadaju malim grupama poduzetnika, Komisiji se ne može prigovoriti ni to što je tvrdila da je predmetni sustav bio selektivan jer nije bio otvoren poduzetnicima koji su pripadali malim grupama.

U tim okolnostima Opći sud ne smatra potrebnim ispitati prigovore istaknute protiv rasuđivanja o selektivnosti koje je Komisija iznijela podredno, a koje se temelji na tome da se oslobođenjem od oporezivanja viška dobiti odstupilo od načela nepristrane transakcije.

Usto, Opći sud odbija argumentaciju Kraljevine Belgije prema kojoj sustav viška dobiti nije bio financiran iz državnih sredstava jer višak dobiti nije bio u njezinoj poreznoj nadležnosti.

U tom pogledu Opći sud pojašnjava da se na temelju općeg sustava oporezivanja dobiti trgovačkih društava u Belgiji ukupan iznos dobiti koju zabilježe rezidentna društva, u osnovi, oporezuje u Belgiji. Stoga je Komisija, uzimajući u obzir izbor koji je belgijski zakonodavac učinio prilikom izvršavanja svoje porezne nadležnosti, mogla zaključiti da je neoporezivanje viška dobiti belgijskih subjekata multinacionalnih grupa, iako je u osnovi bila riječ o oporezivoj dobiti, predstavljalo gubitak sredstava koja pripadaju toj državi.

Nije uvjerljiva ni argumentacija Kraljevine Belgije prema kojoj je oslobođenje od oporezivanja viška dobiti, kako su ga primjenjivala porezna tijela, bilo opravdano prirodom i općom strukturom poreznog sustava te, konkretnije, ciljem izbjegavanja dvostrukog oporezivanja. Naime, u praksi takvo oslobođenje nije bilo uvjetovano dokazivanjem da je višak dobiti uključen u dobit drugog povezanog društva ni da je on stvarno bio oporezovan u drugoj državi. Komisija je stoga pravilno zaključila da predmetni sustav oslobođenja nije predstavljao nužno i proporcionalno rješenje za situacije dvostrukog oporezivanja.

Komisija također nije počinila pogrešku time što je utvrdila da je sustav oslobođenja od oporezivanja viška dobiti narušavao ili prijetio da će narušiti tržišno natjecanje te da je mogao utjecati na trgovinu unutar Unije.

U tom pogledu Opći sud ističe da je predmetni sustav oslobođenja mogao utjecati na aktivnosti unutar grupa poduzetnika koje su uključivale belgijske subjekte jer su se odluke o ulaganjima, lokalizaciji djelatnosti i otvaranju radnih mjesta mogle donositi kako bi ti belgijski subjekti ostvarili dobit koja bi zatim bila oslobođena od oporezivanja u Belgiji. U tim se okolnostima Komisiji ne može prigovoriti to što je smatrala da su potpore dodijeljene na temelju prethodnih poreznih mišljenja mogle utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje.

Usto, Opći sud odbija tužbene razloge Kraljevine Belgije i poduzetnikâ tužiteljâ koji se temelje na pogreškama koje je Komisija počinila kada je kao korisnike predmetnog sustava utvrdila belgijske subjekte koji su ishodili prethodno porezno mišljenje i multinacionalne grupe kojima su pripadali.

U tom pogledu Opći sud navodi da je Komisija u pobijanoj odluci istaknula elemente koji su joj omogućili da izvede zaključak o postojanju, u načelu, veza kontrole unutar multinacionalnih grupa poduzetnika kojima su pripadali belgijski subjekti koji su ishodili prethodna porezna mišljenja. Uzimajući u obzir te elemente, Komisija nije prekoračila svoju široku marginu prosudbe kada je smatrala da su navedene grupe s tim subjektima činile gospodarsku jedinicu koja je korisnik državnih potpora na temelju predmetnog sustava, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. S obzirom na ta razmatranja, Komisija nije povrijedila ni načelâ pravne sigurnosti i zakonitosti time što je naložila da se izvrši povrat nezakonitih potpora od navedenih grupa.

Osim toga, iz pobijane odluke također proizlazi da je Komisija, u skladu sa sudskom praksom, pružila objašnjenja koja su Kraljevini Belgiji omogućavala da provjeri pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika, kako u pogledu korisnika od kojih je trebalo zahtijevati povrat potpora tako i u pogledu iznosa koji je trebalo vratiti.

U tom istom kontekstu Opći sud odbija argumente poduzetnikâ tužiteljâ koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti jer je bilo naloženo da se povrat izvrši od svih korisnika, neovisno o njihovoj veličini, sredstvima i stupnju složenosti. Naime, budući da je povrat državnih potpora jedina posljedica njihove nezakovitosti i nespojivosti s pravilima u području državnih potpora, on ne može ovisiti o situaciji njihovih korisnika.

Naposljetku, Opći sud odbija prigovor poduzetnikâ tužiteljâ koji se temelji na tome da se pobijanom odlukom, time što se njome nalaže povrat iznosa jednakog porezu koji bi teretio dobit korisnikâ da prethodna porezna mišljenja nisu bila izdana, bez uzimanja u obzir eventualnih pozitivnih usklađivanja koja je druga porezna uprava mogla provesti na temelju viška dobiti, nalaže povrat iznosa koji bi mogao biti viši od prednosti koju su primili korisnici.

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da, s jedne strane, Komisija nije dužna provesti analizu dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju koji se temelji na programu potpora. Pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika nužno je provjeriti tek u stadiju povrata potpora. S druge strane, te u svakom slučaju, pobijana odluka nema nikakav utjecaj na prava na koja bi se svaki porezni obveznik mogao pozvati na temelju primjenjivih ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja kako bi, među ostalim, ishodio odgovarajuće usklađivanje svoje oporezive dobiti nakon usklađivanja na višu vrijednost koje provedu porezna tijela drugih jurisdikcija.

### **Presuda od 27. rujna 2023., Banco Santander i dr./Komisija (T-12/15, T-158/15 i T-258/15, [EU:T:2023:583](#))**

*„Državne potpore – Sustav potpora koji je provela Španjolska – Odbitci na porez na dobit kojima se poduzetnicima porezno rezidentima u Španjolskoj dopušta amortizacija financijskog goodwilla koji proizlazi iz neizravnih stjecanja vlasničkih udjela u inozemnim poduzetnicima kroz izravna stjecanja vlasničkih udjela u inozemnim holding društvima – Odluka kojom se sustav potpora proglašava nezakonitim i nespojivim s unutarnjim tržištem te se nalaže povrat isplaćenih potpora – Odluka 2011/5/EZ – Odluka 2011/282/EU – Područje primjene – Povlačenje akta – Pravna sigurnost – Legitimna očekivanja“*

Kako bi se španjolske poduzetnike potaknulo na inozemna ulaganja, člankom 12. stavkom 5. španjolskog Zakona o porezu na dobit (u daljnjem tekstu: TRLIS)<sup>451</sup> predviđa se, pod određenim uvjetima, porezna amortizacija financijskog goodwilla u slučaju stjecanja vlasničkih udjela od najmanje 5 % u inozemnom poduzetniku. U svrhu te odredbe financijski goodwill definiran je kao dio razlike između kupovne cijene vlasničkog udjela i njegove knjigovodstvene vrijednosti na dan stjecanja, koja nije iskazana kao roba, i prava inozemnog trgovačkog društva.

---

<sup>451</sup> Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades (Zakon 43/1995 o porezu na dobit) od 27. prosinca 1995. (BOE br. 310 od 28. prosinca 1995., str. 37072.)

Taj sustav porezne amortizacije (u daljnjem tekstu: predmetni sustav) bio je predmet nekoliko pitanja zastupnika u Europskom parlamentu 2005. i 2006.<sup>452</sup>. U svojim odgovorima od 19. siječnja i 17. veljače 2006. Europska komisija tvrdila je da navedeni sustav ne ulazi u područje primjene pravila o državnim potporama.

Dopisom od 26. ožujka 2007. Komisija je ipak pozvala španjolska tijela da joj dostave podatke radi ocjene doseg i učinaka predmetnog sustava, osobito u pogledu vrsta obuhvaćenih transakcija. Španjolska tijela u odgovoru su pojasnila da se samo financijski goodwill koji proizlazi iz izravnih stjecanja vlasničkih udjela može odbiti u okviru predmetnog sustava.

Budući da je pokrenula formalni istražni postupak odlukom koja je objavljena u sažetom obliku u prosincu 2007., Komisija je donijela odluke 2011/5<sup>453</sup> i 2011/282<sup>454</sup> kojima se predmetni sustav proglašava nespojivim s unutarnjim tržištem (u daljnjem tekstu: početne odluke). Međutim, s obzirom na legitimna očekivanja koja su kod određenih poduzetnika korisnika nastala zbog Komisijinih odgovora od 19. siječnja i 17. veljače 2006., ta je institucija priznala da se taj sustav može nastaviti primjenjivati tijekom cijelog razdoblja amortizacije koje je njime predviđeno na stjecanja udjela izvršena prije objave odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka, odnosno, pod određenim uvjetima, prije objave Odluke 2011/282.

Španjolska tijela obavijestila su Komisiju u travnju 2012. da je španjolska Glavna porezna uprava donijela novo obvezujuće mišljenje prema kojem je financijski goodwill – koji proizlazi iz, više ne samo izravnih nego sada također i neizravnih stjecanja udjela u inozemnim poduzetnicima, uključujući i one već stečene – obuhvaćen predmetnim sustavom (u daljnjem tekstu: novo upravno tumačenje).

Nakon što je pokrenula drugi formalni istražni postupak, Komisija je odlukom od 15. listopada 2014.<sup>455</sup> utvrdila da novo upravno tumačenje nije obuhvaćeno početnim odlukama i da predstavlja novu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem. Usto, Komisija je odbila priznati postojanje legitimnih očekivanja određenih poduzetnika korisnika u uvjetima koji su u tom pogledu utvrđeni u početnim odlukama. Slijedom toga, Komisija je zahtijevala da Kraljevina Španjolska okonča sustav potpora koji proizlazi iz novog upravnog tumačenja i da naloži povrat svih potpora dodijeljenih na temelju tog sustava.

Odlučujući o više tužbi za poništenje koje su podnijeli španjolski poduzetnici korisnici porezne amortizacije financijskog goodwilla koja proizlazi iz neizravnih stjecanja vlasničkih udjela u inozemnim

---

<sup>452</sup> Taj je sustav već doveo, među ostalim, do presuda od 21. prosinca 2016., *Komisija/World Duty Free Group i dr.* (C-20/15 P i C-21/15 P, [EU:C:2016:981](#)); od 6. listopada 2021., *Sigma Alimentos Exterior/Komisija* (C-50/19 P, [EU:C:2021:792](#)); od 6. listopada 2021., *World Duty Free Group i Španjolska/Komisija* (C-51/19 P i C-64/19 P, [EU:C:2021:793](#)); od 6. listopada 2021., *Banco Santander/Komisija* (C-52/19 P, [EU:C:2021:794](#)); od 6. listopada 2021., *Banco Santander i dr./Komisija* (C-53/19 P i C-65/19 P, [EU:C:2021:795](#)); od 6. listopada 2021., *Axa Mediterranean/Komisija* (C-54/19 P, [EU:C:2021:796](#)); od 6. listopada 2021., *Prosegur Compañía de Seguridad/Komisija* (C-55/19 P, [EU:C:2021:797](#)) i od 15. studenoga 2018., *Deutsche Telekom/Komisija* (T-207/10, [EU:T:2018:786](#)).

<sup>453</sup> Odluka Komisije 2011/5/EZ od 28. listopada 2009. o poreznoj amortizaciji financijskog goodwilla pri stjecanju vlasničkih udjela u inozemnim trgovačkim društvima C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) koju je primijenila Španjolska (SL 2011., L 7, str. 48.)

<sup>454</sup> Odluka Komisije 2011/282/EU od 12. siječnja 2011. o poreznoj amortizaciji financijskog goodwilla pri stjecanju vlasničkih udjela u inozemnim trgovačkim društvima C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) koju je primijenila Španjolska (SL 2011., L 135, str. 1.)

<sup>455</sup> Odluka Komisije (EU) 2015/314 od 15. listopada 2014. o državnoj potpori SA.35550 (13/C) (prijašnji 13/NN) (prijašnji 12/CP) koju je provela Španjolska – Program porezne amortizacije financijskog goodwilla pri stjecanju vlasničkih udjela u inozemnim trgovačkim društvima (SL 2015., L 56, str. 38, u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

poduzetnicima, Opći sud poništava pobijanu odluku zbog povrede načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

### **Općena Općeg suda**

U potporu svojim tužbama tužitelji su osporavali, kao prvo, to što je Komisija kvalificirala novo upravno tumačenje kao novu potporu. U tom kontekstu oni su u biti tvrdili da su neizravna stjecanja vlasničkih udjela već bila obuhvaćena početnim odlukama, tako da Komisija više nije imala pravo donijeti pobijanu odluku posebno u pogledu te vrste transakcija.

U tom pogledu Opći sud najprije ističe da iz teksta početnih odluka proizlazi da je, unatoč jamstvima koja su španjolska tijela dala tijekom upravnog postupka, prema kojima se predmetni sustav odnosio samo na izravna stjecanja udjela, Komisija razmotrila taj sustav kao da se odnosio i na izravna i neizravna stjecanja vlasničkih udjela. Usto, iz elemenata koje je Komisija iznijela u pobijanoj odluci ne može se valjano zaključiti da je novim upravnim tumačenjem prošireno područje primjene članka 12. stavka 5. TRLIS-a.

S obzirom na ta razmatranja, Opći sud utvrđuje da su, suprotno onomu što je Komisija zaključila u pobijanoj odluci, početne odluke već obuhvaćale neizravna stjecanja vlasničkih udjela u svrhu primjene predmetnog sustava.

U tim okolnostima Opći sud zatim razmatra je li Komisija imala pravo donijeti pobijanu odluku, uzimajući u obzir područje primjene početnih odluka.

U tom pogledu Opći sud naglašava da se pobijanom odlukom od Kraljevine Španjolske zahtijeva da naloži povrat svih potpora dodijeljenih provedbom predmetnog sustava, kako je primijenjen na neizravna stjecanja udjela, dok neke od tih potpora nisu bile obuhvaćene obvezom povrata na temelju početnih odluka zbog legitimnih očekivanja koja je Komisija u njima priznala. Međutim, takav rezultat jednak je opozivu početnih odluka u dijelu u kojem su se odnosile na neizravna stjecanja udjela.

U skladu s člankom 9. Uredbe br. 659/1999<sup>456</sup>, u vezi s njezinim člankom 13. stavkom 3., opoziv odluke doista je moguć u slučaju kada se odluka temeljila na netočnim podacima dostavljenim tijekom postupka koji su bili presudni čimbenik u donošenju odluke. Međutim, nijedan element iz spisa ne dokazuje da se Komisija, koja se na njih uostalom nije pozivala, oslonila na netočne informacije dostavljene tijekom upravnog postupka koji je doveo do pobijane odluke.

Isto tako, iako su prethodno navedene odredbe Uredbe br. 659/1999 samo poseban izraz općeg pravnog načela prema kojem je dopušten retroaktivan opoziv nezakonitog upravnog akta na temelju kojeg su nastala subjektivna prava, Komisija nikada nije tvrdila da su početne odluke bile nezakonite u dijelu u kojem su se odnosile na neizravna stjecanja udjela. Naime, u ovom slučaju uopće nije riječ o opozivu nezakonitog akta, nego o opozivu dviju zakonskih odluka, odnosno početnih odluka u dijelu u kojem se odnose na neizravna stjecanja udjela.

Doista, prema ustaljenoj sudskoj praksi, retroaktivan opoziv zakonitog upravnog akta koji je stvorio subjektivna prava ili dodijelio slične prednosti protivan je općim načelima prava.

U tom pogledu Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da je početnim odlukama Kraljevini Španjolskoj dodijeljeno subjektivno pravo da provede predmetni sustav u pogledu određenih stjecanja udjela i,

---

<sup>456</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.)

podredno, poduzetnicima korisnicima da ne moraju vratiti određene nezakonite potpore i, s druge strane, da je pobijanom odlukom kasnije opozvano to pravo u pogledu neizravnih stjecanja udjela. Stoga, osim što se njome ugrožava načelo pravne sigurnosti, pobijanom odlukom dovedena su u pitanje legitimna očekivanja za koja su španjolska tijela i predmetni poduzetnici mogli zaključiti da postoje iz početnih odluka u pogledu njihove primjene na neizravna stjecanja vlasničkih udjela.

S obzirom na tu pogrešku koja se tiče prava, a koju je počinila Komisija, Opći sud u cijelosti poništava pobijanu odluku.

Kao drugo, Opći sud prihvaća, podredno, prigovore tužiteljâ koji se temelje na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja s obzirom na odgovore Komisije na pitanja članova Europskog parlamenta iz 2006.

Naime, prema mišljenju Općeg suda, Komisija je tim izjavama Parlamentu dala precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva koja su bila takve prirode da su korisnici predmetnog sustava, bilo na temelju svojih izravnih ili neizravnih stjecanja vlasničkih udjela, imali opravdana očekivanja u pogledu toga da je predmetni program potpora bio zakonit, u smislu da nije bio obuhvaćen područjem primjene pravila o državnim potporama i da stoga nijedna prednost koja proizlazi iz navedenog sustava nije mogla biti predmet postupka povrata.

Osim toga, činjenica da su tužitelji znali za početno upravno tumačenje koje je isključivalo neizravna stjecanja vlasničkih udjela iz područja primjene članka 12. stavka 5. TRLIS-a ne lišava legitimiteta očekivanja koja su oni mogli izvesti iz Komisijinih izjava. Naime, prema sudskoj praksi, u svrhu ocjene legitimnih očekivanja korisnika predmetnog sustava treba uzeti u obzir samo Komisijine izjave i postupanja.

Stoga, pod pretpostavkom da je imala pravo donijeti pobijanu odluku, Komisija nije mogla, a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava, odbiti u toj odluci priznati legitimna očekivanja korisnicima predmetnog sustava na temelju njihovih neizravnih stjecanja vlasničkih udjela izvršenih prije objave odluke o pokretanju prvog formalnog istražnog postupka, odnosno, pod određenim uvjetima, prije objave Odluke 2011/282, na isti način kao u početnim odlukama.

### **Presuda od 20. prosinca 2023., Ryanair i Malta Air/Komisija (Air France-KLM i Air France; COVID-19) (T-494/21, [EU:T:2023:831](#))**

*„Državne potpore – Potpora koju je Francuska dodijelila društvima Air France i Air France KLM u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 – Dokapitalizacija – Odluka kojom se državna potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Bitan utjecaj na tužiteljev položaj na tržištu – Dopuštenost – Utvrđivanje korisnika potpore u kontekstu grupe društava“*

Francuska Republika u travnju 2020. prijavila je Europskoj komisiji plan potpore u korist zračnog prijevoznika Air France, koji je društvo kći holdinga Air France-KLM. Prijavljena potpora sastojala se, s jedne strane, od državnog jamstva u visini od 90 % na zajam koji je dodijelio konzorcij banaka u iznosu od 4 milijarde eura i, s druge strane, od dioničarskog zajma u iznosu od najviše 3 milijarde eura.

Nadalje, u ožujku 2021. Francuska Republika prijavila je Komisiji plan potpore u korist društva Air France i holdinga Air France-KLM radi dokapitalizacije tih dvaju društava u iznosu od 4 milijarde eura povećanjem kapitala i konverzijom prethodno navedenog dioničarskog zajma u hibridni instrument koji je izjednačen sa sudjelovanjem u vlasničkom kapitalu holdinga.

Cilj tih mjera, koje su bile dio niza drugih mjera kojima se pružala potpora društvima koja su dio grupe Air France-KLM, bilo je financiranje neposrednih potreba za likvidnošću društva Air France i holdinga Air France-KLM kako bi im se pomoglo da svladaju negativne posljedice pandemije bolesti COVID-19.



Odlukom od 4. svibnja 2020. (u daljnjem tekstu: odluka Air France)<sup>457</sup>, koja je ispravljena dva puta, i to u prosincu 2020. i u srpnju 2021., te Odlukom od 5. travnja 2021. (u daljnjem tekstu: Odluka Air France-KLM i Air France)<sup>458</sup>, Komisija je zaključila da prijavljene mjere predstavljaju državne potpore spojive s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a<sup>459</sup> i njezine Komunikacije od 19. ožujka 2020. naslovljene „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covid-19“<sup>460</sup>.

Komisija je u odluci Air France smatrala da su korisnici prijavljene potpore bili društvo Air France i njegova društva kćeri. Stoga se ni holding Air France-KLM ni njegova druga društva kćeri, uključujući društvo KLM i društva koja je potonje društvo kontroliralo, nisu smatrali korisnicima te mjere. Komisija je u odluci Air France-KLM i Air France utvrdila da su i društvo Air France i njegova društva kćeri i holding Air France-KLM i njegova društva kćeri korisnici prijavljene potpore, uz jedinu iznimku društva KLM i njegovih društava kćeri.

Zračni prijevoznici, društva Ryanair i Malta Air, podnijeli su tužbe za poništenje prethodno navedenih Komisijinih odluka. Te tužbe prihvaća osmo prošireno vijeće Općeg suda koje utvrđuje da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni prilikom utvrđivanja korisnika prijavljenih potpora te je stoga povrijedila članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a. U tom okviru Opći sud daje pojašnjenja u pogledu utvrđivanja korisnika mjere potpore u kontekstu grupe društava.

### **Ocjena Općeg suda**

U potporu svojim tužbama tužitelji su osobito osporavali, s jedne strane, isključenje holdinga Air France-KLM i društva KLM (Odluka Air France) i, s druge strane, društva KLM (Odluka Air France-KLM i Air France), iz opsega korisnika prijavljenih mjera.

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da, iako Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti za utvrđivanje korisnika prijavljene mjere potpore, sud Unije ipak mora provjeriti ne samo materijalnu točnost podnesenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost, nego i to predstavljaju li ti elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir te jesu li oni takve prirode da podupiru zaključke koji su iz njih izvedeni.

Usto, iz sudske prakse i iz Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore<sup>461</sup> proizlazi da se za potrebe primjene pravila o državnim potporama može smatrati da nekoliko odvojenih pravnih subjekata čini

---

<sup>457</sup> Odluka Komisije C(2020) 2983 *final* od 4. svibnja 2020. o državnoj potpori SA.57082 (2020/N) – Francuska – COVID-19 – Privremeni okvir, članak 107. stavak 3. točka (b) – Jamstvo i dioničarski zajam u korist društva Air France, kako je ispravljena odlukama C(2020) 9384 *final* od 17. prosinca 2020. i C (2021) 5701 *final* od 26. srpnja 2021.

<sup>458</sup> Odluka Komisije C(2021) 2488 *final* od 5. travnja 2021. o državnoj potpori SA.59913. – Francuska – COVID-19 – Dokapitalizacija društava Air France i Air France KLM i Odluka Komisije C(2020) 2983 *final* od 4. svibnja 2020. o državnoj potpori SA.57082 (2020/N) – Francuska – COVID-19 – Privremeni okvir, članak 107. stavak 3. točka (b) – Jamstvo i dioničarski zajam u korist društva Air France, kako je ispravljena odlukama Komisije C(2020) 9384 *final* od 17. prosinca 2020. i C (2021) 5701 *final* od 26. srpnja 2021. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke)

<sup>459</sup> Na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice mogu se pod određenim uvjetima smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.

<sup>460</sup> Komunikacija Komisije od 20. ožujka 2020. – Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVIDA-19 (SL 2020., C 91 I, str. 1.), kako je izmijenjena 4. travnja 2020. (SL 2020., C 112 I, str. 1.), 13. svibnja 2020. (SL 2020., C 164, str. 3.) i 29. lipnja 2020. (SL 2020., C 218, str. 3.) (u daljnjem tekstu: Privremeni okvir).

<sup>461</sup> Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (SL 2016., C 262, str. 1.)

jednu gospodarsku jedinicu. Među elementima koji se uzimaju u obzir radi utvrđivanja postojanja takve gospodarske jedinice nalaze se osobito veze na osnovi kapitala te strukturne, funkcionalne i gospodarske veze između predmetnih subjekata, ugovori koji predviđaju dodjelu prijavljene potpore i kontekst u kojem se ona nalazi.

S obzirom na ta pojašnjenja, Opći sud najprije ističe da veze na osnovi kapitala i strukturne veze unutar grupe Air France-KLM, kako su opisane u pobijanim odlukama, imaju za cilj dokazati da različiti pravni subjekti unutar navedene grupe čine jednu gospodarsku jedinicu za potrebe primjene pravila u području državnih potpora. U tom pogledu Opći sud naglašava da iz Komisijinih utvrđenja proizlazi da holding Air France-KLM stvarno izvršava nadzor nad društvima Air France i KLM tako što izravno ili neizravno sudjeluje u njihovu upravljanju te tako sudjeluje u gospodarskoj djelatnosti koju oni obavljaju. Nadalje, u skladu s navedenim utvrđenjima, na razini grupe Air France-KLM postoji centralizirani postupak donošenja odluka i određena koordinacija za koju su zaduženi mješoviti organi sastavljeni od visokih predstavnika holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM, barem u pogledu donošenja određenih važnih odluka.

Usto, Komisijin zaključak da holding Air France-KLM i društva Air France i KLM ne čine gospodarsku jedinicu za potrebe utvrđivanja korisnika prijavljenih mjera potpore pobijen je, usto, funkcionalnim i gospodarskim vezama koje postoje između tih subjekata. Naime, opis navedenih veza u pobijanim odlukama, kao i različiti primjeri na koje se u tom pogledu pozivaju društva Ryanair i Malta Air svjedoče o određenoj funkcionalnoj, poslovnoj i financijskoj integraciji i suradnji između navedenih subjekata.

Nadalje, Opći sud ističe da se, suprotno Komisijinoj argumentaciji, ugovornom okviru na temelju kojeg su dodijeljene prijavljene mjere potpore, kao i obvezama koje je Francuska Republika preuzela u okviru Odluke Air France-KLM i Air France ne protivi kvalifikacija holdinga Air France-KLM i društava Air France i KLM kao jedne gospodarske jedinice. U tom pogledu Opći sud pojašnjava da se ni na temelju ugovornih odredbi koje je navela Komisija ni na temelju obveza koje je preuzela Francuska Republika ne može ograničiti krug korisnika prijavljenih mjera na društvo Air France, odnosno na holding Air France-KLM i Air France. Osim toga, u odnosu na Odluku Air France-KLM i Air France, Opći sud naglašava da bi poboljšanje financijskog položaja holdinga Air France-KLM nakon prijavljene mjere u svakom slučaju dovelo do isključivanja opasnosti od stečaja tog holdinga, a time i stečaja njegova društva kćeri KLM i društava koje potonje društvo kontrolira.

S obzirom na kronološku i strukturnu vezu koja postoji između mjera koje su predmet pobijanih odluka i naglašavajući da je Odluka Air France-KLM i Air France donesena prije donošenja druge odluke kojom se izmjenjuje Odluka Air France, Opći sud usto utvrđuje da je postojanje svake od tih odluka Komisija trebala uzeti u obzir prilikom razmatranja prijavljenih mjera. Dakle, Komisija nije objasnila razlog zbog kojeg je u pobijanim odlukama drukčije definirala korisnike prijavljenih mjera potpore.

Naposlijetku, Opći sud odbija Komisijinu argumentaciju prema kojoj prijavljene mjere potpore imaju, u krajnjem slučaju, samo obične sekundarne učinke u odnosu na holding Air France-KLM i njegova druga društva kćeri (Odluka Air France) te u odnosu na društvo KLM i njegova društva kćeri (Odluka Air France-KLM i Air France). U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da predvidljivi učinci navedenih mjera s *ex ante* točke gledišta upućuju na to da predviđeno rješenje za financiranje može koristiti cijeloj grupi Air France-KLM poboljšanjem njezina ukupnog financijskog položaja. Međutim, u skladu s Komisijinom Obavijesti o pojmu državne potpore, takvo rješenje za financiranje upućuje na postojanje barem neizravne prednosti u korist grupe Air France-KLM, uključujući društvo KLM i njegova društva kćeri.

S obzirom na sve te elemente, Opći sud zaključuje da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je isključila, s jedne strane, holding Air France-KLM i njegova druga društva kćeri, uključujući društvo KLM i njegova društva kćeri (Odluka Air France) i, s druge strane, društvo KLM i njegova društva kćeri (Odluka Air France-KLM i Air France), iz opsega korisnika prijavljenih mjera potpore.

Budući da je to pogrešno utvrđivanje korisnika moglo utjecati na cjelokupnu analizu spojivosti prijavljenih mjera s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i Privremenog okvira, Opći sud poništava pobijane odluke.

## IV. Dizajni

### Presuda od 22. ožujka 2023., B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elektroda za umetanje u plamenik) (T-617/21, [EU:T:2023:152](#))

*„Dizajn Zajednice – Postupak za proglašenje dizajna ništavim – Registrirani dizajn Zajednice koji prikazuje elektrodu za umetanje u plamenik – Razlog za ništavost – Članak 4. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 6/2002 – Sastavni dio složenog proizvoda“*

Društvo Hypertherm, Inc. nositelj je dizajna Zajednice koji prikazuje elektrodu za umetanje u plamenik koji je sastavni dio sustava rezanja plazmom. Društvo B&Bartoni spol. s.r.o. podnijelo je Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) zahtjev za proglašavanje tog dizajna ništavim zbog toga što ne ispunjava uvjete za zaštitu dizajna Zajednice jer elektroda nije bila vidljiva pri normalnoj upotrebi plamenika<sup>462</sup>. Odjel za poništaje najprije je prihvatio taj zahtjev, ali ga je potom odbilo žalbeno vijeće, koje je smatralo da se proizvod prikazan u osporavanom dizajnu, odnosno predmetna elektroda, ne može smatrati sastavnim dijelom složenog proizvoda.

Opći sud u proširenom vijeću tumači pojam „sastavni dio složenog proizvoda“ u skladu s člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 6/2002. Prvi put se izjašnjava o pitanju može li potrošni dio, poput elektroda u ovom slučaju, biti sastavni dio složenog proizvoda.

#### **Ocjene Općeg suda**

Opći sud najprije navodi da pitanje odgovara li proizvod pojmu „sastavni dio složenog proizvoda“ treba ocjenjivati od slučaja do slučaja, ovisno o skupu relevantnih pokazatelja. Stoga, kako bi ocijenio je li predmetna elektroda sastavni dio složenog proizvoda, on ispituje relevantnost četiriju pokazatelja koje je žalbeno vijeće uzelo u obzir u pobijanoj odluci.

Kao prvo, Opći sud smatra da je potrošna priroda elektrode relevantni pokazatelj za ocjenu je li ona sastavni dio složenog proizvoda. Konkretnije, u nedostatku definicije pojma „sastavni dio složenog proizvoda“ u Uredbi br. 6/2002, standardna obilježja potrošnog proizvoda, kao što su nepostojanje čvrste i trajne veze sa složenim proizvodom, kao i redovna kupnja i zamjena elektrode zbog njezina kratkog roka trajanja, relevantni su pokazatelji na temelju kojih se može utvrditi što čini sastavni dio složenog proizvoda. U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da su dijelovi složenog proizvoda sastavni dijelovi namijenjeni ugradnji u industrijski ili zanatski složeni predmet, koji se mogu zamijeniti dopuštajući rastavljanje i ponovno sastavljanje tog proizvoda. Međutim, predmetna elektroda kao potrošni dio plamenika, osmišljena je kako bi se u njega jednostavno umetnula, brzo potrošila ili koristila, i koju krajnji korisnik lako zamjenjuje, a da ta radnja ne zahtijeva rastavljanje i ponovno sastavljanje takvog proizvoda. Osim toga, krajnji korisnik, koji redovito kupuje i zamjenjuje elektrodu, može percipirati i ocijeniti njezina obilježja, neovisno o tome ostaje li elektroda vidljiva nakon što je umetnuta u plamenik.

---

<sup>462</sup> U skladu s člankom 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 6/2002 od 12. prosinca 2001. o dizajnu Zajednice (SL 2002., L 3, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 45. i ispravci SL 2018., L 72, str. 42. i SL 2020., L 415, str. 89.), dizajn primijenjen na proizvod ili sadržan u proizvodu koji čini sastavni dio složenog proizvoda smatra se novim i ima individualni karakter samo ako sastavni dio, nakon što je ugrađen u složeni proizvod, ostaje vidljiv pri normalnoj upotrebi tog proizvoda.

Kao drugo, Opći sud smatra da je pitanje zahtijeva li zamjena proizvoda rastavljanje i ponovno sastavljanje složenog proizvoda također relevantan čimbenik koji treba uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li takav proizvod njegov sastavni dio. Naime, uzimanje u obzir „rastavljanja” i „ponovnog sastavljanja” utemeljeno je na Uredbi br. 6/2002<sup>463</sup> i sudskoj praksi Suda<sup>464</sup>. Stoga je za proizvod koji prigodom svoje zamjene ne zahtijeva rastavljanje i ponovno sastavljanje proizvoda u koji je ugrađen i koji je izričito osmišljen da bi ga krajnji korisnici redovito i jednostavno mogli zamjenjivati, manje vjerojatno da bude sastavni dio složenog proizvoda od proizvoda koji obično zamjenjuju stručnjaci koji imaju posebno stručno znanje za provedbu te zamjene. U ovom slučaju zamjena elektrode ostaje jednostavan postupak za krajnjeg korisnika koji se ne može smatrati „rastavljanjem” i „ponovnim sastavljanjem” plamenika u smislu Uredbe br. 6/2002.

Kao treće, Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da je potpunost složenog proizvoda, bez predmetne elektrode, relevantan pokazatelj za ocjenu pojma „sastavni dio složenog proizvoda”. U tom pogledu on ističe da pri kupnji plamenika bez elektrode ili kad je ona uklonjena iz plamenika, krajnji korisnik ga neće percipirati kao manjkavog ili nepotpunog. S druge strane, bez tih dijelova, krajnji korisnik ne bi percipirao složeni proizvod kao potpuni proizvod koji se može uobičajeno upotrebljavati ili kao proizvod koji je u dobrom stanju. Osim toga, ako plamenik i sustav rezanja plazmom ne mogu ispuniti svoju funkciju, odnosno rezanje ili dubljenje metala, bez ugrađene elektrode, to ne znači da se elektroda mora smatrati sastavnim dijelom složenog proizvoda. Naime, tvrdnja da, kada proizvod ne može ispuniti funkciju za koju je namijenjen bez drugog proizvoda, potonji treba smatrati sastavnim dijelom prvog proizvoda, značila bi da bi se velik broj različitih proizvoda, osobito potrošnih, bez kojih složeni proizvodi ne mogu ispuniti funkciju za koju su namijenjeni, pogrešno smatrao sastavnim dijelom navedenih složenih proizvoda.

S druge strane, činjenica da se plamenik može ponuditi na tržištu bez elektrode i da se potonja često oglašava i prodaje odvojeno također predstavlja relevantan pokazatelj za utvrđivanje je li predmetna elektroda sastavni dio složenog proizvoda. Točno je da svaki proizvođač ostaje slobodan prodavati složeni proizvod s njegovim dijelovima ili ih prodavati odvojeno i takva poslovna odluka nije odlučujući element za ocjenu toga predstavlja li proizvod sastavni dio složenog proizvoda. Međutim, neuobičajeno je da kupnja složenog proizvoda ne uključuje njegove stvarne sastavne dijelove. U ovom se slučaju složeni proizvod o kojem je riječ, odnosno plamenik prodaje ili s predmetnom elektrodom ili bez nje.

Kao četvrto i posljednje, Opći sud smatra da je zamjenjivost elektrode pokazatelj koji treba uzeti u obzir u toj analizi. Naime, proizvod koji se ne može zamijeniti drugim neistovjetnim proizvodom ili koji se može koristiti u različitim složenim proizvodima može u načelu biti trajno povezan i prilagođen navedenom složenom proizvodu i tako činiti njegov sastavni dio. Slijedom toga, činjenica da se predmetna elektroda može zamijeniti nekom drugom elektrodom i da plamenici različitih vrsta mogu koristiti predmetnu elektrodu pokazatelj je koji treba uzeti u obzir kako bi se utvrdilo da ta elektroda ne čini sastavni dio složenog proizvoda.

S obzirom na ta razmatranja, Opći sud smatra da su pokazatelji na koje se oslonilo žalbeno vijeće relevantni i zaključuje da ono nije počinilo pogrešku time što je zaključilo da predmetna elektroda predstavlja zaseban proizvod, a ne sastavni dio složenog proizvoda.

---

<sup>463</sup> Članak 3. točka (c) Uredbe br. 6/2002

<sup>464</sup> Presuda od 20. prosinca 2017., Acacia i D'Amato (C-397/16 i C-435/16, [EU:C:2017:992](#), t. 65.)



## V. Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja

### 1. Venezuela

#### Presuda od 13. rujna 2023., Venezuela/Vijeće (T-65/18 RENV, [EU:T:2023:529](#))

*„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli – Zabrana prodaje, isporuke, prijenosa ili izvoza određene robe i usluga – Pravo na saslušanje – Obveza obrazlaganja – Materijalna netočnost činjenica – Očita pogreška u ocjeni – Međunarodno javno pravo“*

Uzimajući u obzir pogoršanje stanja u pogledu ljudskih prava, vladavine prava i demokracije, Vijeće Europske unije donijelo je 2017. mjere ograničavanja s obzirom na stanje u Bolivarijanskoj Republici Venezueli (u daljnjem tekstu: Venezuela). Člancima 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063<sup>465</sup> u biti se predviđa zabrana prodaje, isporuke, prijenosa ili izvoza opreme koja se može upotrijebiti u svrhu unutarnje represije i usluga povezanih s navedenom opremom i vojnom opremom bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u toj zemlji.

Venezuela je 2018. podnijela tužbu za poništenje Uredbe 2017/2063 u dijelu u kojem se njezine odredbe na nju odnose. Potom je prilagodila svoju tužbu kako bi njome obuhvatila i Odluku 2018/1656<sup>466</sup> i Provedbenu uredbu 2018/1653<sup>467</sup>, akte kojima je Vijeće produljilo i izmijenilo donesene mjere ograničavanja. Presudom od 20. rujna 2019. Opći sud odbacio je tu tužbu kao nedopuštenu zbog toga što sporne mjere nisu izravno utjecale na pravnu situaciju Venezuele<sup>468</sup>. Odlučujući o žalbi, Sud je presudom od 22. lipnja 2021.<sup>469</sup> ukinuo odluku Općeg suda i utvrdio da Venezuela ima aktivnu procesnu legitimaciju protiv članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063<sup>470</sup>. Također je vratio predmet Općem sudu na ponovno suđenje kako bi odlučio o meritumu.

U svojoj se presudi, koju je donio u velikom vijeću i kojom odbija tužbu, Opći sud izjašnjava o pitanju o kojem se dosad nije odlučivalo, a koje se tiče tužbe koju je podnijela treća država u području mjera ograničavanja, o pravu Venezuele na saslušanje i o navodnim povredama međunarodnog prava na koje se poziva.

#### **Ocjena Općeg suda**

Opći sud najprije utvrđuje da mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6., i 7. pobijane uredbe predstavljaju mjere ograničavanja općeg dosega, jer, u skladu s člankom 215. stavkom 1.

---

<sup>465</sup> Uredba Vijeća (EU) 2017/2063 od 13. studenoga 2017. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2017., L 295, str. 21., u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

<sup>466</sup> Odluka Vijeća (ZVSP) 2018/1656 od 6. studenoga 2018. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 10.)

<sup>467</sup> Provedbena uredba Vijeća (EU) 2018/1653 od 6. studenoga 2018. o provedbi Uredbe (EU) 2017/2063 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 1.)

<sup>468</sup> Presuda od 20. rujna 2019., **Venezuela/Vijeće** (T-65/18, [EU:T:2019:649](#))

<sup>469</sup> Presuda od 22. lipnja 2021., **Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu)** (C-872/19 P, [EU:C:2021:507](#))

<sup>470</sup> Sud je u toj presudi naveo da je prvotna presuda postala pravomoćna u pogledu nedopuštenosti tužbe u odnosu na Provedbenu uredbu 2018/1653 i Odluku 2018/1656.

UFEU-a, predstavljaju mjere koje prekidaju ili smanjuju gospodarske odnose s trećom zemljom u pogledu određene robe i usluga. Te mjere nisu usmjerene protiv utvrđenih fizičkih ili pravnih osoba, nego se primjenjuju na objektivno određene situacije i kategoriju osoba koje su općenito i apstraktno određene.

Kao prvo, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se temelji na povredi prava na saslušanje, Opći sud prije svega podsjeća na to da se ono ne može prenijeti u kontekstu, kao u ovom slučaju, donošenja mjera općeg doseg a i da nijedna odredba ne obvezuje Vijeće da svaku osobu, na koju se potencijalno odnosi novi kriterij općeg doseg a, obavijesti o donošenju tog kriterija. Usto, članak 41. stavak 2. točka (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima primjenjuje se na „pojedinačne mjere” donesene protiv neke osobe, pa se na tu odredbu ne može pozivati u okviru donošenja mjera općeg doseg a. Osim toga, dodaje da pobijana uredba odražava izbor Unije u području međunarodne politike. Naime, prekid ili smanjenje gospodarskih odnosa s trećom zemljom, na temelju članka 215. stavka 1. UFEU-a, dio je same definicije zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP)<sup>471</sup> kako bi tijela Unije, kao odgovor na određenu međunarodnu situaciju, mogla prema svojoj diskreciji utjecati na takvu situaciju. Međutim, saslušanje dotične treće zemlje, prema mišljenju Općeg suda, obvezivalo bi Vijeće da vodi rasprave koje nalikuju međunarodnim pregovorima s tom zemljom, čime bi se onemogućio učinak koji se želi postići uvođenjem navedenih mjera u odnosu na tu zemlju, odnosno izvršavanje pritiska kako bi se promijenilo njezino postupanje. Naposljetku, činjenica da se članci 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe izravno odnose na Venezuelu sama joj po sebi ne daje pravo na saslušanje. Uzimajući u obzir te različite elemente, Opći sud zaključuje da se Venezuela ne može pozivati na to pravo s obzirom na mjere ograničavanja koje je Vijeće donijelo u pobijanoj uredbi.

Kao drugo, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se temelji na materijalnoj netočnosti činjenica i očitoj pogrešci u ocjeni političke situacije u Venezueli, Opći sud podsjeća na to da Vijeće raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti u vezi s elementima koje treba uzeti u razmatranje pri donošenju mjera ograničavanja na temelju članka 29. UEU-a i članka 215. UFEU-a i da je nadzor koji sud Unije provodi ograničen na provjeru poštovanja pravila postupka i obrazlaganja, pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja, kao i nepostojanja očite pogreške u ocjeni činjenica i nepostojanja zlouporabe ovlasti. Taj se ograničeni nadzor posebno primjenjuje na ocjenu razmatranja primjerenosti na kojoj se te mjere temelje. Opći sud primjećuje da se u ovom slučaju člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe u biti preuzima političko stajalište Unije izraženo u Odluci 2017/2074. U tom pogledu utvrđuje da iz uvodnih izjava 1. i 8. te odluke proizlazi da se mjere ograničavanja predviđene u navedenim člancima temelje na nastavku pogoršanja stanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli te osobito na nastanku nasilja čije su ponavljanje navedene mjere ograničavanja trebale spriječiti.

Najprije, kad je riječ o dokazima koje je Vijeće iznijelo kako bi potvrdilo točnost činjenica na kojima se temelje navedene mjere, Opći sud ističe da su pribavljeni iz vjerodostojnih izvora i detaljno upućuju, među ostalim, na brutalnu represiju sustava nad disidentima i protivnicima te na pritiske prema državnoj odvjetnici Venezuele jer je istraživala djelovanje sigurnosnih snaga.

Nadalje, kad je riječ o dokazima koje je Venezuela iznijela u odgovoru, Opći sud utvrđuje da njima nije dokazano da činjenice na kojima Vijeće temelji donošenje predmetnih mjera ograničavanja sadržavaju materijalne netočnosti, s obzirom na to da se gotovo svi navedeni dokazi ne odnose na Venezuelu te se oslanjanju na dva izvješća koja potječu iz njezina režima i koja nisu potkrijepljena dokazima pribavljenima iz izvora izvan tog režima.

---

<sup>471</sup> U smislu članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a



Naposljetku, kad je riječ o ocjeni Vijeća o političkoj situaciji u Venezueli, Opći sud zaključuje da su dokazi koje je tužitelj podnio u tom pogledu zapravo slični osporavanju svrhovitosti donošenja predmetnih mjera ograničavanja. Međutim, nije na Općem sudu da vlastitom ocjenom zamijeni ocjenu Vijeća o tom pitanju jer ono, u skladu s člankom 29. UEU-a, raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti političke naravi u pogledu utvrđivanja stajališta Unije o pitanju ZVSP-a.

Kao treće i posljednje, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se temelji na uvođenju nezakonitih protumjera i povredi međunarodnog prava, Opći sud najprije podsjeća na odredbe članka 49. koji se odnosi na predmet i granice protumjera, Nacrta članaka o odgovornosti države za međunarodno protupravne čine, kojeg je donijela Komisija za međunarodno pravo Ujedinjenih naroda<sup>472</sup>. U tom pogledu naglašava da je pobijana uredba donesena kao odgovor na nastavak pogoršanja stanja u Venezueli, osobito s ciljem sprečavanja rizika od daljnjeg nasilja i kršenja ljudskih prava u toj zemlji. Osim toga, Opći sud utvrđuje da cilj mjera ograničavanja predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe nije bila reakcija na međunarodno protupravni čin koji se pripisuje Venezueli privremenim neispunjenjem međunarodnih obveza Unije. Iz toga zaključuje da one nisu protumjere u smislu članka 49. Nacrta članaka ILC-a i posljedično odbija tvrdnje Venezuele koje se odnose na navodne povrede načela nemiješanja u njezine unutarnje poslove koje je počinilo Vijeće.

Opći sud također odbija argument koji se temelji na donošenju predmetnih mjera ograničavanja bez prethodnog odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda. Podsjeća na to da se Ugovorima Vijeću dodjeljuje nadležnost za donošenje akata koji sadržavaju samostalne mjere ograničavanja<sup>473</sup>, različite od mjera koje je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda posebno preporučilo. Ističe da Venezuela u tom dijelu nije dokazala postojanje „opće prakse priznate kao pravo“, u skladu s člankom 38. stavkom 1. točkom (b) Statuta Međunarodnog suda, kojom se nalaže pribavljanje prethodnog odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda prije nego što Vijeće donese mjere ograničavanja.

Usto, kad je riječ o navodnoj povredi načela proporcionalnosti, Opći sud utvrđuje da postoji razuman odnos između mjera ograničavanja o kojima je riječ i cilja kojim se nastoji spriječiti rizik od daljnjeg nasilja, pretjerane uporabe sile i kršenja ljudskih prava. Smatra da, u pogledu ograničene prirode mjera predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe, kao i odstupanja koja su njome predviđena, navedene mjere nisu očito neprikladne niti se njima prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja te da stoga načelo proporcionalnosti nije povrijeđeno.

Stoga Opći sud odbija argumente Venezuele koji se temelje na povredi međunarodnog običajnog prava u pogledu navodnog uvođenja nezakonitih protumjera.

Naposljetku, glede argumenta Venezuele da mjere koje je Vijeće donijelo predstavljaju izvršavanje izvanteritorijalne nadležnosti Unije, zbog čega su prema međunarodnom pravu nezakonite, Opći sud ponovno podsjeća na to da se Ugovorima<sup>474</sup> Vijeću dodjeljuje nadležnost za donošenje mjera ograničavanja kojima se osobito predviđaju „prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja“. Naglašava da se predmetne mjere ograničavanja odnose na osobe i situacije koje su pod jurisdikcijom država članica *ratione loci* ili *ratione personae*.

---

<sup>472</sup> Nacrt koji je 2001. donijela Komisija za međunarodno pravo Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Nacrt članaka ILC-a). Članak 49. određuje: „1. Oštećena država može poduzeti protumjere protiv države odgovorne za međunarodno protupravni čin samo kako bi potaknula tu državu da ispunji obveze koje ima prema drugoj strani. 2. Protumjere su ograničene na privremeno neispunjenje međunarodnih obveza države koja poduzima mjere protiv odgovorne države. 3. Protumjere treba poduzeti, što je više moguće, na način koji omogućava nastavak ispunjenja predmetnih obveza.“

<sup>473</sup> Članak 29. UEU-a i članak 215. UFEU-a

<sup>474</sup> Članak 29. UEU-a i članak 215. UFEU-a

Ovlast Vijeća da donosi mjere ograničavanja dio je autonomnih mjera Unije donesenih u okviru ZVSP-a, u skladu s ciljevima i vrijednostima Unije<sup>475</sup>, odnosno osobito u skladu s ciljem promicanja u ostatku svijeta: demokracije, vladavine prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda koji predstavlja zajednički „pravni interes“ da prava o kojima je riječ budu zaštićena, u skladu sa sudskom praksom Međunarodnog suda<sup>476</sup>.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud odbija tužbu.

## 2. Ukrajina

### Presuda od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće (T-193/22, [EU:T:2023:716](#))

*„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popis osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Uvrštavanje i zadržavanje tužiteljeva imena na popisima – Pojam ‚vodeći poslovni čovjek‘ – Članak 2. stavak 1. točka (g) Odluke 2014/145/ZVSP – Prigovor nezakonitosti – Obveza obrazlaganja – Pogreška u ocjeni – Pravo na saslušanje – Pravo vlasništva – Sloboda poduzetništva – Proporcionalnost – Zloupotreba ovlasti“*

Povodom vojne agresije koju je 24. veljače 2022. počinila Ruska Federacija (u daljnjem tekstu: Rusija) protiv Ukrajine, Vijeće Europske unije donijelo je 15. ožujka 2022. Odluku (ZVSP) 2022/429<sup>477</sup> i Uredbu 2022/427<sup>478</sup> kojima se tužiteljevo ime dodaje na popise osoba, subjekata i tijela koje donosi Vijeće od 2014.<sup>479</sup> zbog potpore djelovanjima koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine.

Tužitelju, poslovnom čovjeku ruskog državljanstva, Vijeće je naredilo zamrzavanje njegovih financijskih sredstava i bankovnih računa, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (d) i (g) Odluke 2014/145, jer je on veliki dioničar ruskog konglomerata, jednog od najvećih poreznih obveznika u Rusiji, smatra se jednom od najutjecajnijih osoba u Rusiji i povezan je s ruskim predsjednikom, koji ne bi propustio nagraditi navedeni konglomerat za njegovu lojalnost prema ruskim vlastima. Te su mjere produljene

---

<sup>475</sup> Članak 3. stavak 5. UEU-a i članak 21. UEU-a

<sup>476</sup> Presude Međunarodnog suda od 5. veljače 1970., Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgija/Španjolska) (Zbornik Međunarodnog suda iz 1970., str. 3., t. 33. i 34.), od 20. srpnja 2012., Pitanja u vezi s obvezom poduzimanja kaznenog progona ili obvezom izručenja (Belgija/Senegal) (Zbornik Međunarodnog suda iz 2012., str. 422., t. 68. do 70.)

<sup>477</sup> Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/429 od 15. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 87 I, str. 44. i ispravak SL 2022., L 105, str. 67.)

<sup>478</sup> Provedbena uredba Vijeća (EU) 2022/427 od 15. ožujka 2022. o provedbi Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 87 I, str. 1. i ispravak SL 2022., L 105, str. 66.)

<sup>479</sup> Odluka Vijeća 2014/145/ZVSP od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.)

u odnosu na tužitelja Odlukom (ZVSP) 2022/1530<sup>480</sup> i Uredbom 2022/1529<sup>481</sup> od 14. rujna 2022. iz istih razloga.

Tužitelj je Općem sudu Europske unije podnio tužbu za poništenje akata Vijeća.

Opći sud u cijelosti odbija tužiteljevu tužbu za poništenje i u okviru ispitivanja prigovora nezakonitosti osobito se izjašnjava o zakonitosti kriterija za uvrštenje koje je donijelo Vijeće, a koji se temelje posebno na materijalnoj i financijskoj potpori koju je tužitelj dodijelio ruskoj vladi, i koristi koju iz toga dobiva zauzvrat, kao i o svojstvu vodeće poslovne osobe koja djeluje u gospodarskim sektorima koji osiguravaju znatan izvor prihoda ruskoj vladi.

### **Ocjena Općeg suda**

Što se tiče prigovora nezakonitosti koji je tužitelj istaknuo u pogledu članka 1. točaka (d) i (g) Uredbe 2022/330<sup>482</sup> (u daljnjem tekstu: kriterij (d) i kriterij (g)), koji prema tužiteljevu mišljenju dovodi do povrede načela pravne sigurnosti te primijene neprikladnih kriterija s obzirom na ciljeve navedenih mjera, Opći sud primjećuje da iz njezina teksta nedvojbeno proizlazi da se navedeni kriterij (d) ciljano i selektivno odnosi na osobe, čak i ako same po sebi uopće nisu povezane s destabilizacijom Ukrajine, koje pružaju materijalnu ili financijsku potporu ruskim donositeljima odluka ili od njih imaju koristi. Osim toga, taj kriterij ne zahtijeva da osobe ili subjekti na koje se odnosi imaju osobno koristi od pripajanja Krima ili od destabilizacije Ukrajine.

Što se tiče kriterija (g), Opći sud utvrđuje da se njegov tekst dovoljno jasno i precizno odnosi na vodeće poslovne osobe koje posluju u sektorima koji ruskoj vladi osiguravaju znatan izvor prihoda. Iz tog proizlazi da dotične osobe treba smatrati vodećima zbog njihove važnosti u sektoru u kojem obavljaju djelatnost i važnosti koju taj sektor ima za rusko gospodarstvo. Nadalje, postoji logična veza između potonjih osoba i cilja predmetnih mjera ograničavanja, a to je povećanje pritiska na Rusiju kao i troškova djelovanja Rusije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine. Opći sud također ističe da navedeni kriteriji, kako se tumače s obzirom na zakonodavni i povijesni kontekst u kojima su doneseni, nisu očito neprikladni s obzirom na cilj mjera i na temeljnu važnost održavanja mira. Stoga odbija prigovor koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti i prigovor kojim se osporava nužnost i prikladnost navedenih kriterija a, time i navedeni prigovor nezakonitosti.

---

<sup>480</sup> Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/1530 od 14. rujna 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 239, str. 149.)

<sup>481</sup> Provedbena uredba Vijeća (EU) 2022/1529 od 14. rujna 2022. o provedbi Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 239, str. 1.)

<sup>482</sup> Uredba Vijeća (EU) 2022/330 od 25. veljače 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 51, str. 1.). U skladu s njezinim člankom 1.:

„[...] 1. Prilog I. uključuje: [...]

(d) fizičke ili pravne osobe, subjekte ili tijela koji pružaju materijalnu ili financijsku potporu ruskim donositeljima odluka odgovornima za pripojenje Krima ili destabilizaciju Ukrajine ili koji od njih imaju koristi;

[...]

(g) vodeće poslovne osobe ili pravne osobe, subjekte ili tijela uključene u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije, koja je odgovorna za pripojenje Krima i destabilizaciju Ukrajine, te fizičke ili pravne osobe, subjekte ili tijela povezane s njima.“

Nadalje, što se tiče očite pogreške u ocjeni na koju se poziva tužitelj, koja se temelji, kao prvo, na navodnom nepostojanju dokazne vrijednosti dokaza koji su podneseni u prilog kriteriju (g), Opći sud podsjeća da za djelovanje suda Unije vrijedi načelo slobodne ocjene dokaza. Te dokaze treba ocijeniti u skladu s njihovom vjerodostojnosti provjeravanjem vjerodostojnosti podataka, a osobito s obzirom na podrijetlo dokumenta, okolnosti u kojima je izrađen i njegova adresata, i pitajući se može li se taj dokument, na temelju njegovog sadržaja, smatrati razumnim i pouzdanim. Ako u trećim zemljama ne postoje istražne ovlasti, ocjena tijela Unije može, osim toga, biti zasnovana na izvorima informacija dostupnima javnosti. U tom pogledu, Opći sud ističe da konfliktna situacija u kojoj su uključene Rusija i Ukrajina mogu posebno otežavati pristup primarnom izvoru određenih informacija, kao i prikupljanje svjedočanstava osoba koje su pristale otkriti svoje identitete i podsjeća da poteškoće u istrazi koje nastaju mogu spriječiti pružanje preciznih dokaza i objektivnih informacija. S obzirom na ta razmatranja, Opći sud u ovom slučaju zaključuje da se dokazna vrijednost dokumenata u spisu, koje je Vijeće dostavilo, ne može odbaciti.

Kao drugo, u odnosu na drugi dio tužbenog razloga, Opći sud pojašnjava, s jedne strane, da treba smatrati da se taj tužbeni razlog temelji na pogrešci u ocjeni činjenica s obzirom na kriterij (g), a ne na „očitoj“ pogrešci u ocjeni činjenica, pri čemu sudovi Unije moraju osigurati, u načelu, cjelovit nadzor zakonitosti svih akata Unije. On navodi, s druge strane, da sudski nadzor<sup>483</sup> treba biti djelotvoran i temeljiti se osobito na provjeri činjenica navedenih u obrazloženju predmetne odluke. Osim toga, ocjenu osnovanosti razloga iznesenih protiv dotične osobe treba provesti tako da se dokazi i podaci ispituju u kontekstu u kojem su smješteni. Vijeće je ispunilo obvezu u pogledu tereta dokazivanja ako je sudu Unije predočilo dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija na temelju kojih se može dokazati postojanje dovoljne veze između dotične osobe i režima ili stanja protiv kojih se vodi borba.

Kada je, kao prvo, riječ o prvotnom uvrštenju tužitelja na popise na temelju kriterija (g), Opći sud primjećuje da taj kriterij koristi pojam „vodeća poslovna osoba“ povezano sa „izvršavanjem djelatnosti u gospodarskim sektorima koji osiguravaju znatan izvor prihoda (ruskoj) vladi“ bez drugih uvjeta koji se odnosi na izravnu ili neizravnu vezu s navedenom vladom. S tim u vezi, postoji logična veza između ciljanja na te kategorije osoba i cilja predmetnih mjera ograničavanja, a to je povećanje pritiska na Rusiju kao i troška njezina djelovanja protiv Ukrajine. Opći sud naglašava da bi suprotno tumačenje bilo protivno tekstu kriterija (g) i cilju koji se želi postići. S obzirom na tekst, dotične osobe zapravo valja smatrati utjecajima zbog njihove važnosti u sektoru u kojem obavljaju djelatnost i važnosti tog sektora za rusko gospodarstvo. Što se tiče cilja predmetnih mjera ograničavanja, Opći sud podsjeća na to da on nije sankcionirati određene osobe ili subjekte zbog njihove povezanosti sa situacijom u Ukrajini ili s ruskom vladom, nego nametnuti gospodarske sankcije Rusiji kako bi se povećao pritisak na nju kao i trošak njezina djelovanja protiv Ukrajine. Iz toga zaključuje da kriterij (g) ne podrazumijeva da je Vijeće dužno dokazati postojanje uskih veza ili međuovisnosti s ruskom vladom, niti ovisi o pripisivosti tužitelju odluka koje se odnose na nastavak sukoba u Ukrajini ili o izravnoj ili neizravnoj vezi s destabilizacijom te zemlje.

U tom je pogledu, Opći sud utvrdio da Vijeće nije počinilo pogrešku u ocjeni time što je tužitelja smatralo vodećom poslovnom osobom, posebno time što ga je kvalificiralo kao velikog dioničara u konglomeratu „Alfa Group“, iako je on prenio svoje udjele u tom društvu. Naime, s obzirom na kriterij (g) pojam „vodeća poslovna osoba“ odnosi se na činjenične elemente koji se istodobno nalaze u prošlosti i vremenu, tako da se razlozi za uvrštenje tužitelja mogu odnositi na činjenično stanje koja je postojalo prije donošenja prvotnih akata i koje je izmijenjeno, a da nužno ne podrazumijeva da su mjere ograničavanja donesene u odnosu na njega na tom temelju, zastarjele.

---

<sup>483</sup> Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Što se tiče, kao drugo, zadržavanja tužiteljeva imena na popisima na temelju istog kriterija, Opći sud pojašnjava da je na Vijeću da, prilikom povremenog preispitivanja mjera ograničavanja, provede aktualnu ocjenu situacije i odredi koji je učinak prethodno donesenih mjera s obzirom na njihov cilj, a u odnosu na dotične osobe. Kako bi opravdalo to zadržavanje, Vijeće se može pozvati na iste dokaze koji su opravdali prvotno uvrštenje, s obzirom na to da su razlozi za uvrštenje ostali nepromijenjeni i da se kontekst nije promijenio na način da ti dokazi više nisu relevantni. U ovom slučaju Opći sud primjećuje da navodni prijenos tužiteljeva udjela u ABH Holdingsu nije dokazan dovoljno uvjerljivim dokazima. Slijedom toga, Vijeće je moglo pravilno smatrati da se tužiteljeva konkretna situacija nije stvarno promijenila od njegova prvotnog uvrštenja na sporne popise. Stoga Vijeće nije počinilo pogrešku u ocjeni kada je predmetne mjere ograničavanja zadržalo na snazi.

Naposljetku, kad je riječ o povredama načela proporcionalnosti, prava vlasništva, slobode poduzetništva i prava na obavljanje određenog zanimanja koje je istaknuo tužitelj, Opći sud utvrđuje da teškoće uzrokovane tužitelju nisu nerazmjerne u odnosu na važnost cilja koji se želi postići pobijanim aktima.

Stoga Opći sud odbija tužbu u cijelosti.

## VI. Poljoprivreda i ribarstvo

### Presuda od 8. ožujka 2023., Bugarska/Komisija (T-235/21, [EU:T:2023:105](#))

*„EFJP i EPFRR – Rashodi isključeni iz financiranja – Rashodi nastali za Bugarsku – Mjere promidžbe – OLAF-ovo izvješće o istrazi – Potvrda o sukladnosti – Obveza obrazlaganja”*

Europska komisija pokrenula je 2017. postupak potvrde o sukladnosti u pogledu određenih rashoda nastalih za Republiku Bugarsku u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). U obavijesti o utvrđenjima dostavljenoj toj državi članici navedeno je da je, u skladu s člankom 52. Uredbe br. 1306/2013<sup>484</sup> i s obzirom na informacije iz istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), Komisija ispitala mogućnost da se iz financiranja Unije isključi dio tih rashoda.

Prvi bilateralni sastanak između Komisije i bugarskih tijela održan je u srpnju 2017. Komisija je zatim Republici Bugarskoj dostavila prvo OLAF-ovo završno izvješće, a zatim ju je u svibnju 2018. pozvala na drugi bilateralni sastanak. Poziv se odnosio na članak 54.<sup>485</sup> Uredbe br. 1306/2013 te je njime preporučeno da se izvrši povrat plaćanja za koja se u navedenom izvješću smatralo da su nepravilno isplaćena. U svojim primjedbama na poziv Republika Bugarska izričito je obavijestila Komisiju da ne namjerava tražiti povrat spornih rashoda u bliskoj budućnosti jer još nije donesena odluka u prethodnom kaznenom postupku koji je pokrenut u tu svrhu. Komisija je u rujnu 2018. dostavila OLAF-ovo drugo završno izvješće o nepravilnostima koje se odnose na rashode o kojima je riječ.

Komisija je u kolovozu 2020. u svojem konačnom mišljenju navela da ostaje pri svojem stajalištu kojim se Republici Bugarskoj nalaže financijski ispravak na temelju članka 54. stavka 5. točaka (a) i (c) Uredbe br. 1306/2013 zbog toga što se agencija za plaćanja pokazala nepažljivom jer nije zatražila povrat spornih rashoda od svojih korisnika u rokovima utvrđenima tim odredbama.

Komisija je u veljači 2021. Provedbenom odlukom (EU) 2021/261<sup>486</sup> (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) isključila iznos od 7 656 848,97 eura iz financiranja Europske unije.

Republika Bugarska zatražila je poništenje te odluke pred Općim sudom. Tužbeni razlozi koje ističe odnose se, među ostalim, na povredu njezinih postupovnih prava, pogrešno utvrđivanje početka roka predviđenog za povrat neopravdanih plaćanja te na pogrešku u ocjeni koja se odnosi na obvezu agencije za plaćanja da postupa s dužnom pažnjom u pogledu tog povrata.

Opći sud odbija tužbu i u tom okviru odlučuje o novom pitanju tumačenja članka 52. i članka 54. stavka 5. točaka (a) i (c) Uredbe br. 1306/2013.

---

<sup>484</sup> Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredbama Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233, str. 3.). Člankom 52. utvrđuje se postupak za primjenu ispravaka u okviru poravnanja računa u slučaju nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole u državama članicama.

<sup>485</sup> Ta se odredba odnosi na postupak povrata neopravdanih plaćanja.

<sup>486</sup> Provedbena odluka Komisije (EU) 2021/261 od 17. veljače 2021. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih rashoda nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2021., L 59, str. 10.)

## Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije odbija tužbeni razlog koji je istaknula Republika Bugarska prema kojem ona tijekom postupka potvrde o sukladnosti nije ostvarila postupovna jamstva predviđena člankom 52. Uredbe br. 1306/2013 i člankom 34. Uredbe br. 908/2014<sup>487</sup>.

Doduše, obrazloženje spornog financijskog ispravka izneseno u pobijanoj odluci samo djelomično odgovara obrazloženju koje je Komisija iznijela u obavijesti o utvrđenjima kako bi opravdala pokretanje postupka potvrde o sukladnosti. Međutim, s obzirom na sadržaj poziva na drugi bilateralni sastanak, osobito navođenje nepravilnosti koje mogu opravdati financijski ispravak i korektivne mjere koje treba predvidjeti, poput povrata rashoda, može se smatrati da se tim pozivom, u biti, prilagodila obavijest o utvrđenjima.

Republika Bugarska stoga ne može tvrditi da nije razumjela da joj se može naložiti financijski ispravak ako ne pokrene postupak za povrat spornih rashoda, u skladu s člankom 54. Uredbe br. 1306/2013. Osim toga, o svim pitanjima koja se odnose na primjenu te odredbe raspravljalo se u nastavku postupka potvrde o sukladnosti.

Nadalje, Opći sud odbija argument Republike Bugarske prema kojem se samo trenutak dostave pobijane odluke, a ne OLAF-ovih završnih izvješća, može smatrati trenutkom primitka „izvještaja o kontroli ili sličnog dokumenta”, i, posljedično, početkom roka od 18 mjeseci za povrat plaćanja o kojima je riječ<sup>488</sup>.

U tom pogledu, Opći sud ističe da bi zakonodavac, da je namjeravao kao početak tog roka utvrditi trenutak službenog završetka postupka potvrde o sukladnosti, predviđen člankom 52. Uredbe br. 1306/2013, izričito uputio na provedbene akte, kao što je pobijana odluka. Usto, nije se pozvao na izvještaj o kontroli ili neki sličan dokument, s obzirom na to da upotreba ta dva pojma znači da može biti riječ o dokumentima različite prirode, dok se postupak potvrde može završiti samo donošenjem odluka.

Osim toga, cilj izvještaja o kontroli ili nekog sličnog dokumenta je navesti postojanje nepravilnosti, a ne utvrditi iznos rashoda koje treba isključiti iz financiranja Unije. Stoga, suprotno onomu što tvrdi Republika Bugarska, činjenica da na temelju OLAF-ovih završnih izvješća nije bilo moguće konačno utvrditi iznos rashoda koje treba isključiti iz financiranja Unije i da ta izvješća nisu mogla automatski dovesti do pokretanja upravnog ili sudskog postupka na nacionalnoj razini ne dovodi u pitanje njihovu kvalifikaciju kao izvještaja o kontroli ili nekih sličnih dokumenata.

Naposlijetku, Opći sud odbija tužbeni razlog prema kojem je Komisija počinila pogrešku u ocjeni time što je smatrala da agencija za plaćanja Republike Bugarske nije postupila s potrebnom dužnom pažnjom nego je djelovala s nepažnjom time što nije zahtijevala povrat spornih rashoda od njihovih korisnika u rokovima predviđenima člankom 54. Uredbe br. 1306/2013.

---

<sup>487</sup> Provedbena uredba Komisije (EU) br. 908/2014 od 6. kolovoza 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanje i drugih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, pravila o kontroli, jamstava i transparentnosti (SL 2014., L 255, str. 59. i ispravak SL 2015., L 114, str. 25.). U članku 34. navode se različite faze postupka potvrde o sukladnosti.

<sup>488</sup> Na temelju članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013, „[z]a sva neopravdana plaćanja nakon pojavljivanja nepravilnosti ili nepažnje, države članice zahtijevaju povrat od korisnika u roku 18 mjeseci nakon što su agencija za plaćanja ili tijelo odgovorno za povrat odobrili i, ovisno o slučaju, zaprimili izvještaj o kontroli ili [neki] sličan dokument u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti”.

Prema sudskoj praksi, s jedne strane, na državama je članicama da odaberu prikladan način za osiguranje učinkovitosti kontrola i hitan povrat neopravdano isplaćenih potpora. Ipak, pokretanje kaznenog postupka ne znači nužno da se nadležna tijela osim toga mogu suzdržati od donošenja bilo kakve mjere koja se odnosi, ako ne na povrat, barem na osiguranje duga koji je posljedica neopravdane isplate. S druge strane, duljina upravnih ili sudskih postupaka koje je pokrenula agencija za plaćanja ne može opravdati povredu obveze dužne pažnje kojom se državama članicama nalaže da poduzmu sve potrebne mjere za osiguravanje učinkovite zaštite financijskih interesa Unije i da povrate neopravdano isplaćena sredstva.

Međutim, na dan donošenja pobijane odluke Republika Bugarska nije pokrenula ni jedan građanski ili upravni postupak radi povrata spornih rashoda. Jedini tada pokrenuti postupak bio je kazneni postupak i nalazio se u fazi preliminarne istrage. Nije bio naveden rok za njegovo okončanje.

Osim toga, nalozima agencije za plaćanja, za koje Republika Bugarska tvrdi da su ih njezini nacionalni sudovi poništili, nastojala su se obustaviti plaćanja povezana s programima na koje su se odnosile prijave navedene u OLAF-ovim završnim izvješćima, a ne vratiti već isplaćeni iznosi. Stoga Republika Bugarska ne može opravdati nepostojanje mjera povrata tvrdeći da se mjere koje je agencija za plaćanja poduzela mogu poništiti i stoga se pokazati neučinkovitim i skupim. Osim toga, ništa ne upućuje na to da bi se protiv svih mjera za povrat spornih rashoda, da su donesene, podnijela tužba za poništenje pred nacionalnim sudovima ni da bi ih bugarski nacionalni sudovi poništili.

U tom kontekstu, Opći sud naglašava i da bi, na temelju članka 54. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 1306/2013, da je Republika Bugarska poduzela upravne mjere za povrat i da su bugarski nacionalni sudovi istodobno zaključili da nema nepravilnosti, ona tada fondu o kojem je riječ mogla kao rashod prijaviti financijski teret koji je snosila u tom pogledu.

### **Presuda od 12. srpnja 2023., Cunsorzio di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses i dr./Komisija (T-34/22, [EU:T:2023:386](#))**

*„Zaštićena oznaka zemljopisnog podrijetla – Zaštićena oznaka izvornosti – Zahtjevi za zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla ‚Jambon sec de l’Île de Beauté‘, ‚Lonzo de l’Île de Beauté‘ i ‚Coppa de l’Île de Beauté‘ – Ranije zaštićene oznake izvornosti ‚Jambon sec de Corse – Prisuttu‘, ‚Lonzo de Corse – Lonzu‘ i ‚Coppa de Corse – Coppa di Corsica‘ – Prihvatljivost nazivâ – Podsjećanje – Članak 7. stavak 1. točka (a) i članak 13. stavak 1. točka (b) Uredbe (EU) br. 1151/2012 – Opseg Komisijina nadzora nad zahtjevima za registraciju – Članak 50. stavak 1. i članak 52. stavak 1. Uredbe br. 1151/2012 – Pogreška u ocjeni“*

Nazivi „Jambon sec de Corse“/„Jambon sec de Corse - Prisuttu“, „Lonzo de Corse“/„Lonzo de Corse – Lonzu“ i „Coppa de Corse“/„Coppa de Corse – Coppa di Corsica“ registrirani su 2014. kao zaštićene oznake izvornosti (ZOI)<sup>489</sup>.

---

<sup>489</sup> Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 581/2014 od 28. svibnja 2014. o upisu naziva u registar zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla (Jambon sec de Corse/Jambon sec de Corse – Prisuttu (ZOI)) (SL 2014., L 160, str. 23. i ispravci SL 2023., L 39, str. 64. i SL 2023./90040, L), Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 580/2014 od 28. svibnja 2014. o upisu naziva u registar zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla (Lonzo de Corse/Lonzo de Corse – Lonzu (ZOI)) (SL 2014., L 160, str. 21.), odnosno, Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 582/2014 od 28. svibnja 2014. o upisu naziva u registar zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla (Coppa de Corse/Coppa de Corse – Coppa di Corsica (ZOI)) (SL 2014., L 160, str. 25.)



Udruženje Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses (u daljnjem tekstu: udruženje Consortium) zatražilo je 2015. od francuskih nacionalnih tijela, na temelju Uredbe br. 1151/2012<sup>490</sup>, registraciju naziva „Jambon sec de l'Île de Beauté“, „Lonzo de l'Île de Beauté“ i „Coppa de l'Île de Beauté“ kao zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla (ZOZP).

Ta su tijela 2018. donijela odluke o homologaciji odgovarajućih specifikacija proizvoda s ciljem njihova prosljeđivanja Europskoj komisiji na odobrenje.

Sindikatu u čijem su posjedu specifikacije proizvoda ZOI-ja „Jambon sec de Corse – Prisuttu“, „Lonzo de Corse – Lonzu“ i „Coppa de Corse – Coppa di Corsica“ zatražio je poništenje tih odluka pred Conseilom d'État (Državno vijeće, Francuska). Isticao je da izraz „Île de Beauté“ oponaša ili podsjeća na izraz „Corse“ (Korzika) i, stoga, unosi zabunu u odnosu na nazive koji su već registrirani kao ZOI-ji. Conseil d'État (Državno vijeće) odbio je taj zahtjev, uz obrazloženje, među ostalim, da uporaba različitih izraza i razlika u zaštiti koju daje ZOI, s jedne strane, i ZOZP, s druge strane, mogu otkloniti taj rizik od zabune.

Komisija je, međutim, Provedbenom odlukom 2021/1879<sup>491</sup> odbila registraciju naziva „Jambon sec de l'Île de Beauté“, „Lonzo de l'Île de Beauté“ i „Coppa de l'Île de Beauté“ kao ZOZP-ova. Smatrala je, među ostalim, da je dobro poznato da je naziv „Île de Beauté“ uobičajeni izraz koji, za francuskog potrošača, nedvosmisleno upućuje na Korziku. Slijedom toga, predloženi nazivi predstavljaju povredu zaštite koja je na temelju članka 13. stavka 1. točke (b) Uredbe 1151/2012 dodijeljena dotičnim ZOI-jima<sup>492</sup>. Stoga ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti za registraciju, odnosno članak 7. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 1151/2012<sup>493</sup>.

Opći sud odbija tužbu koju su protiv te odluke podnijeli udruženje Consortium i neki od njegovih članova.

Iako su i Sud i Opći sud već imali priliku odlučivati o opsegu Komisijina nadzora nad zahtjevima za registraciju, u ovom se predmetu Opći sud prvi put očituje o prihvatljivosti za registraciju nekog naziva, *a fortiori* nakon što su nacionalna tijela i sudovi smatrali da, pri susretu sa zatraženim ZOZP-ovima, potrošači koji su prosječno obaviješteni i postupaju s uobičajenom pažnjom i opreznosti nemaju izravno na umu, kao referentnu sliku, proizvode koji nose već registrirane ZOI-je. Usto, Opći sud također se prvi put očituje o Komisijinoj mogućnosti da odbije registraciju naziva na temelju zajedničkog tumačenja članka 7. stavka 1. točke (a) i članka 13. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1151/2012.

---

<sup>490</sup> Uredba (EU) br. 1151/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode (SL 2012., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 25., str. 31. i ispravak SL 2015., L 191, str. 9.)

<sup>491</sup> Provedbena odluka Komisije (EU) 2021/1879 od 26. listopada 2021. o odbijanju triju zahtjeva za zaštitu naziva kao oznaka zemljopisnog podrijetla u skladu s člankom 52. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1151/2012 Europskog parlamenta i Vijeća („Jambon sec de l'Île de Beauté“ (ZOZP), „Lonzo de l'Île de Beauté“ (ZOZP), „Coppa de l'Île de Beauté“ (ZOZP)) (SL 2021., L 383, str. 1.)

<sup>492</sup> Članak 13. Uredbe br. 1151/2012, koji se odnosi na „[z]aštitu“, u svojem stavku 1. točki (b) predviđa da su „[r]egistrirani nazivi zaštićeni [...] od: [...] (b) bilo kakve zloupotrebe, oponašanja ili podsjećanja, čak i ako je označeno pravo podrijetlo proizvoda ili usluga, ili ako je naziv proizvoda preveden, ili ako mu je dodan izraz poput ‚stil‘, ‚tip‘, ‚metoda‘, ‚kako se proizvodi u‘, ‚imitacija‘ ili slično, uključujući slučajeve kada se ti proizvodi koriste kao sastojak [...]“.

<sup>493</sup> U skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1151/2012, naslovljenim „Specifikacija proizvoda“: „1. Zaštićena oznaka izvornosti ili zaštićena oznaka zemljopisnog podrijetla mora biti u skladu sa specifikacijom koja uključuje najmanje: (a) naziv koji se zaštićuje kao oznaka izvornosti ili oznaka zemljopisnog podrijetla, kako se koristi u trgovini ili svakodnevnom govoru [...]“.

## Ocjena Općeg suda

Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na tvrdnji da je Komisija prekoračila svoje ovlasti i povrijedila pravomoćnost.

Kad je riječ o Komisijinoj nadležnosti, Opći sud utvrđuje, kao prvo, da članak 7. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1151/2012, u vezi s člankom 13. stavkom 1. točkom (b) te uredbe, može činiti valjani pravni temelj za odbijanje registracije naziva. Točno je da se članak 7. stavak 1. točka (a) posebno odnosi na „specifikaciju proizvoda” naziva koji je predmet zahtjeva za zaštitu. Međutim, pitanje podsjećanja iz članka 13. u osnovi je prihvatljivosti za registraciju na temelju te odredbe. Naime, Komisija mora, u skladu s člankom 50. stavkom 1. Uredbe br. 1151/2012, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 58., nakon pomnog ispitivanja, ocijeniti sadržava li specifikacija koja se prilaže zahtjevu za registraciju elemente propisane tom uredbom i jesu li ti elementi zahvaćeni očitim pogreškama.

Ta specifikacija proizvoda, čija izrada predstavlja nužnu fazu postupka registracije, mora, među ostalim, uključivati naziv čiju se zaštitu zahtijeva, kako se on „koristi u trgovini ili svakodnevnom govoru”. Iz toga proizlazi da Komisija mora provjeriti da se tom uporabom ne povređuje zaštita od podsjećanja, predviđena u članku 13. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 1151/2012. Naime, dopuštanje registracije ZOZP-a unatoč tomu što podsjeća na već registrirani ZOI lišilo bi korisnog učinka zaštitu predviđenu člankom 13. stavkom 1. točkom (b) jer, jednom kad je taj naziv registriran kao ZOZP, oznaka prethodno registrirana kao ZOI više ne bi mogla u odnosu na njega uživati zaštitu predviđenu tom odredbom.

Stoga Komisija ne može biti dužna odobriti registraciju naziva ako njegovu uporabu u trgovini smatra nezakonitom.

Kao drugo, Opći sud pobliže određuje opseg Komisijina ispitivanja usklađenosti naziva s uvjetima navedenima u Uredbi br. 1151/2012.

U tom je pogledu Komisija dužna<sup>494</sup> pomno pregledati zahtjeve, na odgovarajući način, kako bi se osiguralo da nema očitih pogrešaka i da se poštuju pravo Unije i interesi dionika izvan države članice podnošenja zahtjeva.

Kao treće, Komisija raspolaže različitom marginom prosudbe ovisno o tome je li riječ o prvoj fazi postupka za registraciju naziva, odnosno onoj tijekom koje se prikupljaju dokumenti koji čine spis zahtjeva za registraciju koji će joj nacionalna tijela eventualno proslijediti, ili o drugoj fazi tog postupka, odnosno njezinu vlastitom razmatranju zahtjeva za registraciju.

Dok iz sudske prakse<sup>495</sup> proizlazi da, kad je riječ o prvoj od dviju faza, Komisija raspolaže samo marginom prosudbe koja je „ograničena ili čak nepostojeća”, ona raspolaže samostalnom marginom prosudbe kad je riječ o odluci o registraciji naziva kao ZOI-ja ili ZOZP-a s obzirom na uvjete prihvatljivosti predviđene u članku 7. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 1151/2012, u vezi s člankom 13. stavkom 1. točkom (b) navedene uredbe.

Što se tiče navodne povrede pravomoćnosti, Opći sud dodaje da se na odluku nacionalnog suda – koja je postala pravomoćna, a kojom se utvrđuje da za potrošače, koji su prosječno obaviješteni i

---

<sup>494</sup> U skladu s uvodnom izjavom 58. i člankom 50. stavkom 1. Uredbe br. 1151/2012

<sup>495</sup> Presude od 29. siječnja 2020., *GAEC Jeanningros* (C-785/18, [EU:C:2020:46](#)) i od 23. travnja 2018., *CRM/Komisija* (T-43/15, neobjavljena, [EU:T:2018:208](#))

postupaju s uobičajenom pažnjom i oprežnošću, ne postoji rizik od podsjećanja između registriranih ZOI-ja i zatraženih ZOZP-ova – ne može pozivati kako bi se dovela u pitanje Komisijina samostalna ocjena tih uvjeta prihvatljivosti.

## VII. Javno zdravlje

### Presuda od 4. listopada 2023., Ascenza Agro i Industrias Afrasa/Komisija (T-77/20, [EU:T:2023:602](#))

*„Sredstva za zaštitu bilja – Uredba (EZ) br. 1107/2009 – Provedbena uredba (EU) 2020/17 – Neproduljenje odobrenja aktivne tvari klorpirifos-metil – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Dopuštenost – Obveza ispitivanja svih uvjeta i mjerila predviđenih Uredbom br. 1107/2009 – Nepostojanje EFSA-ina zaključka – Obveza transparentnosti – Pravo na saslušanje – Obveza obrazlaganja – Različite procjene rizika koje su provele država članica izjaviteljica i EFSA – Obveza uzimanja u obzir svih relevantnih elemenata slučaja – Privremeno izvješće o studiji koja je u tijeku – Načelo opreznosti – Teret i predmet dokazivanja – Očita pogreška u ocjeni – Primjenjivost metode analogije i pristupa utemeljenog na dokaznoj snazi – Mogućnost pozivanja na ECHA-ine i EFSA-ine smjernice”*

Klorpirifos-metil (u daljnjem tekstu: CHP-metil) aktivna je tvar koja se upotrebljava u sredstvima za zaštitu bilja za suzbijanje štetnih organizama i tretiranje uskladištenih žitarica i praznih skladišta. CHP-metil dio je skupine organofosfata, kojoj pripada i druga aktivna tvar pod nazivom klorpirifos.

Direktivom 91/414 o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište<sup>496</sup> uspostavljen je pravni sustav koji se primjenjuje na odobrenja za stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja u Europskoj uniji. CHP-metil i klorpirifos uvršteni su u Prilog I. navedenoj direktivi Direktivom 2005/72<sup>497</sup>. Komisijino odobrenje CHP-metila produljeno je tri puta prije nego što je isteklo 31. siječnja 2020.

Dva poduzeća koja proizvode CHP-metil, društvo Ascenza Agro, SA<sup>498</sup> i društvo Dow AgroSciences Ltd (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva), podnijela su zahtjev za produljenje<sup>499</sup> odobrenja CHP-metila. U svojem nacrtu izvješća o procjeni navedenog produljenja Kraljevina Španjolska, kao država članica izjaviteljica, nije zaključila da CHP-metil ima štetan učinak na zdravlje ljudi te je stoga predložila produljenje odobrenja te aktivne tvari.

---

<sup>496</sup> Direktiva Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL 1991., L 230, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 55., str. 32.)

<sup>497</sup> Direktiva Komisije 2005/72/EZ od 21. listopada 2005. o izmjeni Direktive Vijeća 91/414/EEZ radi uvrštavanja klorpirifosa, klorpirifos-metila, mankozeba, maneba i metirama kao aktivnih tvari (SL 2005., L 279, str. 63.). Direktiva 91/414 zamijenjena je Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414 (SL 2009., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.), na temelju koje se aktivne tvari uvrštene u Prilog I. Direktivi 91/414 smatraju odobrenima. Te su tvari sada navedene u dijelu A Priloga Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 540/2011 od 25. svibnja 2011. o provedbi Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu popisa odobrenih aktivnih tvari (SL 2011., L 153, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 6., str. 133.).

<sup>498</sup> Tada pod nazivom Sapec Agro SA

<sup>499</sup> Odobrenje aktivne tvari produljuje se na zahtjev ako je utvrđeno da su ispunjena mjerila za odobravanje iz članka 4. i Priloga II. Uredbi br. 1107/2009, koja se osobito odnose na utjecaj na zdravlje ljudi koji se može očekivati od navedenih aktivnih tvari. Provedba postupka obnavljanja odobrenja za aktivne tvari uređena je Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 844/2012 od 18. rujna 2012. o određivanju odredaba potrebnih za provedbu postupka produljenja odobrenja za aktivne tvari, kako je predviđeno Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja (SL 2012., L 252, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 69., str. 213.).

Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) organizirala je prvo savjetovanje sa stručnjacima u svrhu procjene rizika CHP-metila za zdravlje ljudi. Izvijestila je o tim procjenama u izvaji od 31. srpnja 2019. u kojoj je pojasnila da se pristup koji su stručnjaci prihvatili uvelike temelji na strukturnim sličnostima između CHP-metila i klorpirifosa.

Stručnjaci su isto istaknuli da ne postoji dostupna javna literatura o genotoksičnom potencijalu CHP-metila, dok je za klorpirifos, za koji su izražene zabrinutosti, dostupno nekoliko publikacija. Stoga su se složili da te nesigurnosti treba uzeti u obzir prilikom procjene rizika od CHP-metila i da se stoga ne može isključiti da postoji potencijalni rizik oštećenja DNK-a. Dakle, ne može se utvrditi nikakva referentna vrijednost ni za genotoksičnost ni za razvojnu neurotoksičnost, što onemogućava procjenu rizika za potrošače, primjenitelje, radnike, prisutne osobe i stanovništvo.

Nakon drugog savjetovanja sa stručnjacima, EFSA je 8. studenoga 2019. donijela ažuriranu verziju svoje izvaje od 31. srpnja 2019. u kojoj je zaključila da mjerila koja se odnose na zdravlje ljudi iz članka 4. Uredbe br. 1107/2009 nisu ispunjena za produljenje odobrenja CHP-metila. Na temelju toga Komisija je 10. siječnja 2020. donijela Provedbenu uredbu 2020/17 o neproduljenju odobrenja aktivne tvari CHP-metil u skladu s Uredbom br. 1107/2009<sup>500</sup> (u daljnjem tekstu: pobijana uredba).

Komisija se u pobijanoj uredbi pri odbijanju produljenja odobrenja CHP-metila oslonila na tri razloga. Prvi od tih razloga temelji se na činjenici da se „genotoksični potencijal [CHP]-metila ne može isključiti“, drugi na postojanju „zabrinutosti u pogledu razvojne neurotoksičnosti“ i treći na činjenici da „bi moglo biti primjerno razvrstati [CHP]-metil kao reproduktivno toksičnu tvar kategorije 1.B“.

Tužitelji, društva Ascenza Agro i Industrias Afrasa, SA, svojom tužbom traže poništenje pobijane uredbe.

Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, odbija navedenu tužbu i tom se prilikom očituje o određenom broju novih pitanja koja se odnose na Uredbu br. 1107/2009 i Provedbenu uredbu br. 844/2012. Tako, s postupovnog stajališta, pojašnjava pojam „zaključak“ u smislu članka 13. Provedbene uredbe br. 844/2012 i objašnjava utjecaj koji na zakonitost pobijane uredbe imaju razlozi za glasanje države članice na određeni način u okviru mišljenja Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje (u daljnjem tekstu: Stalni odbor), i to prije nego što se Komisija izjasnila o produljenju aktivne tvari. Osim toga, što se tiče merituma, Opći sud pojašnjava primjenu obveze transparentnosti i načela opreznosti u području sredstava za zaštitu bilja. Usto odlučuje o dosegu metoda procjene, i to „analogije“ i pristupa utemeljenog na „dokaznoj snazi“ u okviru primjene Uredbe br. 1107/2009.

### **Ocjena Općeg suda**

- **Postojanje „zaključka“**

Kad je riječ o prigovoru tužiteljâ koji se temelji na tome da EFSA nije donijela zaključak, Opći sud utvrđuje da se u Provedbenoj uredbi br. 844/2012<sup>501</sup> i Uredbi br. 1107/2009<sup>502</sup> ne nalazi nijedna

---

<sup>500</sup> Provedbena uredba Komisije (EU) 2020/17 o neproduljenju odobrenja aktivne tvari [CHP]-metil, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i o izmjeni Priloga Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 540/2011 (SL 2020., L 7, str. 11.). Komisija je 10. siječnja 2020. također donijela Provedbenu uredbu (EU) 2020/18 o neproduljenju odobrenja aktivne tvari klorpirifos u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009 i o izmjeni Priloga Provedbenoj uredbi br. 540/2011 (SL 2020., L 7, str. 14.).

<sup>501</sup> Vidjeti članak 13. stavak 1. prvi podstavak Uredbe (EZ) br. 844/2012.

<sup>502</sup> Vidjeti članak 12. stavak 2. drugi podstavak Uredbe br. 1107/2009.

definicija pojma „zaključak“. Međutim, iz tih propisa proizlazi da, s jedne strane, formalno gledano, EFSA mora donijeti zaključak i o njemu obavijestiti podnositelja zahtjeva, države članice i Komisiju.

S druge strane, kad je riječ o sadržaju zaključka, EFSA je osobito dužna pojasniti „može li se očekivati da će aktivna tvar zadovoljiti mjerila za odobravanje predviđena u članku 4.“ Uredbe br. 1107/2009. Stoga je EFSA-ino izražavanje mišljenja o mogućnosti aktivne tvari da ispuni uvjete i mjerila utvrđene tom uredbom odlučujući element koji valja uzeti u obzir pri utvrđivanju postojanja zaključka.

U ovom slučaju, budući da je EFSA u svojim dvjema izjavama od 31. srpnja i 8. studenoga 2019. smatrala da CHP-metil ne ispunjava navedena mjerila u pogledu zdravlja ljudi, donijela je zaključak u smislu članka 13. Provedbene uredbe br. 844/2012. Takav zaključak ne može se dovesti u pitanje samim nazivom predmetnih dokumenata, naslovljenih „izjave“, s obzirom na to da utvrđivanje postojanja zaključka prvenstveno ovisi o sadržaju tih dokumenata.

- **Obveza transparentnosti**

Opći sud podsjeća na to da je na pogođenoj stranci koja se poziva na povredu obveze transparentnosti u potporu zahtjevu za poništenje Unijina akta opće primjene da se pozove na izričitu odredbu kojom joj se dodjeljuje postupovno pravo i koja ulazi u pravni okvir kojim se uređuje donošenje navedenog akta.

Opći sud smatra, kao prvo, da je pobijana uredba akt opće primjene, a činjenica da taj akt osobno utječe na društvo Ascenza ne može dovesti u pitanje takvu kvalifikaciju. Naime, treba razlikovati, s jedne strane, pitanje opće ili pojedinačne primjene akta, koje ovisi o aktu kao takvom i, s druge strane, pitanje osobnog utjecaja na redovnog tužitelja, koje ovisi o njegovoj situaciji u odnosu na taj akt. Stoga, iako su određeni akti, s obzirom na kriterije iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, po svojoj prirodi i dosegu normativnog karaktera jer se primjenjuju na sve zainteresirane gospodarske subjekte, oni se mogu, a da pritom ne izgube svoj regulatorni karakter, u određenim okolnostima osobno odnositi na određene gospodarske subjekte koji, ako su također izravno pogođeni tim aktima, imaju aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe za poništenje tih akata.

Kao drugo, poštovanje obveze transparentnosti u području zaštite bilja osigurano je posebnim odredbama predviđenima pravnim okvirom kojim se uređuje donošenje pobijane uredbe, odnosno Uredbom br. 1107/2009 o općim odredbama koje se osobito odnose na postupak produljenja odobrenja aktivne tvari i Provedbenom uredbom br. 844/2012 kojom se predviđaju posebne odredbe o provedbi postupka produljenja odobrenja takve tvari.

Međutim, Opći sud ističe da se tužitelji u ovom slučaju nisu pozvali ni na jednu posebnu odredbu kojom se društvu Ascenza Agro dodjeljuje postupovno pravo i koja ulazi u pravni okvir kojim se uređuje donošenje pobijane uredbe.

- **Načini donošenja mišljenja Stalnog odbora**

Opći sud podsjeća na to da je u ovom slučaju nesporno da se pozitivno mišljenje Stalnog odbora o nacrtu pobijane uredbe moglo postići samo zato što je Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske glasala za pobijanu uredbu. Neovisno o prethodno navedenom, Opći sud ističe da tužitelji zapravo osporavaju obrazloženje pobijane uredbe, a ne njezin postupak donošenja.

Međutim, iz obrazloženja pobijane uredbe proizlazi da ona nije donesena na temelju elemenata koje je Ujedinjena Kraljevina uzela u obzir pri glasanju, tako da je prigovor koji tužitelji ističu bespredmetan.

- **Načelo opreznosti**

Opći sud podsjeća na to da načelo opreznosti omogućava da se, kada postoje nesigurnosti u pogledu postojanja ili doseg rizika za zdravlje ljudi, poduzmu zaštitne mjere a da pritom nije potrebno čekati da se u cijelosti dokažu postojanje i ozbiljnost tih rizika. Pravilna primjena načela opreznosti pretpostavlja, među ostalim, sveobuhvatnu procjenu rizika za zdravlje temeljenu na najpouzdanijim dostupnim znanstvenim podacima i najnovijim rezultatima međunarodnih istraživanja. Načelo opreznosti opravdava donošenje mjera ograničavanja kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje ili doseg navodnog rizika zbog nedovoljnih, neuvjerljivih ili nepreciznih rezultata provedenih studija, ali u slučaju njegova ostvarenja postoji vjerojatnost stvarne štete za zdravlje ljudi.

U ovom su slučaju stručnjaci i EFSA proveli procjenu rizika za zdravlje pretpostavljene uporabe CHP-metila koja je otkrila nesigurnosti. Takav je pristup stoga u skladu s načelom opreznosti koje podrazumijeva da tijela zadužena za procjenu rizika, poput EFSA-e, Komisiju obavijeste ne samo o konkretnim zaključcima do kojih su došli, nego i o preostalim nesigurnostima, kako bi joj se omogućilo da, po potrebi, donese mjere ograničavanja.

- **Metode procjene rizika koje su primijenile EFSA i Komisija**

Opći sud najprije utvrđuje da je za procjenu aktivne tvari EFSA imala pravo koristiti metodu analogije i metodu utemeljenu na dokaznoj snazi.

Naime, kao prvo, kad je riječ o sadržaju tih dviju metoda, metoda analogije<sup>503</sup> omogućava da se svojstva određenih tvari predvide na temelju postojećih podataka koji se odnose na druge referentne tvari koje su strukturno slične prvima. Kad je riječ o pristupu utemeljenom na dokaznoj snazi, on omogućava da se svojstva određenih tvari predvide na temelju podataka iz više neovisnih izvora informacija<sup>504</sup>.

Nadalje, kad je riječ o svrsi navedenih metoda, Uredba REACH predviđa<sup>505</sup> da se, što se tiče toksičnosti za ljude, informacije o unutarnjim svojstvima tvari dobivaju gdje god je to moguće, tako da se ne provode pokusi na kralježnjacima. Stoga se uporaba studija i ispitivanja može izbjeći primjenom različitih metoda<sup>506</sup>, među kojima su, među ostalim, metoda analogije i pristup utemeljen na dokaznoj snazi. Prema tome, zbog metode analogije nije potrebno ispitati svaku tvar za svaku krajnju točku i ona se može koristiti kada nema podataka o tvarima koje podliježu procjeni rizika. Kad je riječ o pristupu utemeljenom na dokaznoj snazi, kada on omogućava prikupljanje dokaza na temelju kojih se može zaključiti ima li tvar određeno opasno svojstvo, taj pristup dovodi do izostavljanja daljnjih ispitivanja na životinjama. Opći sud iz toga zaključuje da se dvjema metodama osobito nastoji ograničiti primjena ispitivanja na kralježnjacima i da one omogućuju da se izbjegne ispitivanje svake tvari za svaku krajnju točku.

---

<sup>503</sup> Točka 1.5. Priloga XI. Uredbi (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.)

<sup>504</sup> Vidjeti točku 1.1.1.3. Priloga I. Uredbi (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 67/548/EEZ i Direktive 1999/45/EZ i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1907/2006 (SL 2008., L 353, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 20., str. 3. i ispravci SL 2016., L 349, str. 1., SL 2019., L 75, str. 137. i SL 2019., L 117, str. 8.)

<sup>505</sup> Uredba REACH, članak 13. stavak 1.

<sup>506</sup> Kako su navedene u odjeljku 1. Priloga XI. Uredbi REACH.

Osim toga, kad je riječ o zakonitosti EFSA-ine uporabe tih dviju metoda, Opći sud ističe da odredbe Uredbe br. 1107/2009<sup>507</sup> i Provedbene uredbe br. 844/2012 ostavljaju EFSA-i široku marginu prosudbe u izboru načina procjene koje primjenjuje, a jedini uvjet koji joj je nametnut odnosi se na znanstvenu prirodu njezine procjene. Štoviše, Opći sud podsjeća na to da je i Komisiji priznata široka diskrecijska ovlast, s obzirom na složene znanstvene ocjene koje treba donijeti u tom području. Stoga, budući da se Komisija morala osloniti na procjenu rizika koju je provela EFSA, nadzor koji sud Unije provodi nad tom procjenom također treba biti ograničen na očitu pogrešku u ocjeni.

U tom pogledu Opći sud smatra da, s obzirom na to da je uporaba dviju metoda predviđena i Uredbom br. 1272/2008 i Uredbom REACH, zakonodavac Unije smatrao je da su te metode sa znanstvenog stajališta dovoljno pouzdane za upotrebu u svrhu procjene kemijskih tvari u područjima koja su različita od područja sredstava za zaštitu bilja.

Naposljetku, dvije metode, koje omogućuju da se izbjegne ispitivanje svake tvari za svaku krajnju točku, pridonose smanjenju ispitivanja na životinjama, a prema tome i postizanju jednog od ciljeva Uredbe br. 1107/2009 i, posljedično, Provedbene uredbe br. 844/2012.

Kao drugo, kad je riječ o konkretnim načinima primjene dviju metoda, Opći sud primjećuje da, što se tiče metode analogije, nije sporno da CHP-metil i klorpirifos pripadaju istoj skupini kemijskih tvari i da te tvari općenito imaju sličnu kemijsku strukturu.

Što se tiče pristupa utemeljenog na dokaznoj snazi, Opći sud ističe da je EFSA samo utvrdila da se na temelju ispitivanja i studija koje su podnositelji zahtjeva podnijeli ne može utvrditi postojanje rizika za zdravlje ljudi, a pritom se nije pozvala na stručno recenziranu, dostupnu znanstvenu literaturu, u smislu članka 7. stavka 1. točke (m) Provedbene uredbe br. 844/2012. EFSA stoga nije smatrala da su podaci koje su podnositelji zahtjeva podnijeli dovoljni za donošenje odgovarajućih i konačnih zaključaka, a osobito da na temelju njih može zaključiti da CHP-metil ne predstavlja genotoksični rizik.

Nasuprot tomu, EFSA je u izjavama od 31. srpnja i 8. studenoga 2019. navela da su stručnjaci istaknuli da ne postoji dostupna javna literatura o genotoksičnom potencijalu CHP-metila, dok je za klorpirifos dostupno nekoliko publikacija. Dodala je da su stručnjaci, s obzirom na to da je izražena zabrinutost u pogledu klorpirifosa zbog kromosomskih aberacija i oštećenja DNK-a, zaključili da postoje nedostaci u podacima za CHP-metil. Ona je tako navela da su se stručnjaci složili da se nesigurnosti koje iz toga proizlaze moraju uzeti u obzir prilikom procjene rizika od CHP-metila i da se stoga ne može isključiti da postoji potencijalni rizik od oštećenja DNK-a. Osim toga, stručnjaci i EFSA nisu smatrali da znanstveni članci o genotoksičnosti CHP-metila trebaju imati veći utjecaj na njihov zaključak nego što to imaju svi drugi elementi koji se odnose na genotoksičnost CHP-metila. Oni procjenu rizika povezanih s CHP-metilom nisu temeljili samo na ispitivanjima i studijama koje je prema propisima podnositelj zahtjeva dužan dostaviti, nego su također uzeli u obzir cjelokupnu dostupnu relevantnu znanstvenu literaturu.

---

<sup>507</sup> Vidjeti članak 4.



## VIII. Energija<sup>508</sup>

### Presuda od 15. veljače 2023., Austrian Power Grid i dr./ACER (T-606/20, [EU:T:2023:64](#))

*„Energija – Unutarnje tržište električne energije – Provedbeni okvir za europsku platformu za razmjenu energije uravnoteženja iz rezervi za ponovnu uspostavu frekvencije s automatskom aktivacijom – Postupak donošenja odredaba, uvjeta i metodologija – Odbijanje zajedničkog prijedloga operatora sustava – Nadležnost ACER-a – Pogreška koja se tiče prava – Prava obrane – Obveza obrazlaganja“*

### Presuda od 15. veljače 2023., Austrian Power Grid i dr./ACER (T-607/20, [EU:T:2023:65](#))

*„Energija – Unutarnje tržište električne energije – Provedbeni okvir za europsku platformu za razmjenu energije uravnoteženja iz rezervi za ponovnu uspostavu frekvencije s ručnom aktivacijom – Postupak donošenja odredaba, uvjeta i metodologija – Odbijanje zajedničkog prijedloga operatora sustava – Nadležnost ACER-a – Pogreška koja se tiče prava – Prava obrane – Obveza obrazlaganja“*

Uredbom Europske komisije 2017/2195 o električnoj energiji uravnoteženja<sup>509</sup> predviđa se provedba nekoliko europskih platforma za razmjenu energije uravnoteženja. Među tim platformama nalaze se, s jedne strane, europska platforma za razmjenu energije uravnoteženja iz rezervi za ponovnu uspostavu frekvencije s automatskom aktivacijom (*automatic frequency restoration reserve*, u daljnjem tekstu: platforma aFRR) i, s druge strane, Europska platforma za razmjenu energije uravnoteženja iz rezervi za ponovnu uspostavu frekvencije s ručnom aktivacijom (*manual frequency restoration reserve*, u daljnjem tekstu: platforma mFRR)<sup>510</sup>.

U skladu s postupkom propisanim Uredbom 2017/2195<sup>511</sup>, svi operatori prijenosnih sustava (u daljnjem tekstu: OPS-ovi) podnijeli su zajedničke prijedloge metodologije za provedbu platforme aFRR i platforme mFRR na odobrenje nacionalnim regulatornim tijelima (u daljnjem tekstu: NRT)<sup>512</sup>.

Nakon zajedničkog zahtjeva nacionalnih regulatornih tijela, Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora (u daljnjem tekstu: ACER) odlučila je na temelju te uredbe<sup>513</sup> o tim prijedlozima, kako su izmijenjeni nakon razmjena informacija i savjetovanja između te agencije, nacionalnih regulatornih tijela i OPS-ova. Tako je ACER donio dvije odluke, jednu o metodologiji aFRR i drugu o metodologiji mFRR (u daljnjem tekstu: ACER-ove odluke), kojima su u prilogu bile priložene predmetne metodologije, kako su izmijenjene i kako ih je odobrila ta agencija.

---

<sup>508</sup> Zajednički kratki prikaz za predmete Austrian Power Grid i dr./ACER (T-606/20) i Austrian Power Grid i dr./ACER (T-607/20)

<sup>509</sup> Uredba Komisije (EU) 2017/2195 od 23. studenoga 2017. o uspostavljanju smjernica za električnu energiju uravnoteženja (SL 2017., L 312, str. 6.)

<sup>510</sup> Članci 20. i 21. Uredbe (EU) 2017/2195

<sup>511</sup> Članak 20. stavak 1. i članak 21. stavak 1. Uredbe 2017/2195

<sup>512</sup> Članak 5. stavak 1. i stavak 2. točka (a) Uredbe br. 2017/2195

<sup>513</sup> Članak 5. stavak 7. Uredbe br. 2017/2195

Austrian Power Grid, ČEPS, a.s., Polskie sieci elektroenergetyczne S.A., Red Eléctrica de España SA, RTE Réseau de transport d'électricité, Svenska kraftnät, TenneT TSO BV i TenneT TSO GmbH podnijeli su žalbu<sup>514</sup> protiv tih odluka ACER-ovu Odboru za žalbe (u daljnjem tekstu: Odbor za žalbe). Budući da su njihove žalbe odbijene, podnijeli su dvije tužbe Općem sudu za poništenje odluka Odbora za žalbe u dijelu u kojem se na njih odnose, određenih odredaba ACER-ovih odluka i priloženih metodologija.

Te tužbe odbilo je drugo prošireno vijeće Općeg suda koje je tom prilikom odlučilo, s jedne strane, o raspodjeli nadležnosti između ACER-a i nacionalnih regulatornih tijela prilikom donošenja metodologija aFRR i mFRR i, s druge strane, o funkcijama potrebnim za rad platformi aFRR i mFRR na temelju Uredbe 2017/2195.

### **Ocjena Općeg suda**

Uvodno, Opći sud proglašava nedopuštenima tužbe za poništenje jer se odnose na ACER-ove odluke i njihove priloge. U tom pogledu ističe da, u skladu s člankom 263. petim stavkom UFEU-a i Aktom o osnivanju ACER-a, odnosno Uredbom 2019/942<sup>515</sup>, tužitelji, kao nepriviligirane stranke<sup>516</sup>, pred Općim sudom mogu zahtijevati samo poništenje odluka koje je donio Odbor za žalbe, ali ne ACER-ovih odluka i njihovih priloga. Zato Opći sud u ovom slučaju provodi samo nadzor zakonitosti odluka Odbora za žalbe, osobito u dijelu u kojem u cijelosti potvrđuju ACER-ove odluke i metodologije aFRR i mFRR koje su im priložene.

U skladu s prethodnim utvrđenjem Opći sud nastavlja sa svojom analizom merituma. Kao prvo, odbija argumentaciju žalitelja prema kojoj je Odbor za žalbe počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije utvrdio da je ACER prekoračio granice svoje nadležnosti time što je donio predmetne odluke.

U tom pogledu Opći sud ističe da je u skladu s člankom 6. stavkom 10. Uredbe 2019/942 i člankom 5. stavkom 7. Uredbe 2017/2195, kako se primjenjuju u trenutku donošenja odluka Odbora za žalbe, ACER nadležan donijeti odluku ili pojedinačne odluke o regulatornim pitanjima ili problemima koji imaju učinak na prekograničnu trgovinu ili prekograničnu sigurnost sustava, poput metodologija aFRR i mFRR, kada mu kao u ovom slučaju nacionalna regulatorna tijela upute zajednički zahtjev u tom smislu. Prema mišljenju Općeg suda, iz tih odredaba ne proizlazi da je nadležnost ACER-a ograničena samo na pitanja o kojima se navedena tijela ne slažu.

To doslovno tumačenje potvrđuju kontekst i ciljevi koji se žele postići pravnim propisom kojeg su te odredbe dio. U tom pogledu, iz obrazloženja prijedloga Uredbe 2019/942 i Uredbe br. 713/2009<sup>517</sup>, koja se prije primjenjivala, proizlazi jasna želja zakonodavca Unije da donošenje odluka o prekograničnim pitanjima učini djelotvornijim i bržim, i to jačanjem ACER-ovih ovlasti donošenja pojedinačnih odluka koje je u skladu sa zadržavanjem središnje uloge nacionalnih regulatornih tijela u regulaciji energetike, u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Iz preambule Uredbe

---

<sup>514</sup> Na temelju članka 28. Uredbe (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetske regulatora (SL 2019., L 158, str. 22.)

<sup>515</sup> Uvodna izjava 34. i članak 28. stavak 1. i članak 29. Uredbe 2019/942

<sup>516</sup> Privilegirane stranke su stranke iz članka 19. prvog i drugog stavka Statuta Suda, odnosno države članice, institucije Unije, države članice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru koje nisu države članice i u tom sporazumu navedeno nadzorno tijelo EFTA-e.

<sup>517</sup> Uredba (EZ) br. 713/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o osnivanju Agencije za suradnju energetske regulatora (SL 2009., L 211, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 1., str. 253.)

2019/942<sup>518</sup> također proizlazi da je ACER osnovan kako bi se ispunila regulatorna praznina na razini Unije i doprinijelo učinkovitom funkcioniranju unutarnjeg tržišta električne energije i unutarnjeg tržišta prirodnog plina.

Stoga svrha i kontekst u kojem se nalaze relevantne odredbe uredbi 2019/942 i 2017/2195 te okolnosti ovog slučaja potvrđuju da je ACER ovlašten odlučivati o izradi metodologija aFRR i mFRR u slučaju zajedničkog zahtjeva nacionalnih regulatornih tijela u tom smislu. Isto tako, s obzirom na to da su ovlasti odlučivanja dodijeljeni ACER-u kako bi mu omogućili da neovisno i učinkovito ispuni svoje regulatorne funkcije, ta agencija ovlaštena je izmijeniti prijedloge OPS-ova kako bi osigurala njihovu usklađenost s pravom Unije o energiji, a da pritom nije vezana mogućim točkama o kojima postoji dogovor među nadležnim nacionalnim regulatornim tijelima.

Iz toga slijedi da ACER-ov Odbor za žalbe nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je potvrdio nadležnost ACER-a da odluči o pitanjima metodologija aFRR i mFRR o kojima je postignut dogovor među nacionalnim regulatornim tijelima.

Kao drugo, Opći sud odbija prigovore tužitelja koji se temelje na pogrešci koja se tiče prava koju je počinio Odbor za žalbe time što je utvrdio da ACER nije OPS-ovima naložio uključivanje funkcije upravljanja kapacitetom u funkcije potrebne za rad platformi aFRR i mFRR, nego da ono proizlazi izravno iz primjene Uredbe 2017/2195.

Opći sud najprije pojašnjava da je to uključivanje odlučujuće za ocjenu trebaju li prijedlozi koje su izradili OPS-ovi ispunjavati dodatne zahtjeve propisane Uredbom 2017/2195<sup>519</sup> kada, kao u ovom slučaju, OPS-ovi namjeravaju imenovati nekoliko subjekata da preuzmu različite potrebne funkcije. U tom pogledu primjećuje da u skladu s navedenom uredbom prijedlozi metodologija koje podnesu OPS-ovi moraju obuhvaćati definiciju funkcija potrebnih za rad platformi aFRR i mFRR<sup>520</sup>. Iako iz Uredbe 2017/2195 proizlazi da te platforme moraju činiti barem optimizacijska funkcija za aktivaciju i funkcija obračuna OPS<sup>521</sup>, nije isključeno da se neka druga funkcija, poput upravljanja kapacitetom, smatra potrebnom za rad tih platformi, osobito ako je dodavanje takve funkcije nužno za osiguravanje općeg projekta te platforme koji odgovara načelima i poslovnim procesima zajedničkog upravljanja.

Tumačenje pojma „funkcije potrebne“ za rad platformi aFRR i mFRR, s obzirom na kontekst i zadane ciljeve Uredbe 2017/2195, navodi na zaključak da je riječ o funkciji koja, i u tehničkom i u pravnom pogledu, očito jest nužna za učinkovitu i sigurnu uspostavu i rad navedenih platformi.

Prema mišljenju Općeg suda, funkcija upravljanja kapacitetom ispunjava takvu pretpostavku potrebe. Naime, u pravnom pogledu, OPS-ovima se Uredbom 2017/2195 nalaže da nastave kontinuirano ažurirati raspoloživost prekozonskog prijenosnog kapaciteta za razmjenu energije uravnoteženja ili za provođenje procesa razmjene odstupanja. U tehničkom pogledu, kao što to proizlazi iz prijedloga metodologija aFRR i mFRR koji su izrađeni u ovom slučaju, kontinuirano ažuriranje tog kapaciteta, na kojem se temelji funkcija upravljanja kapacitetom, ključni je element optimizacijske funkcije za aktivaciju. Osim toga, funkciju upravljanja kapacitetom platformama dodali su sami OPS-ovi kako bi ispunili zahtjeve općeg projekta europske platforme u pogledu učinkovitosti i sigurnosti koji se zahtijevaju Uredbom 2017/2195.

---

<sup>518</sup> Uvodna izjava 10. Uredbe 2019/942, ranije uvodna izjava 5. Uredbe br. 713/2009

<sup>519</sup> Članak 20. stavak 3. točka (e), podtočke i. do iii. i članak 21. stavak 3. točka (e) podtočke i. do iii. Uredbe 2017/2195

<sup>520</sup> Članak 20. stavak 3. točka (c) i članak 21. stavak 3. točka (c) Uredbe 2017/2195

<sup>521</sup> Članak 20. stavak 2. i članak 21. stavak 2. Uredbe 2017/2195

Opći sud potvrđuje odluke Odbora za žalbe osobito s obzirom na prethodna razmatranja.

## IX. Zajednička trgovinska politika

### 1. Antidamping

#### Presuda od 21. lipnja 2023., Guangdong Haomei New Materials i Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Komisija (T-326/21, [EU:T:2023:347](#))

*„Damping – Uvoz proizvoda od ekstrudiranog aluminijskog podrijetlom iz Kine – Provedbena uredba (EU) 2021/546 – Uvođenje konačne antidampinške pristojbe – Članak 1. stavak 4. Uredbe (EU) 2016/1036 – Definicija dotičnog proizvoda – Određivanje uobičajene vrijednosti – Članak 2. stavak 6.a Uredbe 2016/1036 – Izvješće u kojem se utvrđuje postojanje znatnih poremećaja u zemlji izvoznici – Teret dokazivanja – Pozivanje na reprezentativnu zemlju – Članak 3. stavci 1., 2., 3., 5. i 6. Uredbe 2016/1036 – Šteta – Gospodarski čimbenici i pokazatelji koji utječu na stanje industrije Unije – Prava obrane – Načelo dobre uprave“*

Nakon što joj je udruženje European Aluminium podnijelo pritužbu, Europska komisija donijela je Provedbenu uredbu 2021/546 o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz proizvoda od ekstrudiranog aluminijskog podrijetlom iz Kine<sup>522</sup>.

Društva osnovana u skladu s kineskim pravom Guangdong Haomei New Materials Co. Ltd i Guangdong King Metal Light Alloy Technology Co. Ltd, koja proizvode i izvoze proizvode od ekstrudiranog aluminijskog u Europsku uniju, podnijela su tužbu kojom među ostalim traže poništenje navedene provedbene uredbe. Talijansko društvo Airoldi Metalli SpA (u daljnjem tekstu: Airoldi) interveniralo je u postupak u potporu tužiteljima.

Odbivši tužbu za poništenje, Opći sud daje nekolicinu pojašnjenja o novom načinu izračuna uobičajene vrijednosti proizvoda na koji se odnosi antidampinški ispitni postupak u slučaju kad u zemlji izvoznici postoje znatni poremećaji tržišta, koji je uveden člankom 2. stavkom 6.a točkom (a) Osnovne antidampinške uredbe<sup>523</sup>.

#### **Ocjena Općeg suda**

U prilog svojoj tužbi tužitelji su Komisiji, među ostalim, prigovorili da je počinila pogrešku koja se tiče prava prilikom definiranja „dotičnog proizvoda“ u antidampinškom ispitnom postupku, odnosno proizvodâ od ekstrudiranog aluminijskog podrijetlom iz Kine. U tom su pogledu tvrdili da proizvode tisuće vrsta proizvoda od ekstrudiranog aluminijskog tako da ih je Komisija trebala razlikovati.

Naglašavajući da je definiranje dotičnog proizvoda obuhvaćeno izvršavanjem široke diskrecijske ovlasti koja je institucijama Unije priznata u području mjera trgovinske zaštite, Opći sud utvrđuje da je Komisija, u skladu sa sudskom praksom iz tog područja, uzela u obzir više čimbenika relevantnih za to

---

<sup>522</sup> Provedbena uredba Komisije (EU) 2021/546 od 29. ožujka 2021. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe i konačnoj naplati privremene pristojbe uvedene na uvoz proizvoda od ekstrudiranog aluminijskog podrijetlom iz Narodne Republike Kine (SL 2021., L 109, str. 1.)

<sup>523</sup> Uredba (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (SL 2016., L 176, str. 21.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2321 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. (SL 2017., L 338, str. 1.)

definiranje, kao što su fizička, tehnička i kemijska svojstva dotičnih proizvoda, njihova uporaba, zamjenjivost, potražnja kupaca i postupak proizvodnje.

Osim toga, iako je teret dokazivanja bio na njima, tužitelji nisu dokazali da je Komisija pogrešno ocijenila navedene čimbenike niti su naveli koje je druge relevantne čimbenike trebala uzeti u obzir.

Stoga je odbijen prigovor koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni prilikom definiranja dotičnog proizvoda.

Nadalje, Opći sud ispituje kritike koje su tužitelji iznijeli protiv Komisijina utvrđenja da na kineskom tržištu postoje znatni poremećaji kao i argumente društva Airoldi kojima se osporava zakonitost „izvješća o znatnim poremećajima na kineskom tržištu”<sup>524</sup>, koje je Komisija sastavila 2017. godine i uzela u obzir za potrebe donošenja Provedbene uredbe 2021/546.

Kad je riječ o tužbenom razlogu koji je istaknulo društvo Airoldi, Opći sud podsjeća na to da su dopušteni samo oni intervenijentovi argumenti koji ulaze u okvir određen tužbenim zahtjevom i tužbenim razlozima glavnih stranaka. Međutim, s obzirom na to da tužitelji nisu doveli u pitanje zakonitost izvješća o znatnim poremećajima na kineskom tržištu, tužbeni razlog društva Airoldi kojim se osporava to izvješće odbacuje se kao nedopušten.

Što se tiče prigovorâ tužiteljâ u kojima kritiziraju Komisijinu analizu postojanja znatnih poremećaja na kineskom tržištu, Opći sud naglašava da su pojam „znatni poremećaji” u zemlji izvoznici i način izračuna uobičajene vrijednosti dotičnog proizvoda u slučaju kad postoje takvi poremećaji u Osnovnu antidampinšku uredbu uvedeni Uredbom o izmjeni 2017/2321<sup>525</sup>.

U tom okviru, novi članak 2. stavak 6.a točka (a) Osnovne antidampinške uredbe predviđa da se, u slučaju kad postoje znatni poremećaji u zemlji izvoznici, može odstupiti od načela prema kojem se uobičajena vrijednost mora ponajprije utvrditi na temelju stvarno plaćene cijene ili cijene koju treba platiti u uobičajenom tijeku trgovine u toj zemlji. U skladu s točkom (c) te iste odredbe, Komisija, ako ima utemeljene naznake o mogućem postojanju znatnih poremećaja u određenoj zemlji ili u određenom sektoru, može sastaviti izvješće u kojem se navode okolnosti na tržištu u toj zemlji ili tom sektoru. Takva izvješća i dokazi na kojima se ona temelje postaju dio dosjea ispitnih postupaka koji se odnose na tu zemlju ili sektor.

S obzirom na navedeno, Opći sud utvrđuje da je Komisija u ovom slučaju zaključila da postoje znatni poremećaji u sektoru proizvoda od ekstrudiranog aluminijskog aluminija u Kini na temelju analize različitih čimbenika koje osobito treba uzeti u obzir na temelju članka 2. stavka 6.a točke (b) Osnovne antidampinške uredbe. Osim toga, daleko od toga da je, kao što to tvrde tužitelji, samo izvršila nejasnu i hipotetsku analizu, Komisija ne samo da je uzela u obzir izvješće o znatnim poremećajima na kineskom tržištu, sastavljeno u skladu s točkom (c) te odredbe, nego i niz izvješća, dokumenata i podataka koji potječu iz raznih važnih izvora, uključujući one iz Kine. Osim toga, Komisija nije povrijedila niti svoju obvezu da tužiteljima omogući da učinkovito iznesu svoje stajalište o stvarnosti i relevantnosti činjenica i navedenih okolnosti te o dokazima koje je Komisija prihvatila u prilog svojem zaključku o znatnim poremećajima na kineskom tržištu.

---

<sup>524</sup> Radni dokument Komisije o znatnim poremećajima u gospodarstvu Narodne Republike Kine u svrhu ispitnih postupaka trgovinske zaštite od 20. prosinca 2017. [SWD(2017) 483 *final*/2]

<sup>525</sup> Uredba (EU) 2017/2321 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o izmjeni osnovne uredbe i Uredbe (EU) 2016/1037 o zaštiti od subvencioniranog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (SL 2017., L 338, str. 1.)

Stoga Opći sud odbija različite prigovore kojima se dovodi u pitanje analiza postojanja znatnih poremećaja na kineskom tržištu.

Opći sud smatra da Komisija nije počinila ni očitu pogrešku u ocjeni kad je odabrala Tursku kao reprezentativnu zemlju za utvrđenje uobičajene vrijednosti dotičnog proizvoda.

Ako se zaključi da upotreba domaćih cijena i troškova na unutarnjem tržištu u zemlji izvoznici nije primjerena zbog postojanja znatnih poremećaja, članak 2. stavak 6.a točka (a) Osnovne antidampinške uredbe predviđa da se uobičajena vrijednost dotičnog proizvoda izračunava isključivo na temelju troškova proizvodnje i prodaje koji odražavaju nenarušene cijene odnosno referentne vrijednosti. Komisija u tu svrhu kao izvore informacija među ostalim može koristiti odgovarajuće troškove proizvodnje i prodaje u odgovarajućoj reprezentativnoj zemlji koja je na sličnom stupnju gospodarskog razvoja kao zemlja izvoznica.

Kriterij koji od tada treba uzeti u obzir prilikom odabira odgovarajuće reprezentativne zemlje jest, slijedom toga, stupanj gospodarskog razvoja sličan onome zemlje izvoznice. U skladu s tim novim kriterijem ostaje primjenjiva bit sudske prakse o zamijenjenim odredbama Osnovne antidampinške uredbe, a to je da Komisija kao temelj za svoju odluku mora uzeti treću zemlju u kojoj se cijena istovjetnog proizvoda formira u okolnostima koje su što sličnije onima u zemlji izvoznici.

Imajući u vidu ta pojašnjenja, Opći sud odbija, s jedne strane, upućivanja tužiteljâ na raniju sudsku praksu koju nije moguće primijeniti, i, s druge strane, utvrđuje da tužitelji ne osporavaju činjenicu da je stupanj razvoja Turske sličan stupnju razvoja Kine. Osim toga, odbivši argumente koji se temelje na tome da je broj stanovnika u Kini veći od onoga u Turskoj i na tome da nije riječ o jednakoj domaćoj potražnji, Opći sud zaključuje da tužitelji nisu dokazali da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni kad je Tursku odabrala kao reprezentativnu zemlju.

Prema mišljenju Općeg suda, Komisija nije počinila ni očitu pogrešku u ocjeni kad je zaključila da postoji šteta za industriju Unije i uzročno-posljedična veza između te štete i uvoza proizvoda od ekstrudiranog aluminijskog podrijetlom iz Kine.

U tom pogledu Opći sud odbija argument tužiteljâ u skladu s kojim činjenica da proizvođači iz Unije drže znatan tržišni udio isključuje mogućnost da industrija Unije pretrpi znatnu štetu. Osim toga, Opći sud odbija prigovore koji se temelje na činjenici da je Komisija zanemarila okolnost znatnog rasta potrošnje i profitabilnosti te industrije. U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da, s jedne strane, nije potrebno da svi relevantni gospodarski čimbenici i pokazatelji upućuju na negativan trend kako bi se utvrdilo da je industrija Unije pretrpjela štetu koja može opravdati usvajanje antidampinških pristojbi. S druge strane, Komisija je istaknula da je industrija Unije, unatoč povećanju potražnje, izgubila tržišni udio i da se njezina profitabilnost tijekom razmatranog razdoblja smanjila.

Jednako tako, Komisija nije počinila ni pogreške pri uzimanju u obzir tržišnog udjela uvoza podrijetlom iz Kine koji je, prema tvrdnji tužiteljâ, manji od 15 % u apsolutnoj vrijednosti. Naime, iako članak 5. stavak 7. Osnovne antidampinške uredbe propisuje da se postupak ne pokrene ako uvoz iz neke zemlje predstavlja udio na tržištu koji je niži od 1 %, tržišni udio uvoza proizvoda od ekstrudiranog aluminijskog podrijetlom iz Kine daleko je veći od tog postotka. Budući da u Osnovnoj antidampinškoj uredbi nije predviđen drugi prag tržišnog udjela da bi se zaključilo da uvoz iz treće zemlje ne može prouzročiti štetu, Opći sud utvrđuje da tužitelji nisu iznijeli druge argumente na temelju kojih je moguće zaključiti da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni.

Budući da su se i drugi istaknuti tužbeni razlozi pokazali nedopuštenima ili neosnovanima, Opći sud tužbu odbija u cijelosti.

## 2. Izvanteritorijalna primjena zakonodavstva treće zemlje

### Presuda od 12. srpnja 2023., IFIC Holding/Komisija (T-8/21, [EU:T:2023:387](#))

*„Trgovinska politika – Zaštita od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja – Mjere ograničavanja Sjedinjenih Američkih Država protiv Irana – Sekundarne sankcije koje sprječavaju fizičke ili pravne osobe Unije u održavanju poslovnih odnosa s poduzetnicima na koje se odnose navedene mjere – Zabrana postupanja u skladu s takvim zakonodavstvom – Članak 5. drugi stavak Uredbe (EZ) br. 2271/96 – Komisijina odluka kojom se pravna osoba Unije ovlašćuje da postupi u skladu s navedenim zakonodavstvom – Obveza obrazlaganja – Retroaktivan učinak ovlaštenja – Uzimanje u obzir interesa poduzetnika na kojeg se odnose mjere ograničavanja treće zemlje – Pravo na saslušanje“*

Sjedinjene Američke Države povukle su se 2018. iz Iranskog nuklearnog sporazuma koji je 2015. potpisan radi kontrole iranskog nuklearnog programa i ukidanja gospodarskih sankcija protiv Irana. Sjedinjene Američke države su slijedom tog povlačenja, temeljeći svoju odluku na „Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012“ (Zakon iz 2012. o slobodi i borbi protiv nuklearnog širenja u Iranu), Iranu ponovno izrekle sankcije i sastavile popis određenih osoba<sup>526</sup>. Od tog je datuma svakoj osobi ponovno zabranjeno da izvan državnog područja Sjedinjenih Američkih Država održava poslovne odnose s osobama koje se nalaze na tom popisu SDN.

Unija je, da bi zaštitila svoje interese, nakon te odluke donijela Delegiranu uredbu 2018/1100<sup>527</sup> o izmjeni Priloga Uredbi br. 2271/96<sup>528</sup> kako bi u njemu navela predmetni zakon Sjedinjenih Američkih Država iz 2012. o slobodi i borbi protiv nuklearnog širenja u Iranu. Potonjom uredbom, čiji je cilj osigurati zaštitu od izvanteritorijalne primjene zakona navedenih u njezinu Prilogu, posebno se zabranjuje osobama o kojima je riječ<sup>529</sup> postupanje u skladu s dotičnim zakonima ili djelovanjima koja iz njih proizlaze (članak 5. prvi stavak), osim ako Europska komisija izda ovlaštenje u slučaju da bi neispunjenje tih stranih zakonodavstava ozbiljno ugrozilo interese osoba na koje se odnosi uredba ili interese Unije (članak 5. drugi stavak). Također je donijela Provedbenu uredbu 2018/1101 o utvrđivanju kriterija za primjenu navedenog članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96<sup>530</sup>.

IFIC Holding AG (u daljnjem tekstu: IFIC) njemačko je društvo čije se dionice neizravno nalaze u vlasništvu iranske države i koje i samo ima udjele u različitim njemačkim poduzetnicima, na temelju

---

<sup>526</sup> Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (Popis posebno imenovanih državljana i blokiranih osoba, u daljnjem tekstu: popis SDN)

<sup>527</sup> Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/1100 od 6. lipnja 2018. o izmjeni Priloga Uredbi Vijeća (EZ) br. 2271/96 o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (SL 2018., L 199 I, str. 1.)

<sup>528</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 2271/96 od 22. studenoga 1996. o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (SL 1996., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 18.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 37/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2014. o izmjeni određenih uredbi koje se odnose na zajedničku trgovinsku politiku s obzirom na postupke za donošenje određenih mjera (SL 2014., L 18, str. 1.) i Delegiranom uredbom 2018/1100 (u daljnjem tekstu: uredba)

<sup>529</sup> Osobe koje su među ostalim navedene u članku 11. Uredbe br. 2271/96 jesu, s jedne strane, fizičke osobe koje imaju boravište u Uniji i državljanstvo države članice i, s druge strane, pravne osobe osnovane u Uniji (članak 11. točke 1. i 2.).

<sup>530</sup> Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/1101 od 3. kolovoza 2018. o utvrđivanju kriterija za primjenu članka 5. drugog stavka Uredbe Vijeća (EZ) br. 2271/96 o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (SL 2018., L 199 I, str. 7.)



kojih ima pravo na dividende. Društvo Clearstream Banking AG jedina je depozitarna banka vrijednosnih papira koja je ovlaštena poslovati u Njemačkoj. Nakon što su Sjedinjene Američke Države društvo IFIC, u studenome 2018., uvrstile na popis SDN, društvo Clearstream Banking AG prestalo je IFIC-u isplaćivati njegove dividende i blokiralo ih na zasebnom računu. Komisija je 28. travnja 2020., nakon zahtjeva Clearstream Bankinga za izdavanje ovlaštenja u smislu članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96, donijela Provedbenu odluku C(2020) 2813 *final* kojom je tu banku ovlastila da u razdoblju od dvanaest mjeseci postupa u skladu s određenim zakonima Sjedinjenih Američkih Država u pogledu tužiteljevih vrijednosnih papira ili sredstava (u daljnjem tekstu: sporno ovlaštenje). To je ovlaštenje potom obnovljeno 2021. i 2022. provedbenim odlukama C(2021) 3021 *final* i C(2022) 2775 *final*<sup>531</sup> (u daljnjem tekstu: pobijane odluke). U tom kontekstu, IFIC je na temelju članka 263. UFEU-a, od Općeg suda zatražio poništenje odluka koje je Komisija donijela na zahtjev društva Clearstream Banking, koje je interveniralo u postupak.

Opći sud odbija tužbu društva IFIC i ovom prilikom odlučuje o dosad nepostavljenim pravnim pitanjima u vezi s Uredbom br. 2271/96. Smatra, među ostalim, da pobijane odluke nemaju retroaktivan učinak i da Komisija nije počinila pogrešku u ocjeni kad nije uzela u obzir tužiteljeve interese odnosno kad nije ispitala jesu li postojale manje ograničavajuće mogućnosti. Presuđuje također da je Komisijino ograničenje tužiteljeva prava na saslušanje, do kojeg je došlo u okviru donošenja navedenih odluka, s obzirom na ciljeve koji se žele postići Uredbom br. 2271/96, bilo nužno i proporcionalno.

### **Općena Općeg suda**

Opći sud kao prvo smatra da pobijane odluke nemaju retroaktivan učinak jer je u njima jasno navedeno da su valjane od trenutka njihove dostave i to u razdoblju od dvanaest mjeseci<sup>532</sup>. Iz toga proizlazi da sporno ovlaštenje nema retroaktivan učinak i da ne obuhvaća postupanja do kojih je došlo prije datuma od kojeg su pobijane odluke postale valjane nego samo ona do kojih je došlo nakon tog datuma.

Kao drugo, što se tiče tužiteljeva tužbenog razloga koji se temelji na pogrešci u ocjeni, prema kojem Komisija nije, kao prvo, uzela u obzir njegove, već samo interese Clearstream Bankinga, Opći sud presuđuje da Komisija to nije trebala učiniti. Navodi naime da je Uredbom br. 2271/96<sup>533</sup> predviđeno da je izdavanje ovlaštenja za postupanje u skladu sa zakonima iz Priloga uvjetovano time da bi neispunjenje tih zakona ozbiljno štetilo interesima osobe koja zahtijeva izdavanje ovlaštenja ili interesima Unije, ali da se u toj odredbi ne spominju interesi trećih osoba na koje se odnose mjere ograničavanja treće zemlje. Opći sud isto utvrđuje u pogledu nekumulativnih kriterija, navedenih u Provedbenoj uredbi 2018/1101<sup>534</sup>, koje Komisija mora uzeti u obzir prilikom ocjene zahtjeva za izdavanje ovlaštenja. Osim toga, nijedan od kriterija o kojima je riječ ne upućuje na odvagivanje interesa treće osobe i interesa podnositelja zahtjeva ili interesa Unije. Nadalje, iako je moguće da je treća osoba na koju se odnose mjere ograničavanja obuhvaćena Uredbom br. 2271/96<sup>535</sup> i da stoga ulazi u područje primjene određenih odredbi te uredbe, takva okolnost ne može, u okviru primjene

---

<sup>531</sup> Provedbena odluka Komisije C(2021) 3021 *final* od 27. travnja 2021. i Provedbena odluka Komisije C(2022) 2775 *final* od 26. travnja 2022.

<sup>532</sup> Vidjeti članak 3. svake pobijane odluke.

<sup>533</sup> Vidjeti članak 5. drugi stavak Uredbe br. 2271/96.

<sup>534</sup> Vidjeti članak 4. Provedbene uredbe 2018/1101.

<sup>535</sup> Vidjeti članak 11. Uredbe br. 2271/96.

iznimke predviđene u članku 5. drugom stavku navedene uredbe, dovesti do uzimanja u obzir interesa različitih od onih predviđenih navedenom odredbom. Kada je riječ, kao drugo, o tužiteljevu argumentu da Komisija nije uzela u obzir potencijalnu primjenu manje ograničavajućih mogućnosti ili mogućnost tužitelja da se pozove na pravo na naknadu štete, Opći sud ističe da Provedbena uredba 2018/1101<sup>536</sup> Komisiji ne propisuje takve obveze. Naime, Komisijino ispitivanje sastoji se od provjere toga je li na temelju dokaza koje je dostavio podnositelj zahtjeva, s obzirom na kriterije utvrđene Provedbenom uredbom 2018/1101<sup>537</sup>, moguće zaključiti da bi nepostupanje u skladu sa zakonima iz Priloga ozbiljno štetilo interesima podnositelja zahtjeva ili Unije, u smislu članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96. Komisija stoga nije dužna ispitati postoje li druge mogućnosti za izdavanje ovlaštenja kad zaključi da je u dostatnoj mjeri dokazano da bi za navedene interese nastala ozbiljna šteta.

Kao treće, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se odnosi na povredu prava na saslušanje, Opći sud smatra da je zakonodavac Unije odabrao uspostaviti sustav u čijem okviru ne treba uzeti u obzir interese trećih osoba na koje se odnose mjere ograničavanja i u kojem te treće osobe ne trebaju biti uključene u postupak iz članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96. Naime, donošenje odluke na temelju navedene odredbe odgovara ciljevima od općeg interesa koji se sastoje od zaštite interesa Unije ili osoba koje izvršavaju prava prema UFEU-u od ozbiljnih šteta koje bi mogle nastati zbog neispunjenja zakona iz Priloga.

U tom okviru, ne samo da izvršavanje prava trećih osoba na koje se odnose mjere ograničavanja na saslušanje u predmetnom postupku nije u skladu s ciljevima od općeg interesa koji se žele postići navedenim zakonodavstvom, nego čak i ugrožava ostvarenje tih ciljeva nekontroliranim širenjem informacija koje bi mogla doznati tijela trećih zemalja iz kojih potječu zakoni iz Priloga. Tako bi ta tijela mogla saznati za činjenicu da je neka osoba zatražila ovlaštenje i da je slijedom toga moguće da postupi odnosno ne postupi u skladu s izvanteritorijalnim zakonodavstvom te dotične treće zemlje, što bi dovelo do rizikâ u vidu istraga i sankcija prema toj osobi i stoga do štete za interese te osobe i, ovisno o slučaju, Unije.

Osim toga, nijedna informacija svojstvena osobnoj situaciji tih trećih osoba nije izravno navedena među elementima koje treba sadržavati zahtjev za izdavanje ovlaštenja<sup>538</sup> ili među kriterijima koje Komisija uzima u obzir pri ocjeni takvog zahtjeva<sup>539</sup>. Tako se u sustavu koji je u tom području uspostavljen Uredbom br. 2271/96, treće osobe na koje se odnose mjere ograničavanja pred Komisijom ne mogu pozivati na pogreške ili informacije koje se odnose na njihovu osobnu situaciju. Stoga ograničenje, u okviru takvog postupka, prava na saslušanje trećih osoba na koje se odnose mjere ograničavanja, s obzirom na relevantni pravni okvir i ciljeve koji se njime žele postići, nije neproporcionalno i u skladu je s osnovnim sadržajem tog prava. Iz toga proizlazi da je navedeno ograničenje prava na saslušanje u posebnim okolnostima ovog slučaja opravdano u smislu sudske prakse i da je nužno i proporcionalno s obzirom na ciljeve koji se žele postići Uredbom br. 2271/96, a

---

<sup>536</sup> Vidjeti članak 3. Provedbene uredbe 2018/1101.

<sup>537</sup> Vidjeti članak 4. Provedbene uredbe 2018/1101.

<sup>538</sup> U smislu članka 3. stavka 2. Provedbene uredbe 2018/1101: „[z]ahtjevi sadržavaju ime i podatke za kontakt podnositelja zahtjeva, u njima se precizno navode odredbe dotičnog navedenog izvanteritorijalnog zakonodavstva ili daljnjeg djelovanja te se u zahtjevima opisuju područje primjene ovlaštenja za koje je podnesen zahtjev i šteta koja bi nastala u slučaju nesukladnosti”.

<sup>539</sup> U smislu kriterija predviđenih člankom 4. Provedbene uredbe 2018/1101, koji služe ocjeni mogućnosti nastanka ozbiljne štete zaštićenim interesima kako su navedeni u članku 5. drugom stavku Uredbe br. 2271/96.

osobito drugim stavkom njezina članka 5. Slijedom toga Komisija nije bila dužna saslušati tužitelja u postupku u kojem su donesene pobijane odluke.

Osim toga, tužitelj je tvrdio da je Komisija, kako bi postupila u skladu s njegovim pravom na saslušanje, trebala objaviti barem izreku pobijanih odluka. Međutim, ništa ne upućuje na zaključak da je Komisija imala obvezu to učiniti. S jedne strane, ta navodna obveza nema pravnu osnovu ni u jednoj relevantnoj odredbi; s druge strane, objava pobijanih odluka nakon njihova donošenja ne može utjecati na izvršavanje tužiteljeva eventualnog prava na saslušanje tijekom upravnog postupka. Naposljetku, Opći sud zbog istih razloga odbija tužiteljev argument prema kojem mu je Komisija, podredno, trebala dostaviti pobijane odluke nakon njihova donošenja. S obzirom na prethodno navedeno, ne može se dakle zaključiti da je Komisija povrijedila tužiteljevo pravo na saslušanje time što pobijane odluke nije objavila ili dostavila tužitelju.

## X. Ekonomska i monetarna politika<sup>540</sup>

**Presuda od 22. studenoga 2023., Del Valle Ruíz i dr./SRB (T-302/20, T-303/20 i T-307/20, [EU:T:2023:735](#))**

*„Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Jedinstveni sanacijski mehanizam za kreditne institucije i određena investicijska društva (SRM) – Sanacija društva Banco Popular Español – SRB-ova odluka kojom se odbija isplatiti odšteta dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete sanacijske mjere – Pravo na vlasništvo – Pravo na saslušanje – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Vrednovanje razlike u postupanju – Neovisnost procjenitelja”*

**Presuda od 22. studenoga 2023., Molina Fernández/SRB (T-304/20, [EU:T:2023:734](#))**

*„Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Jedinstveni sanacijski mehanizam za kreditne institucije i određena investicijska društva (SRM) – Sanacija društva Banco Popular Español – SRB-ova odluka kojom se odbija isplatiti odšteta dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete sanacijske mjere – Vrednovanje razlike u postupanju – Neovisnost procjenitelja”*

**Presuda od 22. studenoga 2023., ACMO i dr./SRB (T-330/20, [EU:T:2023:733](#))**

*„Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Jedinstveni sanacijski mehanizam za kreditne institucije i određena investicijska društva (SRM) – Sanacija društva Banco Popular Español – SRB-ova odluka kojom se odbija isplatiti odšteta dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete sanacijske mjere – Vrednovanje razlike u postupanju – Neovisnost procjenitelja”*

U spojenim predmetima T-302/20, T-303/20 i T-307/20 te u predmetu T-304/20 tužitelji su fizičke i pravne osobe koje su bile dioničari društva Banco Popular Español, SA (u daljnjem tekstu: društvo Banco Popular) prije donošenja sanacijskog programa za potonje društvo. Suprotno tomu, u predmetu T-330/20 riječ je o investicijskim fondovima koji su prije donošenja tog programa držali instrumente kapitala, osim jednog od njih, koji je pravni sljednik subjekta koji je držao obveznice društva Banco Popular.

Izvršna sjednica Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) donijela je 7. lipnja 2017., na temelju Uredbe br. 806/2014<sup>541</sup>, sanacijski program za društvo Banco Popular<sup>542</sup> koji je istog dana odobrila Europska komisija<sup>543</sup>.

---

<sup>540</sup> Zajednički kratki prikaz za predmete Del Valle Ruíz i dr./SRB (T-302/20, T-303/20 i T-307/20), Molina Fernández/SRB (T-304/20) i ACMO i dr./SRB (T-330/20)

<sup>541</sup> Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.)

<sup>542</sup> Odluka SRB/EES/2017/08 o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular (u daljnjem tekstu: sanacijski program)

SRB je, prije donošenja tog programa, angažirao društvo Deloitte Réviseurs d'Entreprises kao procjenitelja (u daljnjem tekstu: društvo procjenitelj) kako bi prije moguće sanacije provelo vrednovanje društva Banco Popular te vrednovanje razlike u postupanju nakon moguće sanacije. Društvo procjenitelj dostavilo je 6. lipnja 2017. SRB-u vrednovanje (u daljnjem tekstu: vrednovanje 2), čiji je cilj bio procijeniti vrijednost imovine i obveza društva Banco Popular te dati procjenu postupanja s dioničarima i vjerovnicima do kojega bi došlo da je društvo Banco Popular bilo predmet redovnog postupka u slučaju nesolventnosti, kao i pružiti informacije koje omogućavaju donošenje odluke o dionicama i vlasničkim instrumentima koje treba prenijeti i koje SRB-u omogućavaju određivanje komercijalnih uvjeta za potrebe instrumenta prodaje poslovanja. SRB je u sanacijskom programu, smatrajući da su ispunjeni potrebni uvjeti<sup>544</sup>, odlučio provesti sanacijski postupak nad društvom Banco Popular. Na kraju transparentnog i otvorenog postupka prodaje koji je provelo španjolsko sanacijsko tijelo, Fond za pravilno restrukturiranje bankarskih institucija, (FROB), nove dionice društva Banco Popular prenesene su na društvo Banco Santander SA.

Nakon donošenja sanacijskog programa, društvo procjenitelj dostavilo je SRB-u vrednovanje razlike u postupanju<sup>545</sup> (u daljnjem tekstu: vrednovanje 3), radi utvrđivanja bi li se s pogođenim dioničarima i vjerovnicima postupalo bolje – u odnosu na postupanje koje je zbog sanacije postojalo prema njima – da je u pogledu društva Banco Popular bio otvoren redovni postupak u slučaju nesolventnosti. To je vrednovanje provedeno u okviru scenarija likvidacije, u skladu sa španjolskim zakonodavstvom, u trenutku donošenja sanacijskog programa. Društvo procjenitelj smatralo je da bi pokretanje redovnog postupka u slučaju nesolventnosti dovelo do neplanirane likvidacije. Zaključilo je da se u okviru takvog postupka ne bi očekivala nikakva naplata i da stoga ne postoji razlika u postupanju u odnosu na postupanje koje proizlazi iz sanacijske mjere.

Nadalje, kako bi mogao donijeti konačnu odluku o tome treba li im isplatiti odštetu putem Jedinstvenog sanacijskog fonda<sup>546</sup>, SRB je pozvao pogođene dioničare i vjerovnike da mu priopće svoj interes za ostvarivanje prava na saslušanje, s obzirom na svoju preliminarnu odluku u tom pogledu<sup>547</sup> u kojoj je, uzimajući u obzir vrednovanje 3, zaključio da im nije dužan isplatiti odštetu. Postupak u vezi

---

<sup>543</sup> Odluka (EU) 2017/1246 o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.)

<sup>544</sup> Na temelju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014

<sup>545</sup> Na temelju članka 20. stavci 16. do 18. Uredbe br. 806/2014

<sup>546</sup> Na temelju članka 76. stavka 1. točke (e) Uredbe br. 806/2014

<sup>547</sup> SRB-ova preliminarna odluka o tome treba li isplatiti odštetu dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete mjere sanacije povezane s društvom Banco Popular Español i pokretanju postupka za ostvarenje prava na saslušanje (SRB/EES/2018/132) (u daljnjem tekstu: preliminarna odluka)

s pravom na saslušanje odvijao se u dvije uzastopne faze, odnosno u fazi prijave, u kojoj su pogođeni dioničari i vjerovnici bili pozvani da izraze svoj interes za ostvarivanje prava na saslušanje, a zatim u fazi savjetovanja, tijekom koje su dotične osobe mogle podnijeti svoje primjedbe na preliminarnu odluku kojoj je bila priložena verzija vrednovanja 3 koja nije klasificirana oznakom tajnosti.

SRB je, po okončanju te faze savjetovanja, ispitao relevantne primjedbe i primio od društva procjenitelja dokument pojašnjenja u kojem je to društvo potvrdilo da su strategija i različiti hipotetski scenariji likvidacije koji su detaljno opisani u vrednovanju 3, kao i primijenjene metodologije i provedene analize, i dalje valjani.

SRB je 17. ožujka 2020. donio Odluku SRB/EES/2020/52 kojom se utvrđuje treba li isplatiti odštetu dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete sanacijske mjere povezane s bankom Banco Popular (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), u kojoj je smatrao da je društvo procjenitelj neovisno i da je vrednovanje 3 u skladu s primjenjivim pravnim okvirom te da je ono u dovoljnoj mjeri obrazloženo i potpuno. Također je prikazao primjedbe koje su prosljedili pogođeni dioničari i vjerovnici, kao i njihovu procjenu, te je zaključio da ne postoji razlika između stvarnog postupanja prema pogođenim dioničarima i vjerovnicima i načina na koji bi se prema njima postupalo da je nad društvom Banco Popular bio otvoren redovni postupak u slučaju nesolventnosti na datum sanacije.

Svojim presudama, u kojima je donio odluku o odbijanju triju tužbi koje se temelje na članku 263. UFEU-a, Opći sud prvi put odlučuje o zahtjevu za poništenje SRB-ove odluke o eventualnom obeštećenju dioničara i vjerovnika pogođenih sanacijom banke. U tom pogledu Opći sud ispituje nekoliko novih pitanja istaknutih u trima tužbama, osobito u pogledu ocjene situacije pogođenih dioničara i vjerovnika u slučaju da je nad društvom Banco Popular proveden redovni postupak u slučaju nesolventnosti, neovisnosti društva procjenitelja, prava na saslušanje tijekom postupka, prava na djelotvoran pravni lijek i prava na vlasništvo.

### **Ocjena Općeg suda**

Na prvom mjestu, Opći sud odbija prigovore koji se temelje na tvrdnji da je pobijana odluka zahvaćena nezakonitošću u pogledu ispitivanja bi li se s bivšim dioničarima društva Banco Popular bolje postupalo u okviru redovnog postupka u slučaju nesolventnosti.

Prvo, Opći sud ističe, s jedne strane, da iz odredaba Uredbe br. 806/2014 jasno proizlazi da pozivanje<sup>548</sup> na postupanje koje bi postojalo u odnosu na dioničare i vjerovnike subjekta da je nad njime proveden redovni postupak u slučaju nesolventnosti upućuje na hipotetsko postupanje s njima u slučaju likvidacije subjekta. S druge strane, metodologija za vrednovanje navedenog postupanja, definirana u Delegiranoj uredbi 2018/344<sup>549</sup>, odgovara realizaciji imovine institucije i, stoga, likvidaciji, kako je ona definirana u članku 3. stavku 1. točki 42. Uredbe br. 806/2014.

Drugo, kako bi se utvrdila razlika u postupanju, usporedba se odnosi na stvarno postupanje prema pogođenim dioničarima i vjerovnicima do kojeg je došlo zbog sanacije i na procjenu njihove situacije u slučaju da sanacijska mjera nije bila donesena, odnosno na hipotezu likvidacije subjekta.

---

<sup>548</sup> Na temelju članka 20. stavaka 16. do 18. Uredbe br. 806/2014

<sup>549</sup> Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/344 od 14. studenoga 2017. o dopuni Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda kojima se određuju kriteriji koji se odnose na metodologiju za vrednovanje razlike u postupanju u okviru sanacije (SL 2018., L 67, str. 3.)

Treće, Opći sud utvrđuje da je, u okviru ocjene razlike u postupanju nakon sanacije o kojoj je odluku donio FROB, španjolskim pravom predviđeno da hipotetski scenarij čini scenarij likvidacije subjekta uzimanjem u obzir odredaba španjolskog zakonodavstva koje se odnose na likvidaciju. Iz navedenoga zaključuje da se utvrđenje razlike u postupanju mora temeljiti na scenariju likvidacije, a to isključuje mogućnost scenarija koji se temelji na trajnom poslovanju subjekta i na nagodbi s vjerovnicima.

Četvrto, Opći sud pojašnjava da je hipotetski scenarij likvidacije predviđen u vrednovanju 3 trebalo definirati s obzirom na situaciju društva Banco Popular na datum sanacije. Na taj datum, društvo Banco Popular nije moglo nastaviti s poslovanjem zbog svoje situacije s likvidnošću, svoje situacije propadanja ili vjerojatnosti da će propasti i mogućeg povlačenja odobrenja za obavljanje bankarskog poslovanja i zbog toga nije bila moguća ni nagodba ni scenarij nesolventnosti uz hipotezu poduzetnika koji trajno posluje.

Osim toga, Opći sud odbija argument prema kojem je društvo procjenitelj trebalo provesti vrednovanje društva Banco Popular uz razmatranje prodaje institucije kao cjeline ili po proizvodnoj jedinici, s obzirom na to da ona podrazumijeva nastavak poslovanja društva. Društvo procjenitelj, dakle, nije počinilo pogrešku time što je upotrijebilo metodologiju koja se temelji na scenariju likvidacije i prodaji imovine pojedinačno ili po portfelju.

Peto, pobijana odluka nije zahvaćena nikakvom očitom pogreškom u ocjeni kako u pogledu uzimanja u obzir najduljeg trajanja postupka likvidacije od sedam godina, osobito uzimajući u obzir cilj provođenja likvidacije u razumnom roku i nesigurnosti nastale zbog produljenog razdoblja likvidacije, tako i u pogledu vrednovanja portfelja prihodonosnih i neprihodonosnih kredita, društava kćeri za poslovanje nekretninama društva Banco Popular te pravnih rizika.

Na drugom mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na nepostojanju neovisnosti društva procjenitelja.

Prvo, ističe da na temelju okolnosti ovog slučaja, s jedne strane, nije moguće dokazati da je na društvo procjenitelja, dok je provodilo vrednovanje 3, utjecala činjenica da je provelo vrednovanje 2 i da te okolnosti, s druge strane, proturječe argumentu prema kojem se moglo razumno činiti da mu nedostaje objektivnosti ili nepristranosti.

Naime, u vrednovanju 3, analiza razlike u postupanju temelji se na stvarnom postupanju s pogođenim dioničarima i vjerovnicima kao posljedicu sanacije. Procjena imovine i obveza društva Banco Popular iz prvog dijela vrednovanja 2 nije uzeta u obzir u vrednovanju 3 i stoga nije mogla utjecati na društvo procjenitelja prilikom provedbe tog vrednovanja.

Osim toga, u vrednovanju 2 nalazile su se brojne rezerve u pogledu pouzdanosti simulacije scenarija likvidacije. Stoga Opći sud odbija prigovor koji se temelji na tome da je društvo procjenitelj, kako bi zaštitilo svoj profesionalni ugled, smatralo da je vezano zaključcima iz vrednovanja 2 kada je provodilo vrednovanje 3.

Usto, Opći sud odbija argument prema kojem je društvo procjenitelj imalo motiv da izbjegava bilo kakav ispravak ili izmjenu zaključaka iz vrednovanja 2 zbog toga što tom argumentu proturječe okolnosti u kojima su provedena vrednovanja 2 i 3. Naime, vrednovanje 3 temeljilo se na detaljnijim informacijama od onih kojima je raspolagalo društvo procjenitelj u vrijeme provođenja vrednovanja 2. Osim toga, SRB je, od trenutka kad je zaprimio vrednovanje 2, znao za činjenicu da se društvo procjenitelj trebalo osloniti na nove podatke u vrednovanju 3 i, slijedom toga, izmijeniti procjenu provedenu u simulaciji scenarija likvidacije. U vrednovanju 3, društvo procjenitelj nije samo potvrdilo ishod simulacije koja se nalazi u vrednovanju 2. Uostalom, sama činjenica da je društvo procjenitelj došlo do istog zaključka nije dovoljna da bi se utvrdilo da se ono pri provedbi vrednovanja 3 smatralo vezanim svojom procjenom provedenom u vrednovanju 2.

Naposljetku, Opći sud odbija prigovor koji se temelji na tome da je SRB trebao angažirati drugog procjenitelja kako bi se provelo vrednovanje uz uporabu druge metodologije, s obzirom na to da je procjenu postupanja s dioničarima i pogođenim vjerovnicima trebalo provesti prema scenariju likvidacije. Osim toga, nijednoj se odredbi Uredbe br. 806/2014 ni Delegirane uredbe 2016/1075 izričito ne protivi to da vrednovanja 2 i 3 provede isti procjenitelj.

Drugo, Opći sud odbija prigovore koji se temelje na nedostatku neovisnosti društva procjenitelja zbog njegovih navodnih veza s društvima Banco Popular i Banco Santander.

U tom pogledu primjećuje da na datum imenovanja društva procjenitelja kao neovisnog procjenitelja, s jedne strane, identitet kupca nije bio poznat, tako da nije bilo moguće uzeti u obzir veze između društva procjenitelja i društva Banco Santander i, s druge strane, društvo procjenitelj više nije pružalo revizorske usluge društvu Banco Santander.

Opći sud ističe da je, tijekom cijelog postupka sanacije društva Banco Popular, SRB osiguravao, kao što je to bio dužan činiti, da društvo procjenitelj ispunjava zahtjeve neovisnosti i, osobito, zahtjeve koji se odnose na nepostojanje sukoba interesa, predviđene Delegiranom uredbom 2016/1075<sup>550</sup>.

Stoga SRB nije počinio pogrešku time što je smatrao da usluge koje je društvo procjenitelj pružilo kako društvu Banco Popular tako i društvu Banco Santander nisu mogle utjecati na njegovu prosudbu prilikom provedbe vrednovanja 3 i njima se, dakle, ne može dokazati postojanje stvarnih ili mogućih značajnih interesa koji su zajednički ili u suprotnosti interesima tih društava.

Isto tako, nijednim se argumentom ne dovode u pitanje SRB-ove ocjene koje se odnose na nepostojanje poveznice između, s jedne strane, revizorskih usluga i usluga u vezi s integracijom društva Banco Popular koje je društvo procjenitelj pružilo društvu Banco Santander i, s druge strane, elemenata relevantnih za vrednovanje 3, koje se odnosilo samo na procjenu društva Banco Popular, a ne na procjenu društva Banco Santander.

Usto, tužitelji nisu objasnili na koji su način te usluge koje je pružalo društvo procjenitelj mogle utjecati ili se za njih razumno mogle smatrati da utječu na njegovu prosudbu pri provedbi vrednovanja 3.

Osim toga, Opći sud smatra da je za utvrđenje da je SRB trebao uzeti u obzir činjenicu da društvu procjenitelju naizgled nedostaje objektivnosti ili nepristranosti zbog njegovih veza s društvom Banco Santander potrebno dokazati da je ono, kada je u vrednovanju 3 zaključilo da se s pogođenim dioničarima i vjerovnicima ne bi bolje postupalo u okviru redovnog postupka u slučaju nesolventnosti, namjeravalo pogodovati društvu Banco Santander. Usto, čak i pod pretpostavkom da je društvo procjenitelj u vrednovanju 3 zaključilo da bi se s pogođenim dioničarima i vjerovnicima postupalo bolje u slučaju likvidacije društva Banco Popular, odštetu koja bi iz toga mogla proizići isplaćuje Jedinostveni fond za sanaciju, a ne društvo Banco Santander.

K tomu, Opći sud smatra da ishod vrednovanja 3 ne utječe na zakonitost i legitimnost odluke o tome da se nad društvom Banco Popular provede sanacijski postupak ni na ishod te sanacije, odnosno

---

<sup>550</sup> Na temelju članka 41. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075 od 23. ožujka 2016. o dopuni Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda kojima se pobliže određuju sadržaj planova oporavka, planova sanacije i planova sanacije grupe, minimalni kriteriji koje nadležno tijelo treba procijeniti u pogledu planova oporavka i planova oporavka grupe, uvjeti za financijsku potporu grupe, zahtjevi za neovisne procjenitelje, ugovorno priznavanje ovlasti otpisa i konverzije, postupci i sadržaj zahtjeva u pogledu obavješćivanja i obavijesti o suspenziji te operativno funkcioniranje sanacijskih kolegija (SL 2016., L 184, str. 1.)



njegovu prodaju društvu Banco Santander, i da ne može imati za posljedicu nastanak prava na naknadu štete pogođenim dioničarima i vjerovnicima od strane društva Banco Santander.

Opći sud zaključuje da, s obzirom na to da vrednovanje 3, neovisno o svojem ishodu, nije moglo utjecati na situaciju društva Banco Santander, društvo procjenitelj nije bilo u mogućnosti pogodovati tom društvu. Stoga njihove veze ne mogu pobuditi legitimnu sumnju u postojanje eventualne predrasude niti dovesti do manjka objektivnosti ili nepristranosti društva procjenitelja. Te veze nisu predstavljale okolnost kojom se može dovesti u pitanje njegova neovisnost za provedbu vrednovanja 3 ni njegovo imenovanje neovisnim procjeniteljem od strane SRB-a.

Na trećem mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na navodnoj povredi prava dioničara i vjerovnika na saslušanje, osobito u dijelu u kojem im je SRB naložio da iznesu svoje primjedbe u obrascu.

U tom pogledu, prvo, podsjeća na to da poštovanje prava na saslušanje treba osigurati čak i ako ne postoji propis kojim se izričito predviđa ostvarivanje tog prava i da se ni Uredbom br. 806/2014 ni Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) ne predviđa poseban postupak za provedbu prava na saslušanje. Stoga je SRB-ov odabir da upotrijebi obrazac za prikupljanje primjedaba pogođenih dioničara i vjerovnika obuhvaćen njegovom marginom prosudbe pri organizaciji tog postupka, kako bi se pogođenim dioničarima i vjerovnicima omogućilo da ostvare svoje pravo na saslušanje, pod uvjetom da ga mogu učinkovito i smisleno ostvarivati.

Drugo, u ovom slučaju Opći sud napominje da je SRB ispitao sve zaprimljene primjedbe i u pobijanoj odluci objasnio zašto neke od tih primjedaba nisu bile relevantne za donošenje pobijane odluke te je odbio argument koji se temelji na povredi prava na saslušanje zbog toga što je SRB odbio nerelevantne primjedbe.

Treće, utvrđuje da su pitanja u obrascu bila sastavljena na neutralan način, u obliku sažetog prikaza dotične teme odnosno upućivanja na dijelove preliminarne odluke ili vrednovanja 3, nakon čega je slijedio poziv pogođenim dioničarima i vjerovnicima da iznesu svoje primjedbe ili mišljenja o toj temi.

Četvrto, Opći sud odbija argument koji se odnosi na ograničenje duljine odgovora na obrascu, uz obrazloženje da je isključivo teorijski i njime se ne može u dovoljnoj mjeri dokazati da bi postupak bez takvog ograničenja mogao dovesti do drukčijeg ishoda.

Naime, s jedne strane, primjedbe koje su tijekom postupka u vezi s pravom na saslušanje podnesene kao odgovor na obrazac bile su detaljno analizirane u pobijanoj odluci i navele su društvo procjenitelja da donese dokument pojašnjenja. Stoga su, iako je duljina primjedaba bila ograničena, SRB i društvo procjenitelj na njih detaljno odgovorili.

S druge strane, tužitelji nisu naveli koje primjedbe, osim onih koji su podnesene i na koje su odgovorili SRB i društvo procjenitelj, nisu mogli istaknuti zbog veličine obrasca. Također nisu pojasnili koje su to dokumente željeli priložiti obrascu.

Na četvrtom mjestu, Opći sud odbija kao bespredmetan tužbeni razlog kojim se navodi da se vrednovanje 3 temelji na pogrešnoj osnovi u pogledu financijskog stanja društva Banco Popular u trenutku njegove sanacije.

Naime, podsjeća na to da se ocjena razlike u postupanju trebala provesti u trenutku donošenja sanacijskog programa. Međutim, stručno izvješće Banke Španjolske od 8. travnja 2019., na koje se oslanjaju tužitelji i čije se podnošenje zahtijevalo mjerom izvođenja dokaza, odnosi se na događaje koji su prethodili sanaciji društva Banco Popular, a koji nisu bili relevantni za provedbu vrednovanja 3.

Na petom mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na tome da je SRB nepropisno prenio ovlasti odlučivanja koje su mu dodijeljene Uredbom br. 806/2014 na društvo procjenitelja.

Prvo, nakon što je utvrdio da tužitelji ne ističu prigovor nezakonitosti Uredbe br. 806/2014 ni prigovore koji se temelje na SRB-ovu izvršavanju diskrecijske ovlasti ili na nedovoljnoj jasnoći u pogledu razgraničenja nadležnosti potonjeg u toj uredbi, ni prigovore koji se temelje na SRB-ovoj povredi navedene uredbe jer je djelovao izvan ovlasti koje su mu njome dodijeljene, Opći sud presuđuje da se argumentima kojima se SRB-u stavlja na teret da je dodijelio ovlast odlučivanja društvu procjenitelju ne može utvrditi povreda načela koja se odnose na delegiranje ovlasti.

Drugo, Opći sud podsjeća na to da je odluku da se ne dodijeli odšteta pogođenim dioničarima i vjerovnicima donio upravo SRB, a ne društvo procjenitelj.

Usto, u skladu s Uredbom br. 806/2014, ekonomske i tehničke aspekte procjene postupanja koje bi postojalo u odnosu na pogođene dioničare i vjerovnike da je društvo Banco Popular bilo podvrgnuto redovnom postupku u slučaju nesolventnosti trebao je ocijeniti neovisni procjenitelj, a ne sam SRB. Stoga se činjenica da je SRB društvu procjenitelju povjerio provedbu vrednovanja 3 ne može tumačiti kao delegiranje njegove ovlasti za donošenje odluke.

Treće, s jedne strane, u pogledu odredaba Uredbe br. 806/2014, činjenica da je SRB odobrio zaključke vrednovanja 3 ne može se tumačiti kao izostanak SRB-ova nadzora nad poštovanjem zahtjeva koje neovisni procjenitelj treba ispunjavati prilikom provedbe svojeg vrednovanja. S druge strane, iz samog sadržaja pobijane odluke proizlazi da SRB nije samo sažeo vrednovanje 3 i dokument pojašnjenja, nego je ispitao njihovu valjanost s obzirom na primjedbe pogođenih dioničara i vjerovnika.

Na šestom mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava na djelotvoran pravni lijek.

Kada je riječ o neotkrivanju određenih informacija u verziji vrednovanja 3 koja nije klasificirana oznakom tajnosti, priloženoj preliminarnoj odluci, Opći sud ističe da nije osporena SRB-ova ocjena u skladu s kojom izostavljeni podaci koji se odnose na rezervacije radi pravnih rizika iz vrednovanja 3 podliježu zahtjevima za čuvanje poslovne tajne i povjerljivi su, kao što nije osporeno ni to da SRB ima obvezu štititi povjerljive podatke<sup>551</sup>. Usto, tužitelji nisu naveli da su ti izostavljeni podaci potrebni za razumijevanje pobijane odluke ili za ostvarivanje njihova prava na djelotvoran pravni lijek.

Na sedmom mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava na vlasništvo.

Opći sud podsjeća na to da se Uredbom br. 806/2014 uspostavlja mehanizam čiji je cilj dioničarima i vjerovnicima subjekta u sanaciji zajamčiti pravičnu naknadu u skladu sa zahtjevima iz članka 17. stavka 1. Povelje.

U konkretnom slučaju, budući da nije utvrđeno da je SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je na temelju vrednovanja 3 zaključio da se s pogođenim dioničarima i vjerovnicima društva Banco Popular u okviru redovnog postupka u slučaju nesolventnosti ne bi postupalo bolje nego u okviru sanacije, tužitelji nisu dokazali povredu svojeg prava na vlasništvo koja proizlazi iz pobijane odluke.

Osim toga, ne može se valjano tvrditi da je SRB povrijedio članak 17. Povelje jer je vrijednost odštete na temelju načela prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj izračunana na temelju najgoreg mogućeg scenarija za dioničare, odnosno postupka likvidacije društva Banco Popular. Naime, primjena hipotetskog scenarija likvidacije u skladu je s primjenjivim odredbama.

---

<sup>551</sup> Na temelju članka 88. stavka 5. Uredbe br. 806/2014



## XI. Javna nabava koju provode Unijine institucije

### Presuda od 26. travnja 2023., OHB System/Komisija (T-54/21, [EU:T:2023:210](#))

*„Javna nabava usluga – Postupak javne nabave – Natjecateljski dijalog – Isporuka tranzicijskih satelita Galileo – Odbijanje ponuditeljeve ponude – Kriteriji za isključenje – Ponuditeljeva teška povreda dužnosti – Nepostojanje pravomoćne presude ili konačne upravne odluke – Obraćanje povjerenstvu iz članka 143. Financijske uredbe – Jednako postupanje – Izuzetno niska ponuda – Očita pogreška u ocjeni“*

Pozivom na nadmetanje od 15. svibnja 2018.<sup>552</sup> Europska svemirska agencija (ESA), djelujući u Komisijino ime i za njen račun, pokrenula je postupak javne nabave za isporuku prijelaznih satelita u kontekstu programa Galileo, čiji je cilj uspostava europskog sustava za satelitsku navigaciju i određivanje položaja u civilne svrhe. Taj je postupak pokrenut u obliku natjecateljskog dijaloga, jer je Komisija već utvrdila i definirala svoje potrebe, ali još nije definirala precizna sredstva najprikladnija za odgovor na njih. ESA je bila zadužena za organizaciju postupka javne nabave dok je Komisija ostala javni naručitelj<sup>553</sup>. Odlučeno je da bi se mogla odabrati dva ponuditelja i da se dodjela ugovora temelji na ekonomski najpovoljnijoj ponudi.

Nakon završetka prve faze natjecateljskog dijaloga, pozivajući na podnošenje zahtjeva za sudjelovanje, ESA je odabrala tri ponuditelja, odnosno OHB System AG, tužitelja, Airbus Defence and Space GmbH (u daljnjem tekstu: ADS) i Thales Alenia Space Italia (u daljnjem tekstu: TASI). Nakon druge faze, koja se odnosila na utvrđivanje i definiranje odgovarajućih sredstava za zadovoljavanje potreba javnog naručitelja i treće faze, tijekom koje je ESA pozvala ponuditelje da podnesu svoju „konačnu ponudu“, konačne ponude ocijenio je odbor za evaluaciju koji je svoje rezultate predstavio u izvješću o evaluaciji. Na temelju tog izvješća Komisija je donijela odluku da neće prihvatiti tužiteljevu ponudu kao i odluku o dodjeli ugovora TASI-ju i ADS-u (u daljnjem tekstu: pobijane odluke), o kojima je tužitelj obaviješten dopisom od 19. siječnja 2021.

Prije donošenja pobijanih odluka tužitelj je dopisom od 23. prosinca 2020. obavijestio Komisiju i ESA-u da je ADS u prosincu 2019. zaposlio jednog od njegovih bivših zaposlenika, glavnog upravnog direktora, koji je imao širok pristup podacima projekta i sudjelovao u pripremi njegove ponude. Tvrdio je da postoje indicije da je taj bivši zaposlenik dobio osjetljive informacije i da je pokrenuta nacionalna kaznena istraga povodom prijave koju je podnio protiv njega. Stoga je zatražio od Komisije da obustavi sporni natjecateljski dijalog, istraži to pitanje i, po potrebi, isključi ADS iz tog dijaloga. Dopisom od 20. siječnja 2021. Komisija je obavijestila tužitelja da ne postoje dovoljni razlozi za opravdanje takve obustave i da, s obzirom na to da navodi koji su predmet istrage nacionalnih tijela, i zbog nepostojanja pravomoćne presude ili konačne upravne odluke koja se na njih odnosi, ne postoje razlozi za isključenje ADS-a iz spornog natjecateljskog dijaloga.

Opći sud, u postupku pokrenutom povodom tužbe za poništenje pobijanih odluka koju je u cijelosti odbio, pojašnjava razloge za isključenje ponuditelja i pokretanje postupka pred povjerenstvom na

---

<sup>552</sup> Poziv na nadmetanje objavljen u Dodatku *Službenom listu Europske unije* od 15. svibnja 2018. (SL 2018/S 091 – 206089)

<sup>553</sup> U skladu s člankom 15. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1285/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o provedbi i uporabi europskih sustava za satelitsku navigaciju i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 876/2002 i Uredbe (EZ) br. 683/2008 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2013., L 347, str. 1.), Komisija je sklopila sporazum o delegiranju ovlasti s ESA-om za fazu uvođenja programa Galileo.

temelju Financijske uredbe iz 2018.<sup>554</sup>. Isto čini i što se tiče obveze provjeravanja sastava ponude koja se smatra izuzetno niskom i samostalnosti odluke o dodjeli kada se javni naručitelj ograničava na preuzimanje obrazloženja izvješća o evaluaciji.

### **Ocjena Općeg suda**

Kao prvo, Opći sud odbija prigovor koji se temelji na navodnoj povredi razloga za isključenje ponuditelja predviđenih Financijskom uredbom iz 2018.

Najprije podsjeća na to da javni naručitelj isključuje ponuditelja iz sudjelovanja u postupku javne nabave ako se nalazi u jednoj ili više situacija koje odgovaraju trima razlozima za isključenje predviđenima Financijskom uredbom iz 2018.

U ovom slučaju utvrđuje da se, s obzirom na to da u trenutku natjecateljskog dijaloga nije donesena pravomoćna presuda ili konačna upravna odluka kojom se utvrđuje da je dotični ponuditelj ili fizička ili pravna osoba, član upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela tog ponuditelja ili koji ima ovlasti zastupanja, odlučivanja ili kontrole tog ponuditelja, počinio tešku povredu dužnosti, prva dva razloga nisu primjenjiva. Na temelju trećeg razloga za isključenje, koji je jedini razlog koji se može primijeniti u ovom slučaju, ako ne postoji pravomoćna presuda ili konačna upravna odluka, javni naručitelj može donijeti odluku o isključenju ponuditelja iz postupka javne nabave samo na temelju preliminarne ocjene<sup>555</sup>, i to tek nakon što dobije preporuku povjerenstva iz članka 143. Financijske uredbe iz 2018., u skladu s kojom je, uzimajući u obzir činjenice i nalaze, utvrđeno da je ponuditelj počinio tešku povredu dužnosti.

Za početak, Opći sud ispituje je li Komisija, time što nije pokrenula postupak pred tim tijelom u predmetnom slučaju, povrijedila svoje obveze time što je povrijedila treći razlog za isključenje.

U tom pogledu ističe da je svrha pokretanja postupka pred povjerenstvom zaštita financijskih interesa Unije i da se preliminarne pravne ocjene, koja pripada isključivo povjerenstvu, odnosi, s jedne strane, nužno na ponašanja samih ponuditelja i, s druge strane, na činjenice ili nalaze koji su u biti utvrđeni u okviru revizija ili istraga koje provode nadležna tijela Unije ili, ovisno o slučaju, države članice. Opći sud iz toga zaključuje da se javni naručitelj mora obratiti povjerenstvu samo ako utvrđene činjenice kojima raspolaže predstavljaju indicije, a ne samo sumnje, koje su dovoljne za potkrepljivanje pretpostavke o ponuditeljevoj krivnji. Međutim, u ovom slučaju utvrđuje, kao prvo, da je dopis od 23. prosinca 2020. bio jedini element kojim je Komisija raspolagala u pogledu navodnog protupravnog ponašanja ADS-a. Kao drugo, navodi koje je tužitelj iznio u tom dopisu nisu obuhvaćeni činjenicama i nalazima u okviru revizija ili istraga koje provode nadležna tijela Unije ili države članice. Kao treće, tom dopisu nije priložen ni jedan dokaz kojim se mogu potkrijepiti navedene tvrdnje. Kao četvrto, izneseni prigovori nisu se odnosili na ponašanje ADS-a, nego na navodno postupanje bivšeg tužiteljeva zaposlenika.

Opći sud iz toga zaključuje da se ti navodi ne mogu smatrati činjenicama ili nalazima koji mogu biti dovoljne indicije za potporu pretpostavci krivnje ADS-a, koja opravdava pokretanje postupka.

---

<sup>554</sup> Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.) i konkretnije na temelju članaka 136. i 145. te uredbe.

<sup>555</sup> U smislu članka 136. stavka 2. Financijske uredbe iz 2018.

Nakon što je došao do tog zaključka, Opći sud provjerava je li Komisija ipak bila dužna istražiti te navode. U tom pogledu ističe da je jedino postupanje koje se stavlja na teret ADS-u bilo to što je tijekom predmetnog postupka javne nabave zaposlio bivšeg tužiteljeva zaposlenika. Međutim, ta činjenica u načelu sama po sebi ne predstavlja indiciju ponašanja koje bi moglo predstavljati tešku povredu dužnosti.

Isto tako, što se tiče tužiteljeva prigovora koji se temelji na tome da je njegov bivši zaposlenik povrijedio njegovu poslovnu tajnu jer je nezakonito dobio osjetljive informacije koje se na njega odnose i koje su ADS-u mogle dati neopravdanu prednost tijekom spornog natjecateljskog dijaloga, Opći sud smatra da takva povreda ni u kojem slučaju ne predstavlja indiciju samog ADS-ova ponašanja i stoga se njome ne može utvrditi pretpostavka njegove krivnje. Štoviše, u nedostatku argumenata i konkretnih elemenata koje je tužitelj iznio u svojem dopisu iz prosinca 2020., utvrđuje da je tvrdnja u pogledu dobivanja osjetljivih informacija, koje su mogle dati neopravdanu prednost ADS-u, nejasna i hipotetska, tako da ne može biti indicija. Osim toga, Opći sud ističe da je bivši zaposlenik napustio tužitelja ubrzo nakon podnošenja njegove revidirane ponude u okviru druge faze natjecateljskog dijaloga, tako da u svakom slučaju nije mogao imati informacije o dijalogu između tužitelja i ESA-e tijekom treće faze, ni o sadržaju tužiteljeve konačne ponude.

Slijedom toga, budući da navodi sadržani u dopisu iz prosinca 2020. nisu bile dovoljne indicije za utvrđivanje pretpostavke krivnje ADS-a kojom se opravdava pokretanje postupka, Komisija nije bila dužna istražiti te tvrdnje.

Kao drugo, Opći sud odbija prigovor koji se temelji na povredi obveza koje se odnose na ispitivanje izuzetno niskih ponuda. Podsjeća na to da se na temelju odredaba Financijske uredbe iz 2018. ocjena javnog naručitelja koja se odnosi na postojanje izuzetno niskih ponuda, pojam koji se ocjenjuje u odnosu na sastav ponude i dotičnu uslugu, provodi u dvije faze<sup>556</sup>. U prvoj fazi javni naručitelj mora ocijeniti sadržavaju li podnesene ponude indicije koje bi potaknule sumnje da se radi o izuzetno niskim ponudama. To je osobito slučaj ako se čini neizvjesnim, s jedne strane, poštuje li ponuda zakonodavstvo na snazi i, s druge strane, uključuje li predložena cijena sve troškove koji proizlaze iz tehničkih aspekata ponude. Isto vrijedi i kada je ponuđena cijena znatno niža od cijene drugih ponuda ili od uobičajene tržišne cijene. Kao drugo, ako takve indicije postoje, javni naručitelj mora provjeriti sastav ponude dajući predmetnom ponuditelju mogućnost da opravda svoju cijenu. Ako unatoč danim objašnjenjima javni naručitelj utvrdi da je ponuda izuzetno niska, mora je odbiti.

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da razlika između cijene konačne ponude ADS-a i cijene drugih ponuda ne može sama po sebi predstavljati indiciju o tome da je neuobičajeno niska, uzimajući u obzir posebnosti predmetnog ugovora. S jedne strane, natjecajni postupak pokrenut je u obliku natjecateljskog dijaloga, s obzirom na to da Komisija još nije odredila točne načine za zadovoljavanje svojih potreba. Stoga su cijene ponuda ovisile o različitim tehničkim rješenjima i sredstvima koja je predložio svaki ponuditelj. S druge strane, iz posebnih značajki predmetnih satelita proizlazi da oni nisu roba za koju postoji standardna cijena ili tržišna cijena. Osim toga, osim razlike u cijeni, tužitelj nije iznio konkretan argument u prilog svojoj tvrdnji prema kojoj bi ADS-ova ponuda trebala biti izuzetno niska.

Opći sud zaključuje da nije dokazano da postoje indicije koje su mogle potaknuti Komisijinu sumnju prema kojoj je ADS-ova ponuda mogla biti izuzetno niska. Slijedom toga, Komisija nije bila dužna provesti provjeru sastava ADS-ove ponude kako bi se uvjerila da ona nije bila izuzetno niska.

---

<sup>556</sup> Prilog I. poglavlje 1. odjeljak 2. točka 23.1. prvi stavak i točka 23.2. Financijske uredbe iz 2018.

Kao treće, Opći sud odbija prigovor koji se temelji na tome da je Komisija, ograničavajući se na potvrđivanje rezultata iz izvješća o evaluaciji, povrijedila svoju obvezu donošenja samostalne odluke o dodjeli ugovora.

S jedne strane, točno je da Komisija preuzima opću odgovornost za program Galileo i da, za fazu uvođenja tog programa, mora sklopiti sporazum o delegiranju s ESA-om u kojem se preciziraju njezine zadaće, osobito u pogledu provedbe postupka javne nabave u vezi sa sustavom. Upravo je u okviru sporazuma o delegiranju koji su sklopili Komisija i ESA, potonja, djelujući u ime i za račun Komisije, bila zadužena za organiziranje spornog natjecateljskog dijaloga, dok je Komisija i dalje bila javni naručitelj. Međutim, odgovornost za program Galileo ne može izmijeniti ili čak povećati obveze Komisije kao javnog naručitelja.

S druge strane, u slučaju kada je javni naručitelj imenovao odbor za evaluaciju, u skladu s Financijskom uredbom iz 2018., na tom je odboru da provede evaluaciju ponuda u svojem izvješću o evaluaciji. Iako javni naručitelj nije vezan tim izvješćem, on ima pravo osloniti se na to izvješće kako bi dodijelio predmetni ugovor. Prema tome, činjenica da su pobijane odluke bile obrazložene upućivanjem na izvješće o evaluaciji, na način da Komisija prihvaća mišljenje odbora za evaluaciju zaduženog za evaluaciju podnesenih ponuda, ni na koji način ne umanjuje činjenicu da su one donesene samostalno.

### **Presuda od 14. lipnja 2023., Instituto Cervantes/Komisija (T-376/21, [EU:T:2023:331](#))**

*„Ugovori o javnoj nabavi usluga – Postupak javne nabave – Pružanje usluga jezičnog osposobljavanja za institucije, tijela i agencije Unije – Rangiranje ponuditelja u postupku prema kaskadnom sustavu – Obveza obrazlaganja – Elementi ponude dostupni putem hiperpoveznice – Očite pogreške u ocjeni – Zlouporaba ovlasti“*

Pozivom na nadmetanje od 20. studenoga 2020. Europska komisija pokrenula je otvoreni postupak javne nabave za jezično osposobljavanje za institucije, tijela i agencije Europske unije. Taj je ugovor bio podijeljen na osam grupa, među kojima je bila i grupa br. 3, naslovljena „učenje španjolskoga (ES)“. U natječajnim specifikacijama za spornu javnu nabavu bilo je navedeno da će se javni naručitelj za potrebe dodjele ugovora temeljiti na ekonomski najpovoljnijoj ponudi. Kad je riječ o načinu podnošenja ponude, natječajnim specifikacijama predviđalo se, među ostalim, da ponude treba podnijeti putem aplikacije eSubmission.

Komisija je 19. travnja 2021. donijela pobijanu odluku u skladu s preporukama odbora za evaluaciju. Tako je grupu br. 3 (španjolski jezik) u postupku javne nabave dodijelila na prvom mjestu grupi CLL Centre de Langues-Allingua (u daljnjem tekstu: grupa CLL), a na drugom mjestu tužitelju, Institutu Cervantes.

U postupku javne nabave tužitelj je na platformi eSubmission podnio određene elemente koji ilustriraju tehnički prijedlog opisan u njegovoj ponudi, a koji su bili dostupni samo putem hiperpoveznica uključenih u ponudu. U tablici za evaluaciju ponuda Komisija je obavijestila tužitelja da je odbila te elemente i da ih nije evaluirala, uz obrazloženje da oni nisu u skladu s natječajnim specifikacijama te da postoji rizik od izmjene ponude putem navedenih hiperpoveznica nakon isteka roka za podnošenje ponuda. Stoga je Komisija smatrala da dokumenti koji su bili dostupni samo putem navedenih hiperpoveznica nedostaju.

Odlučujući o tužbi za poništenje pobijane odluke, koju je u cijelosti odbio, Opći sud očituje se o novom pitanju povezanom s upotrebom ponuditelja hiperpoveznica kako bi podnijeli elemente svoje ponude,

iako taj način komunikacije nije bio predviđen natječajnim specifikacijama, te o posljedicama koje proizlaze iz takve upotrebe u fazi evaluacije ponuda i dodjele bodova.

### **Ocjena Općeg suda**

Kao prvo, Opći sud odbija tužbene razloge koji se temelje na povredi obveze obrazlaganja.

Najprije odbija argument koji se temelji na nemogućnosti da se razumiju relativne prednosti odabrane ponude. Naime, on utvrđuje da je, iako su evaluacije koje se odnose na određene potkriterije bile sažete, prije svega, moguće razumjeti da ponuda grupe CLL ima više kvaliteta koje premašuju one tužiteljeve ponude. Nadalje, moguće se upoznati s razinom kvalitete tužiteljeve ponude, koja je niža. Naposljetku, ne može se zanemariti da je nedostatak u dokumentaciji koji se odnosi na važan element tečaja jezika, odnosno na vježbe, predstavljen kao nedostatak tužiteljeve ponude koji je doveo do gubitka bodova. Isto tako, s obzirom na to da nedostatak u dokumentaciji nije bio jedini nedostatak kojim je opravdan gubitak bodova u evaluaciji tužiteljeve ponude, Opći sud odbija argument koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni, vezan uz nedosljednost veze između tog ocjenjivanja i dodijeljene ocjene.

Zatim odbija prigovor koji se temelji na nemogućnosti da se razumije točan broj bodova oduzetih zbog nedostatka u dokumentaciji. U tom pogledu navodi da u natječajnim specifikacijama nije utvrđeno nikakvo ponderiranje između različitih elemenata koji su bili dio opisa svakog potkriterija jer se ne radi o „potpotkriterijima” namijenjenima odvojenoj evaluaciji, nego o opisu sadržaja svakog potkriterija. Stoga nije bilo potrebno da se svakom pozitivnom ili negativnom komentaru u evaluaciji dodijeli konkretna težina, nego tužitelj mora moći razumjeti razloge koji su Komisiju naveli da njegovoj ponudi dodijeli ocjenu koju je dobila za svaki potkriterij, što je mogao učiniti. Opći sud zaključuje da je odbor za evaluaciju naveo relativne prednosti odabrane ponude u okviru svakog potkriterija i da se od Komisije u ovom slučaju ne može zahtijevati da svakom pozitivnom ili negativnom komentaru dodijeli konkretnu težinu u vezi s različitim elementima koji su dio opisa svakog potkriterija.

Kao drugo, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni zbog nelogičnosti, neproporcionalnosti i netransparentnosti veze između evaluacije i ocjene dodijeljene u okviru određenih potkriterija. Tako, kad je riječ o navodnoj povredi načela transparentnosti time što u dokumentaciji o nabavi nije bila najavljena konkretna težina dodijeljena jednom elementu kriterija na koji je utjecao nedostatak u dokumentaciji, Opći sud podsjeća na to da nedostatak u dokumentaciji nije bio jedini nedostatak kojim je opravdan gubitak bodova. Stoga se oduzimanje bodova koje je provedeno ne može kvalificirati kao očito neusklađeno s utvrđenim nedostacima.

Osim toga, konkretna važnost koja se pridaje jednom elementu ponude i dodjela bodova za svaki potpotkriterij ili svaki element potkriterija obuhvaćene su Komisijinom širokom marginom prosudbe. Stoga Opći sud kao takav ne može nadzirati važnost koja je dana određenim elementima u okviru potpotkriterija, nego se ograničava na nadzor je li utvrđeno postojanje očite pogreške u ocjeni. Međutim, u ovom slučaju tužitelj nije dokazao takvu pogrešku, s obzirom na to da se nedostatak u dokumentaciji koji je Komisija utvrdila odnosi na važan element tečaja jezika te je mogao legitimno dovesti do oduzimanja bodova a da tužitelj pritom nije dokazao da je navedeno oduzimanje bodova bilo zahvaćeno očitom pogreškom.

Kao treće, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni zbog odbijanja elemenata ponude dostupnih putem hiperpoveznice.

Naime, s obzirom na tekst natječajnih specifikacija, „ponudu” je trebalo izravno prenijeti na platformu eSubmission te su samo dokumenti koji su podneseni tim postupkom bili dio navedene ponude. Stoga, u skladu s ciljem koji se nastoji postići aplikacijom eSubmission, a to je olakšati podnošenje ponuda putem sigurne aplikacije, tužitelj nije mogao podnijeti određene dijelove svoje ponude koristeći se hiperpoveznicama koje su vodile do dokumenta dostupnog na internetskoj stranici pod



ponuditeljevim nadzorom. Stoga se Komisiji ne može prigovoriti da nije uzela u obzir dokumente dobivene putem hiperpoveznica o kojima je riječ.

Usto, Opći sud primjećuje da se podnošenjem putem te sigurne aplikacije osigurava poštovanje načela jednakog postupanja prema ponuditeljima, s obzirom na to da se njime javnom naručitelju osigurava da zadrži nadzor nad dokumentima koji su mu podneseni. Njime se tako sprečava svaki rizik od izmjene dokumenata koji su dostupni samo putem hiperpoveznice i koji stoga nisu izravno preneseni u aplikaciju eSubmission. Iz toga zaključuje da u tom kontekstu razumno obaviješten i prosječno pažljiv ponuditelj može znati da je obvezan podnijeti svoju ponudu u određenom roku i da se nakon tog roka ona više ne može izmijeniti. Slijedom toga, takav ponuditelj ne može iz predmetnih natječajnih specifikacija zaključiti da mu je dopušteno u svoju ponudu uključiti hiperpoveznice koje vode do dokumenta dostupnog na internetskoj stranici pod njegovim nadzorom.

Osim toga, budući da uključivanje hiperpoveznica u tužiteljevu ponudu nije bilo dopušteno, Komisija nije bila dužna provjeriti jesu li dokumenti o kojima je riječ bili izmijenjeni niti ih prihvatiti. U svakom slučaju, ti su se dokumenti nalazili na internetskoj stranici pod ponuditeljevim nadzorom te se dokazima koje je tužitelj podnio nastoji dokazati da dokumenti o kojima je riječ nisu bili izmijenjeni, a ne da nisu mogli biti izmijenjeni.

Naposljetku, argument koji se temelji na povredi prava na saslušanje ne može se prihvatiti jer, ako se ponuditelju mora omogućiti da učinkovito iznese svoje stajalište u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku, to je pravo zajamčeno u trenutku podnošenja njegove ponude, kao i mogućnošću da ponuditelj zatraži pojašnjenja u vezi s odredbama natječajnih specifikacija. Prema tome, činjenica da nakon evaluacije ponuda nije predviđena nikakva kasnija faza za pružanje dodatnih objašnjenja ne može predstavljati povredu prava na saslušanje.

Kao četvrto, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se u biti temelji na tome da je Komisija povrijedila svoju obvezu usporedbe tehničkog prijedloga grupe CLL s tužiteljevim tehničkim prijedlogom. Naime, ništa ne upućuje na zaključak da Komisija nije postupila u skladu sa zahtjevom da se „ekonomski najpovoljnija” ponuda utvrdi na temelju objektivnih kriterija koji osiguravaju poštovanje načela transparentnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja, kako bi zajamčila cilj objektivne usporedbe relativne vrijednosti ponuda. Odbor je proveo evaluaciju ponude grupe CLL s obzirom na tehničke kriterije za dodjelu navedene u natječajnim specifikacijama, baš kao što je proveo evaluaciju i tužiteljeve ponude.

Kao peto, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se u biti temelji na tome da je Komisija zlouporabno primijenila praksu koja ju je navela na to da zanemari cilj koji se želi postići propisima o javnoj nabavi, a to je otvaranje tržišta institucija Unije najširem tržišnom natjecanju, time što je sve grupe ugovora o jezičnom osposobljavanju dodijelila samo jednom pružatelju usluga, odnosno grupi CLL.

Naime, javni naručitelj ne može biti spriječen dodijeliti sve grupe ugovora o javnoj nabavi istom ponuditelju, pod uvjetom da su njegove ponude bile ekonomski najpovoljnije u usporedbi sa svim ostalim ponuditeljima i da je poštovano načelo jednakog postupanja prema ponuditeljima, kako bi se osiguralo zdravo i učinkovito tržišno natjecanje među sudionicima u navedenoj javnoj nabavi.

Osim toga, Opći sud podsjeća na to da zahtjev nepristranosti obuhvaća dva aspekta. Riječ je, s jedne strane, o subjektivnoj nepristranosti članova tijela, u smislu da nijedan član tijela o kojem je riječ ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude, a ta se nepristranost pretpostavlja dok se ne dokaže suprotno, te, s druge strane, o objektivnoj nepristranosti, u smislu da tijelo mora pružiti dovoljna jamstva da se isključi svaka legitimna sumnja u tom pogledu. Međutim, ovom slučaju, s jedne strane, nije se pozivalo na subjektivnu pristranost članova odbora i, s druge strane, nije dokazano da je nepostojanje obveze provođenja evaluacije kvalitete tehničke ponude prije evaluacije cijene dovelo, među ostalim, do povrede načela jednakog postupanja.

## XII. Pristup dokumentima institucija

### Presuda od 25. siječnja 2023., De Capitani/Vijeće (T-163/21, [EU:T:2023:15](#))

*„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na zakonodavni postupak koji je u tijeku – Radne skupine Vijeća – Dokumenti koji se odnose na zakonodavni prijedlog kojem je predmet izmjena Direktive 2013/34/EU o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i povezanim izvješćima za određene vrste poduzeća – Djelomično odbijanje pristupa – Tužba za poništenje – Pravni interes – Dopuštenost – Članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja”*

Tužitelj, Emilio De Capitani, podnio je zahtjev za pristup<sup>557</sup> određenim dokumentima koji su razmijenjeni unutar radne skupine „Pravo društava” Vijeća Europske unije, a koji se odnose na zakonodavni postupak kojem je predmet izmjena Direktive 2013/34 o godišnjim financijskim izvještajima<sup>558</sup>. Vijeće je odbilo pristup određenim dokumentima zbog toga što bi njihovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja Vijeća u smislu Uredbe br. 1049/2001<sup>559</sup>. Nakon tužiteljeva ponovljenog zahtjeva za pristup neotkrivenim dokumentima, Vijeće je donijelo pobijanu odluku<sup>560</sup>, u kojoj je potvrdilo uskraćivanje pristupa.

Radne skupine Vijeća interna su tijela te institucije koja pripremaju rad Odbora stalnih predstavnika (Coreper) i, kasnije, nadležnog ministarskog sastava Vijeća.

Opći sud, kojem je podnesena tužba za poništenje, prvi se put bavi pitanjem pristupa dokumentima u vezi sa zakonodavnim postupcima s obzirom na odnos između, s jedne strane, načela javnosti i transparentnosti zakonodavnog postupka koja proizlaze iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>561</sup> i, s druge strane, izuzeća od otkrivanja dokumenata koje se temelji na zaštiti procesa odlučivanja institucije i koje je propisano sekundarnim zakonodavstvom<sup>562</sup>. K tomu, Opći sud prvi put ispituje uvjete pristupa dokumentima koje su radne skupine Vijeća sastavile u okviru zakonodavnog postupka.

---

<sup>557</sup> Na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

<sup>558</sup> Direktiva 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i povezanim izvješćima za određene vrste poduzeća, o izmjeni Direktive 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ (SL 2013., L 182, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 3., str. 253.)

<sup>559</sup> Članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001

<sup>560</sup> Odluka Vijeća Europske unije SGS 21/000067 od 14. siječnja 2021.

<sup>561</sup> Članak 15. UFEU-a i članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

<sup>562</sup> U smislu članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001

## Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odbija tužiteljevu argumentaciju u skladu s kojom se izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja predviđeno Uredbom br. 1049/2001, tumačeno s obzirom na UFEU i Povelju, ne primjenjuje na zakonodavne dokumente.

Opći sud podsjeća na to da su, s obzirom na to da je načelo otvorenosti od temeljne važnosti za pravni poredak Europske unije, načela javnosti i transparentnosti neodvojiv dio zakonodavnih postupaka u Uniji<sup>563</sup>. Pristup zakonodavnim dokumentima stoga treba biti najširi mogući. Međutim, to ne znači da primarno pravo Unije predviđa bezuvjetno pravo na pristup zakonodavnim dokumentima. Naime, u skladu s UFEU-om<sup>564</sup>, pravo na pristup dokumentima institucija Unije ostvaruje se u skladu s općim načelima, ograničenjima i uvjetima utvrđenima uredbama. Odredbe UFEU-a koje uređuju pravo na pristup dokumentima institucija ne isključuju zakonodavne dokumente iz svojeg područja primjene.

Opći sud navodi da je taj zaključak potkrijepljen normativnim kontekstom prava na pristup dokumentima. Naime, iz primarnog prava proizlazi da načelo otvorenosti nije apsolutno<sup>565</sup>. Osim toga, Opći sud podsjeća na to da u skladu s odredbama Uredbe br. 1049/2001, institucije Unije mogu odbiti pristup određenim dokumentima zakonodavne prirode u propisno opravdanim slučajevima.

Suprotno onomu što je tvrdio tužitelj, Opći sud najprije utvrđuje kontinuitet prava na pristup dokumentima između Ugovora o osnivanju Europske zajednice i UFEU-a te zaključuje da je izuzeće od obveze otkrivanja zatraženog dokumenta koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja predmetne institucije, predviđeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, ostalo primjenjivo nakon stupanja na snagu UFEU-a i Povelje. Zatim, utvrđuje da ništa ne upućuje na zaključak da odredbe UFEU-a i Povelje načelno isključuju mogućnost da se pristup dokumentima koje su radne skupine Vijeća sastavile u okviru zakonodavnog postupka odbije zbog toga što bi njihovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja Vijeća. Naposljetku, utvrđuje da iako odredbe UFEU-a, u skladu s kojima Vijeće prilikom vijećanja i glasovanja o nacrtu zakonodavnog akta zasjeda javno<sup>566</sup>, utvrđuju načelo javnosti zakonodavnih rasprava na sjednicama Vijeća, one se ne odnose na pravo na pristup dokumentima ni na ograničenja i uvjete ostvarivanja tog prava.

Kao drugo, Opći sud utvrđuje da se ni iz jednog od razloga koje je Vijeće iznijelo u pobijanoj odluci ne može zaključiti da bi otkrivanje spornih dokumenata na konkretan, stvaran i nehipotetski način ozbiljno ugrozilo predmetni zakonodavni postupak.

Najprije, što se tiče razloga koji se temelji na navodnom osjetljivom sadržaju spornih dokumenata, Opći sud utvrđuje da oni zapravo sadržavaju konkretne komentare i tekstualne izmjene koje su dio uobičajenog odvijanja zakonodavnog postupka. Iako se ti dokumenti odnose na pitanja određene važnosti, koja mogu biti složena s političkog i pravnog gledišta te koja mogu sadržavati elemente koji su rezultat „teških pregovora” i koji mogu odražavati poteškoće koje je tek potrebno riješiti prije postizanja sporazuma, Vijeće ne navodi nijedan konkretan i poseban aspekt tih dokumenata koji bi bio posebno osjetljiv u smislu da bi temeljni interes Unije ili država članica bio doveden u pitanje u slučaju otkrivanja. Također ne objašnjava kako bi pristup spornim dokumentima na konkretan,

---

<sup>563</sup> Presuda od 22. ožujka 2018., *De Capitani/Parlament* (T-540/15, [EU:T:2018:167](#), t. 81.)

<sup>564</sup> Članak 15. stavak 3. UFEU-a

<sup>565</sup> Članak 1. i članak 10. stavak 3. UFEU-a i članak 15. stavak 1. UFEU-a

<sup>566</sup> Članak 15. stavak 2. UFEU-a

stvaran i nehipotetski način ozbiljno ugrozio mogućnost postizanja sporazuma o predmetnom zakonodavnom prijedlogu.

Nadalje, što se tiče preliminarne naravi rasprava u okviru radne skupine Vijeća o predmetnom zakonodavnom prijedlogu, Opći sud podsjeća na to da ona kao takva ne može opravdati primjenu izuzeća koje se temelji na zaštiti procesa odlučivanja. Naime, to izuzeće ne provodi razliku s obzirom na stadije odvijanja rasprave, nego se općenito odnosi na dokumente koji se bave pitanjem o kojem predmetna institucija „nije odlučivala”. Budući da je prijedlog po samoj svojoj prirodi podnesen kako bi se o njemu raspravljalo, podnositelj zahtjeva za pristup zakonodavnim dokumentima u okviru postupka koji je u tijeku potpuno je svjestan toga da se informacije koje se u njima nalaze mogu izmijeniti tijekom cjelokupnog trajanja rasprava u okviru pripremnih radova radne skupine sve dok se ne postigne dogovor o cijelom tekstu. To je bio cilj tužiteljeva zahtjeva za pristup, koji je želio doznati stajališta koja su države članice iznijele u Vijeću upravo kako bi potaknuo raspravu u tom pogledu prije nego što ta institucija zauzme svoje stajalište u predmetnom zakonodavnom postupku.

Osim toga, Opći sud utvrđuje da Vijeće nije podnijelo nijedan opipljiv dokaz kojim bi se moglo dokazati da bi pristup spornim dokumentima naštetio lojalnoj suradnji među državama članicama. Naglašava da, s obzirom na to da države članice u okviru radnih skupina Vijeća izražavaju svoja stajališta o određenom zakonodavnom prijedlogu i njegovim izmjenama koje su spremne prihvatiti, činjenica da se ti elementi potom otkrivaju na zahtjev ne može sama po sebi činiti prepreku lojalnoj suradnji<sup>567</sup>. U sustavu koji se temelji na načelu demokratskog legitimiteta, suzakonodavci moraju odgovarati javnosti za svoje djelovanje i stoga ostvarenje demokratskih prava građana pretpostavlja mogućnost detaljnog praćenja procesa odlučivanja u institucijama koje sudjeluju u zakonodavnim postupcima i mogućnost pristupa svim relevantnim informacijama. U ovom slučaju ništa ne upućuje na to da je Vijeće moglo razumno očekivati nastanak opasnosti od vanjskih pritisaka i reakciju koja nadilazi ono što bilo koji član zakonodavnog tijela koje podnosi izmjenu nacрта zakona može očekivati od javnosti.

Osim toga, Opći sud podsjeća na to da samo ako predmetna institucija smatra da bi otkrivanje dokumenta konkretno i stvarno ugrozilo predmetni proces odlučivanja, ona mora provjeriti opravdava li prevladavajući javni interes, unatoč svemu, otkrivanje dokumenta. Jednako tako, puka činjenica da je odobren pristup određenim dokumentima koji se odnose na isti zakonodavni postupak ne može opravdati odbijanje pristupa drugim dokumentima.

Naposljetku, pristup dokumentima koje su sastavile radne skupine Vijeća ne može se ograničiti zbog njihove navodne „tehničke” prirode. Naime, „tehnička” priroda dokumenta nije relevantan kriterij za primjenu izuzeća koje se temelji na zaštiti procesa odlučivanja. Članovi radnih skupina Vijeća imaju mandat država članica koje zastupaju i tijekom rasprava o određenom zakonodavnom prijedlogu izražavaju stajalište svoje države u okviru Vijeća, kada ono djeluje u svojstvu suzakonodavca. Činjenica da radne skupine nisu ovlaštene usvojiti konačno stajalište Vijeća ne znači da njihov rad nije dio uobičajenog odvijanja zakonodavnog postupka kao ni to da su sastavljeni dokumenti „tehničke” prirode.

---

<sup>567</sup> Članak 4. stavak 3. UEU-a

## XIII. Javna služba

### 1. Mirovina za djecu preminule osobe

#### Presuda od 7. lipnja 2023., OP/Parlament (T-143/22, [EU:T:2023:313](#))

*„Javna služba – Dužnosnici – Mirovina za nadživjele osobe – Odbijanje dodjele – Nadživjeli bračni drug – Pretpostavke za odobravanje – Trajanje braka – Prigovor nezakonitosti – Članak 80. prvi stavak Pravilnika o osoblju – Članak 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju – Mirovina za djecu preminule osobe – Odbijanje dodjele – Pojam ‚uzdržavano dijete‘ – Pogreška koja se tiče prava“*

Osoba A, punoljetni sin osobe B, bivšeg dužnosnika Europskog parlamenta, osoba je s invaliditetom. Nakon smrti osobe B, tužiteljica, majka osobe A, u pogledu svojeg sina uputila je Parlamentu zahtjev radi isplate mirovine za djecu preminule osobe.

Taj je zahtjev Parlament odbio odlukom (u daljnjem tekstu: sporna odluka) uz obrazloženje da osoba B u trenutku svoje smrti nije imala uzdržavano dijete koje joj je ta institucija priznala. Parlament se pozvao na članak 80. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) i smatrao je da se dijete ne može priznati kao uzdržavano dijete u smislu članka 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju niti može na temelju toga imati pravo na mirovinu za djecu preminule osobe, a da dužnosnik o kojem je riječ nije u tu svrhu podnio zahtjev upravi i ako ona nije provjerila jesu li poštovani uvjeti koji se na njih odnose.

Opći sud kojem je tužiteljica podnijela tužbu poništava spornu odluku te prvi put općenito razmatra materijalne i postupovne uvjete nužne za ostvarivanje prava na mirovinu za djecu preminule osobe na temelju članka 80. Pravilnika o osoblju.

#### **Ocjena Općeg suda**

Opći sud na početku utvrđuje da postoje razlike između različitih jezičnih verzija članka 80. prvog stavka Pravilnika o osoblju. Naime, dok se u nekima od tih verzija, među kojima i u francuskoj, upotrebljava izraz „enfants reconnus à charge (priznata uzdržavana djeca)“, u drugim se jezičnim verzijama ne upotrebljava izraz „reconnus (priznata)“. Stoga Opći sud pristupa tumačenju tog članka uzimajući u obzir svrhu te odredbe i kontekst u kojem se nalazi.

Što se tiče definicije korisnika mirovine za djecu preminule osobe, odnosno uzdržavane djece preminulog dužnosnika, članak 80. prvi stavak Pravilnika o osoblju upućuje na cijeli članak 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju. Uzdržavano dijete u smislu stavka 2. tog članka, bilo da je riječ o zakonitom, biološkom ili posvojenom djetetu dužnosnika ili njegova bračnog druga, ima pravo na isplatu naknade ako ga dužnosnik stvarno uzdržava i usto ispunjava neki od uvjeta navedenih u stavicama 3. i 5. tog članka. Ono tako ili mora biti mlađe od 18 godina ili biti u dobi između 18 i 26 godina pri čemu se obrazuje ili strukovno osposobljava ili se zbog teške bolesti ili invalidnosti ne može samostalno uzdržavati. Ni u jednom se od tih triju slučajeva upravi ne dodjeljuje nikakva diskrecijska ovlast za priznavanje predmetnog prava na mirovinu za djecu preminule osobe, nego joj se dodjeljuje ograničena nadležnost, u smislu da mora dodijeliti tu mirovinu ako utvrdi da su uvjeti ispunjeni ili je u suprotnom slučaju ne dodijeliti.

Dakle, pravo na mirovinu za djecu preminule osobe u slučaju poput onog tužiteljčina sina uvjetovano je ispunjenjem triju uvjeta. Prva su dva uvjeta materijalna, u smislu da se dijete o kojem je riječ zbog teške bolesti ili invalidnosti ne može samostalno uzdržavati i da ga je preminuli dužnosnik stvarno uzdržavao. Treći je uvjet vremenski, u smislu da je navedeno dijete moralo biti uzdržavano dijete preminulog dužnosnika u trenutku njegove smrti.

Doduše, naknada za uzdržavano dijete dodjeljuje se po službenoj dužnosti u slučaju djeteta mlađeg od 18 godina, ali se u drugim slučajevima dodjeljuje na zahtjev zainteresiranog dužnosnika. Međutim, jedina je funkcija tog zahtjeva omogućiti upravi da provjeri jesu li ispunjeni materijalni i vremenski uvjeti i da, ako je to slučaj, dodijeli naknadu za uzdržavano dijete. Zahtjev prema kojem je uprava trebala priznati naknadu prije smrti, a koji nije propisan člankom 80. Pravilnika o osoblju u vezi s člankom 2. Priloga VII., dodatan je uvjet koji se u tu svrhu ne može zahtijevati.

Samo zajednička primjena tih odredbi, koja uzima u obzir opću strukturu propisa o mirovini za djecu preminule osobe kao i posebnu situaciju u kojoj se nalazi osoba o kojoj je riječ, to jest dijete koje je teško bolesno ili ima invaliditet, u skladu je sa socijalnim ciljem koji se želi postići isplatom mirovine za djecu preminule osobe u korist takvog djeteta, koje se ne može samo uzdržavati.

Stoga izraz „u trenutku smrti“ iz članka 80. prvog stavka Pravilnika o osoblju treba shvatiti tako da se odnosi na datum koji treba uzeti u obzir kako bi se ocijenilo ispunjava li dijete preminulog dužnosnika uvjete iz članka 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, a ne na datum na koji uprava mora donijeti odluku u tom pogledu. To znači da, pod uvjetom da su materijalni uvjeti za uzdržavano dijete bili ispunjeni prije dužnosnikove smrti, nije potrebno prije smrti poduzeti administrativne radnje za ostvarivanje prava na naknadu za uzdržavano dijete.

## 2. Rok zastare za povrat neopravdano isplaćenih naknada

### Presuda od 11. listopada 2023., QT/EIB (T-529/22, [EU:T:2023:618](#))

*„Javna služba – Osoblje EIB-a – Primici od rada – Naknada za uzdržavano dijete – Naknade za obrazovanje – Povrat preplaćenih iznosa – Nenadležnost donositelja akta – Povreda roka zastare“*

Tužiteljica, osoba QT, članica osoblja Europske investicijske banke (EIB), primala je od srpnja 2014. do lipnja 2017. naknade za uzdržavano dijete i naknade za obrazovanje.

Nakon što je primio informaciju o mogućim nepravilnostima u dodjeli naknadâ za obrazovanje i pravâ koja proizlaze iz tih naknadâ u EIB-u, Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) pokrenuo je istragu koja se, među ostalim, odnosila na tužiteljicu. Po završetku te istrage EIB je donio odluku od 28. rujna 2021. o povratu iznosa od 61 186,61 eura koji je tužiteljici neopravdano isplaćen na ime naknadâ za obrazovanje, naknadâ za uzdržavano dijete i povezanih povlastica u razdoblju od srpnja 2014. do lipnja 2017. (u daljnjem tekstu: odluka o povratu).

Nakon što mu je tužiteljica podnijela tužbu, Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, poništio je tu odluku te je tom prilikom, među ostalim, odlučio o tome može li to što je OLAF pokrenuo istragu prekinuti ili obustaviti rok zastare predviđen za povrat neopravdano isplaćenih naknada.

#### **Ocjena Općeg suda**

U potporu svojoj tužbi za poništenje tužiteljica je osporavala, među ostalim, nadležnost donositelja odluke o povratu, ističući nepostojanje uobičajenog daljnjeg delegiranja ovlasti načelnici odjela „Pojedinačna prava i isplate“ od strane tijela koje je u okviru EIB-a nadležno za donošenje odluka o povratu preplaćenih iznosa, odnosno glavne direktorice za kadrovske poslove.

U tom pogledu, Opći sud podsjeća na to da se delegiranje ovlasti ne predmnijeva i da tijelo koje delegira ovlasti, čak i ako je ovlašteno delegirati svoje ovlasti, mora donijeti izričitu odluku kojom ih prenosi, s obzirom na to da se delegiranje može odnositi samo na točno definirane provedbene ovlasti. Međutim, elementima iz spisa ne može se potkrijepiti postojanje takvog daljnjeg delegiranja. Navođenje, u odluci o povratu, da je glavna direktorica za kadrovske poslove suglasna s tom odlukom,

ne može se smatrati istovjetnim s izričitom odlukom da na načelnicu odjela prenese ovlast provedbe postupka povrata. Iz toga slijedi da je odluku o povratu donijelo nenadležno tijelo.

U okviru svoje tužbe za poništenje, tužiteljica se također pozvala na povredu roka zastare predviđenog u članku 16.3. Administrativnih odredbi koje se primjenjuju na osoblje EIB-a.

Prema mišljenju Općeg suda, iz jasnog teksta te odredbe proizlazi da EIB jednom od svojih članova osoblja mora naložiti povrat u roku od 5 godina od kada ih je isplatio, osim ako se dokaže namjera dotičnog člana osoblja da ga dovede u zabludu kako bi ishodio tu isplatu. Određivanje takvog roka zastare, time što sprječava da se unedogled preispituju situacije koje su se utvrdile protekom vremena, nastoji ojačati pravnu sigurnost, ali može i omogućiti konsolidaciju situacija koje su, barem u početku, bile u suprotnosti sa zakonom. Mjera u kojoj se primjenjuje stoga je rezultat izbora između zahtjeva pravne sigurnosti i zahtjeva zakonitosti, ovisno o povijesnim i društvenim okolnostima koje prevladavaju u društvu u određenom razdoblju. Iz tog razloga proizlazi iz izbora samog zakonodavca i, jednom kada on utvrdi zastarni rok, sud ga ne može zamijeniti drugim rokom u određenom predmetu.

Što se tiče EIB-ova argumenta prema kojem je rok zastare bio prekinut tijekom trajanja OLAF-ove istrage, Opći sud ističe da članak 16.3. prethodno navedenih Administrativnih odredbi ne sadržava nikakvo upućivanje na prekid ili obustavu navedenog roka u slučaju da OLAF pokrene istragu. Osim toga, iako se institucije, tijela, uredi i agencije Unije moraju suzdržati od pokretanja usporedne istrage sve dok OLAF provede unutarnju istragu o istim činjenicama<sup>568</sup>, donošenje odluke o povratu neosnovano isplaćenih iznosa ne može se izjednačiti s istragom.

U tim okolnostima, ništa nije sprečavalo EIB da traži povrat iznosâ za koje je smatrao da su neopravdano isplaćeni tužiteljici prije završetka OLAF-ove istrage koja se na nju odnosila, s obzirom na to da načela lojalne suradnje i dobre uprave na koja se poziva nisu mogla opravdati povrat spornih naknada nakon isteka roka od pet godina, a da se pritom ne povrijedi načelo pravne sigurnosti.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud poništava odluku o povratu.

### 3. Sastav povjerenstva za odabir na internom natječaju

#### Presuda od 18. listopada 2023., NZ/Komisija (T-535/22, [EU:T:2023:653](#))

*„Javna služba – Dužnosnici – Zapošljavanje – Interni natječaj COM/1/AD 10/18 – Odluka da se tužiteljevo ime ne uvrsti na popis uspješnih kandidata – Jednako postupanje – Stalnost sastava povjerenstva – Neograničena nadležnost – Neimovinska šteta“*

Tužitelj NZ bio je u studenome 2018. kandidat na internom natječaju COM/1/AD 10/18 koji je bio namijenjen sastavljanju popisa uspješnih kandidata za administratore u razredu AD 10 Europske komisije.

Povjerenstvo je u veljači 2020. odlučilo ne uključiti tužiteljevo ime na popis uspješnih kandidata jer je na usmenom ispitu dobio ukupnu ocjenu koja je bila niža od praga koji je trebalo postići da bi se ušlo

---

<sup>568</sup> Na temelju članka 5. stavka 3. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi OLAF i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL 2013., L 248, str. 1. i ispravak SL 2020., L 426, str. 97.)

među najbolje kandidate. Nakon odbijanja povjerenstva da preispita tu odluku (u daljnjem tekstu: zahtjev za preispitivanje), tužitelj je Općem sudu podnio tužbu za poništenje.

Presudom od 6. listopada 2021., NZ/Komisija<sup>569</sup>, Opći sud prihvatio je tužbu te je poništio odluku o odbijanju zahtjeva za preispitivanje s obrazloženjem da je ona bila nedostatno obrazložena.

Prilikom izvršenja navedene presude u veljači 2022. povjerenstvo je odlučilo odbiti zahtjev za preispitivanje jer je ocjena koju je tužitelj dobio na usmenom ispitu bila niža od minimalne ocjene potrebne za uvrštenje na popis uspješnih kandidata (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Stoga je tužitelj ponovno podnio tužbu za poništenje Općem sudu.

Opći sud prihvatio je tu tužbu te je iskoristio svoju ovlast neograničene nadležnosti kako bi Komisiji naložio plaćanje naknade štete. Opći sud tom je prilikom, odlučujući o stalnosti sastava povjerenstva za odabir na internom natječaju, upotpunio sudsku praksu koja se odnosi na načine organiziranja natječaja.

### ***Ocjena Općeg suda***

Opći sud započinje utvrđenjem da povjerenstvo nije djelovalo na dovoljno stalan način tijekom usmenih ispita. Međutim, ta okolnost sama po sebi ne dovodi do poništenja pobijane odluke.

Naime, održavanje stalnosti sastava povjerenstva nije samo po sebi obvezno, nego je sredstvo kojim se jamči jednako postupanje prema svim kandidatima, dosljednost u bodovanju i objektivnost ocjenjivanja. Tako povjerenstvo može na druge načine valjano osigurati dosljednost ocjene i objektivnost ocjenjivanja. Konkretno, s obzirom na organizaciju natječajnih testiranja i organizaciju rada povjerenstva, može biti dovoljno da se stalnost sastava povjerenstva održi samo u određenim ključnim fazama natječaja. Također, čak i ako sastav povjerenstva nije ostao stalan tijekom testiranja, jednakost postupanja prema kandidatima može se osigurati ako povjerenstvo uspostavi potrebnu koordinaciju kako bi se zajamčila dosljedna primjena kriterija ocjenjivanja.

U tom pogledu dotična institucija mora dokazati da su planirani koordinacijski sastanci održani i da su svi članovi povjerenstva, naime predsjednik, zamjenici predsjednika i ocjenjivači, stvarno prisustvovali tim sastancima.

Iz dokumenata koje je dostavila Komisija i popisa nazočnih na tim sastancima proizlazi da to nije slučaj u ovom predmetu. Povjerenstvo se nije sastalo u punom sastavu kako bi raspravljalo o usporednim ocjenama kandidata te kako bi potvrdilo njihove konačne ocjene na temelju rezultata testiranja.

Stoga Opći sud upotrebljava svoju ovlast neograničene nadležnosti. U tom pogledu smatra da mu ta nadležnost, koja je sudu Europske unije dodijeljena člankom 91. stavkom 1. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, daje zadaću pružanja potpunog rješenja financijskih sporova koji se pred njim vode. Ta nadležnost posebno ima za cilj omogućiti sudovima Unije da zajamče praktičnu učinkovitost presuda o poništenju koje donose u predmetima javne službe, tako da, ako poništenje odluke koja je pravno pogrešna koju je donijelo tijelo za imenovanje, nije dovoljno da se osigura ostvarenje prava dotičnog dužnosnika ili da se učinkovito zaštite njegovi interesi, sud Unije može mu po službenoj dužnosti dodijeliti naknadu. Stoga, čak i u nedostatku redovitih zaključaka u tom smislu,

---

<sup>569</sup> Presuda od 6. listopada 2021., **NZ/Komisija** (T-668/20, [EU:T:2021:667](#))



ne može se istaknuti nikakva nedopuštenost zbog kašnjenja u vezi s pitanjem koje je Opći sud dužan postaviti, gdje je to prikladno, po službenoj dužnosti.

U konkretnom slučaju, kada kandidat osporava odbijanje njegove prijave za selekcijski postupak čija je svrha sastavljanje popisa uspješnih kandidata – što ga onemogućuje da naknadno popuni radno mjesto koje treba popuniti u dotičnoj ustanovi i ima koristi od povezanih financijskih pogodnosti – riječ je o sporu financijske prirode.

U ovom slučaju povjerenstvo nije bilo u mogućnosti osigurati jednako postupanje prema ispitanim kandidatima tijekom usmenih testiranja zbog nestalnosti svojeg sastava. Stoga je usporedna ocjena zasluga svih kandidata bila manjkava zbog promjene u sastavu povjerenstva. Ta nezakonitost posljedično utječe ne samo na bodove kandidata, već i na prag koji se zahtijeva za uvrštavanje imena kandidata na popis uspješnih kandidata.

Kao prvo, kada je riječ o navodnoj imovinskoj šteti, Opći sud smatra da nije dokazano postojanje stvarne i izvjesne štete.

Naime, tužitelj ne može potraživati naknadu imovinske štete koja proizlazi iz činjenice da je njegovo ime trebalo, na ime izvršenja presude o poništenju, uvrstiti izravno na popis uspješnih kandidata. Takvo bi uvrštavanje predstavljalo izuzeće od usmenog testiranja predviđenog u obavijesti o natječaju, kojom se upis kandidata na popis uspješnih kandidata podvrgava dobivanju jedne od najboljih ocjena na tom usmenom testiranju kao i minimuma potrebnog za navedeno testiranje. U svakom slučaju, uvrštavanje imena kandidata na popis uspješnih kandidata ne daje kandidatu pravo na imenovanje, već samo pravo na to da bude imenovan.

Osim toga, tužitelj također nije definitivno izgubio stvarne šanse da bude uspješni kandidat na predmetnom internom natječaju i, posljedično, da bude imenovan dužnosnikom Unije u razredu AD 10, s obzirom na to da organizacija novog usmenog ispitivanja, koje se provodi neovisno o rezultatima prvotnog usmenog testiranja, ima za cilj upravo vratiti mu takvu priliku.

Drugo, kada je riječ o neimovinskoj šteti, Opći sud utvrđuje da, čak i u slučaju ponovnog otvaranja natječaja u odnosu na tužitelja i organiziranja usmenog testiranja provedenog neovisno o usmenom testiranju zahvaćenom nezakonitošću što bi predstavljalo prikladnu mjeru izvršenja ove presude o poništenju, Komisija, u nedostatku poništenja cjelokupnih rezultata natječaja, nije u mogućnosti ponovno stvoriti uvjete u kojima je taj natječaj trebao biti organiziran kako bi se osigurali jednako postupanje prema svim kandidatima i objektivnost ocjenjivanja.

Stoga, poništenje pobijane odluke nije dovoljno da bi se na učinkovit način zaštitili tužiteljevi interesi. Naime, tim se poništenjem samim po sebi ne može popraviti određena neimovinska šteta koju je tužitelj pretrpio zbog toga što nije imao priliku pristupiti početnom usmenom testiranju u redovnim uvjetima. U tim okolnostima, Opći sud nalaže Komisiji da tužitelju na ime neimovinske štete prouzročene pobijanom odlukom isplati iznos od 4000 eura.

## XIV. Zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu

### Rješenje od 2. veljače 2023., Nicoventures Trading i dr./Komisija (T-706/22 R, [EU:T:2023:39](#))

*„Privremena pravna zaštita – Javno zdravlje – Povlačenje određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Nepostojanje hitnosti“*

Grupa British American Tobacco, kojoj pripadaju društva tužitelji, svjetski je proizvođač, među ostalim, grijanih duhanskih proizvoda. Direktivom 2014/40<sup>570</sup> uređuje se, među ostalim, stavljanje na tržište duhanskih proizvoda. Njome se za duhanske proizvode osim cigareta i duhana za samostalno motanje predviđalo izuzeće<sup>571</sup> od zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom ili onih koji sadržavaju arome u nekom od svojih sastavnih dijelova<sup>572</sup>.

Međutim, Delegiranom direktivom 2022/2100<sup>573</sup> Europska komisija izmijenila je Direktivu 2014/40, tako da se sada grijani duhanski proizvodi više ne izuzimaju od zabrana koje se odnose na arome.

Istodobno s tužbom koju su podnijeli Općem sud radi poništenja Delegirane direktive 2022/2100, tužitelji su podnijeli zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, kojim su u biti tražili, s jedne strane, suspenziju primjene te direktive i, s druge strane, određivanje bilo koje druge prikladne privremene mjere. Nakon što je zaključio da ne postoji hitnost, potpredsjednik Općeg suda odbio je taj zahtjev.

#### **Ocjena potpredsjednika Općeg suda**

Uvodno, potpredsjednik Općeg suda podsjeća na to da hitnost općenito treba ocijeniti s obzirom na potrebu određivanja privremenih mjera kako bi se izbjeglo da stranci koja traži privremenu zaštitu nastane teška i nepopravljiva šteta. Ta je stranka dužna dokazati da ne može čekati ishod postupka povodom tužbe o meritumu a da pritom ne pretrpi tešku i nepopravljivu štetu.

Prije svega, u odgovoru na argument prema kojem bi tužitelji zbog Direktive 2022/2100 izgubili svoj položaj na tržištu i svoje sadašnje kupce, potpredsjednik Općeg suda naglašava da je u slučaju financijske štete zatražena privremena mjera opravdana samo ako se pokaže da bi se bez takve mjere stranka koja je traži našla u situaciji koja bi mogla ugroziti njezin opstanak prije donošenja odluke kojom se okončava glavni postupak. U tom pogledu, stranka koja traži privremene mjere dužna je, osobito ako se poziva na nastanak financijske štete, u prilog toj tvrdnji dostaviti dokumente koji pružaju istinit i cjelokupan prikaz njezine financijske situacije. Usto, bitni činjenični i pravni elementi koji omogućuju sucu privremene pravne zaštite da utvrdi takav prikaz trebaju proizlaziti iz samog teksta zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu, koji sâm po sebi mora omogućiti tuženiku da pripremi

---

<sup>570</sup> Direktiva 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. i ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.)

<sup>571</sup> Na temelju članka 7. stavka 12. Direktive 2014/40

<sup>572</sup> Na temelju članka 7. stavaka 1. i 7. Direktive 2014/40

<sup>573</sup> Delegirana direktiva Komisije (EU) 2022/2100 od 29. lipnja 2022. o izmjeni Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu povlačenja određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode (SL 2022., L 283, str. 4. i ispravak SL 2023./90183, L)

svoja očitovanja, a sudu privremene pravne zaštite donošenje odluke o zahtjevu, po potrebi i bez dodatnih informacija.

U ovom slučaju potpredsjednik Općeg suda utvrđuje da tužitelji ne navode da bi se, u slučaju da se ne odrede zatražene privremene mjere, našli u situaciji koja može ugroziti njihovu financijsku održivost prije donošenja odluke kojom se okončava postupak o meritumu. U najboljem slučaju, oni tvrde da će Delegirana direktiva 2022/2100 dovesti do znatnog gubitka prihoda. Usto, nisu podnijeli dokaz da bi se, osobito s obzirom na obilježja grupe kojoj pripadaju, njihovi tržišni udjeli znatno izmijenili, tim više jer im je u skladu s navedenom direktivom odobreno prilično dugo razdoblje da svoju komercijalnu ponudu prilagode novom propisu.

Podredno, kad je riječ o tržištu lijekova za humanu primjenu, potpredsjednik Općeg suda podsjeća na to da su u okviru visoko reguliranog tržišta na kojem nadležna tijela mogu brzo djelovati u slučaju pojavljivanja rizika za javno zdravlje, zbog razloga koji se ne mogu uvijek predvidjeti, dotični poduzetnici dužni zaštititi se odgovarajućom politikom od posljedica štete nastale zbog takve intervencije jer će inače morati sami snositi takvu štetu.

Međutim, prije nego što je izmijenjena Delegiranom direktivom 2022/2100, Direktivom 2014/40 ovlašćivalo se Komisiju da donosi delegirane akte radi ukidanja predmetnih izuzeća za određenu kategoriju proizvoda u slučaju bitno promijenjenih okolnosti, što se utvrđuje u izvješću koje ona sastavlja. Tako se u Direktivi 2014/40 predviđao slučaj u kojem se to izuzeće moglo ukinuti za ostale proizvode koji sadržavaju arome. U svakom slučaju, Komisija je objavila izvješće u kojem se u skladu s Direktivom 2014/40 utvrđuje da je došlo do bitno promijenjenih okolnosti kad je riječ o grijanim duhanskim proizvodima. Stoga je mogućnost ukidanja izuzeća za grijane duhanske proizvode postojala nakon donošenja Direktive 2014/40 i, u najmanju ruku, nakon objave tog izvješća.

Osim toga, potpredsjednik Općeg suda podsjeća na to da je u slučaju zahtjeva za suspenziju primjene akta Unije, s jedne strane, određivanje zatražene privremene mjere opravdano samo ako akt o kojem je riječ predstavlja odlučujući uzrok navodne teške i nepopravljive štete i, s druge strane, da navedena šteta treba nastati zbog učinaka koje je proizveo sam sporni akt, a ne zbog nedostatka dužne pažnje stranke koja traži privremenu mjeru. Ako navedena stranka nije podnijela dokaze o dužnoj pažnji koju treba iskazati razborito i oprezno poduzeće, ona mora snositi čak i štetu za koju tvrdi da može ugroziti njezin opstanak ili trajno izmijeniti njezin položaj na tržištu.

Naime, u ovom slučaju tužitelji ne navode nikakve korake koje su poduzeli kako bi se zaštitili od rizika povezanih s eventualnim ukidanjem izuzeća koje se primjenjivalo na grijane duhanske proizvode do donošenja Delegirane direktive 2022/2100.

### Rješenje od 1. ožujka 2023., Mazepin/Vijeće (T-743/22 R, [EU:T:2023:102](#))<sup>574</sup>

*„Privremena pravna zaštita – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Fumus boni iuris – Hitnost – Odvagivanje interesa“*

---

<sup>574</sup> Zajednički kratki prikaz za predmete Mazepin/Vijeće (T-743/22 R i T-743/22 R II)

## Rješenje od 19. srpnja 2023., Mazepin/Vijeće (T-743/22 R II, [EU:T:2023:406](#))

*„Privremena pravna zaštita – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Fumus boni iuris – Hitnost – Odvagivanje interesa”*

Povodom vojne agresije koju je 24. veljače 2022. počinila Ruska Federacija protiv Ukrajine, Vijeće Europske unije donijelo je 9. ožujka 2022. Odluku (ZVSP) 2022/397<sup>575</sup> i Uredbu 2022/330<sup>576</sup> kojima se Nikita Mazepin, bivši vozač trkaćih vozila za tim Haas F1 koji je sponzoriralo društvo JSC UCC Uralchem, dodaje na popise osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuju mjere ograničavanja koje donosi Vijeće od 2014. u odnosu na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine. Budući da je N. Mazepin sin Dmitrija Arkadjeviča Mazepina, bivšeg glavnog direktora društva Uralchem, uvršten je na sporne popise zbog svojeg statusa fizičke osobe povezane s vodećim poslovnim čovjekom uključenim u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda ruskoj vladi<sup>577</sup>. Na temelju odluke (ZVSP) 2022/1530<sup>578</sup> i Provedbene uredbe 2022/1529<sup>579</sup>, a zatim i Odluke (ZVSP) 2023/572<sup>580</sup> te Provedbene uredbe 2023/571<sup>581</sup> Vijeće je zadržalo njegovo uvrštenje na navedene popise. Donesenim mjerama ograničavanja N. Mazepinu zamrznuta su financijska sredstva i zabranjen mu je ulazak na područje Europske unije.

N. Mazepin podnio je Općem sudu Europske unije tužbu za poništenje akata Vijeća kojima se njegovo ime zadržava na predmetnim popisima. Podnio je i zahtjeve za privremenu pravnu zaštitu kojima je tražio suspenziju primjene tih akata i određivanja privremenih mjera kako bi mu se omogućilo, među ostalim, da uđe na područje Europske unije kako bi mogao pregovarati i zaključiti ugovore s trkaćim timovima i sponzorima, sudjelovati u trkaćim aktivnostima i otvoriti bankovni račun.

Rješenjima od 1. ožujka i 19. srpnja 2023. predsjednik Općeg suda prihvaća zahtjeve za privremenu pravnu zaštitu N. Mazepina i nalaže Vijeću da pod određenim uvjetima suspendira primjenu navedenih akata.

### **Ocjena predsjednika Općeg suda**

---

<sup>575</sup> Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/397 od 9. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 80, str. 31. i ispravci SL 2022., L 117, str. 118. i SL 2022., L 156, str. 160.)

<sup>576</sup> Uredba Vijeća (EU) 2022/330 od 25. veljače 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 51, str. 1.)

<sup>577</sup> Vidjeti članak 1. stavak 1. točku (e) i članak 2. stavak 1. točku (g) Odluke Vijeća 2014/145/ZVSP od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.), kako je izmijenjena Odlukom (ZVSP) 2022/329 od 25. veljače 2022. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 50, str. 1.).

<sup>578</sup> Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/1530/EZ od 14. rujna 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP (SL 2022., L 239, str. 149.)

<sup>579</sup> Provedbena uredba Vijeća (EU) 2022/1529 od 14. rujna 2022. o provedbi Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 239, str. 1.)

<sup>580</sup> Odluka Vijeća (ZVSP) 2023/572 od 13. ožujka 2023. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP (SL 2023., L 75 I, str. 134.)

<sup>581</sup> Provedbena uredba Vijeća (EU) 2023/571 od 13. ožujka 2023. o provedbi Uredbe (EU) br. 269/2014 (SL 2023., L 75 I, str. 1.)

Predsjednik Općeg suda najprije ispituje uvjet koji se odnosi na *fumus boni iuris*. U tom pogledu smatra da valja ispitati je li Vijeće na prvi pogled počinilo pogrešku u ocjeni kada je smatralo da u ovom slučaju postoji dovoljno čvrsta činjenična osnova koja može opravdati zadržavanje tužiteljeva imena na predmetnim popisima.

Kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem Vijeće nije dokazalo da je neopravdano ostvarivao korist od svojeg oca, predsjednik Općeg suda utvrđuje da, kao prvo, iako je Vijeće dokazalo da je društvo Uralkali, koje je u 80-postotnom vlasništvu društva Uralchem, stvarno sklopilo ugovor o sponzorstvu s timom Haas F1, ono nije potkrijepilo činjenicu da tužitelj ne bi mogao dobiti to mjesto vozača u timu bez tog sponzorstva i da je sklapanje tog ugovora protivno gospodarskim interesima društva Uralkali. U rješenju od 19. srpnja 2023. Mazepin/Vijeće (T-743/22 R II), predsjednik Općeg suda dodaje da postoje razlozi za sumnju da je društvo Uralkali ustvari financiralo tužiteljevu zakladu „We Compete As One” ili da je ona financirana njegovim sredstvima te da tužitelj, s obzirom na te navodne nove financijske veze sa svojim ocem, i dalje neopravdano ostvaruje korist od svojeg oca.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda smatra da Vijeće na prvi pogled nije pružilo dokaze koji se temelje na tužiteljevu postupanju i koji omogućuju da se objasne razlozi zbog kojih treba smatrati da je tužitelj, osim obiteljskim odnosom, i dalje povezan sa svojim ocem, vodećom poslovnom osobom u Ruskoj Federaciji, nakon što je raskinut njegov ugovor kao vozača Formule 1 i ugovor o sponzorstvu sklopljen između društva Uralkali i tima Haas F1.

Stoga, ne dovodeći u pitanje odluku Općeg suda o tužbi u glavnom postupku, predsjednik Općeg suda smatra da tužiteljevi argumenti na prvi pogled nisu bez ozbiljnog temelja i stoga zaslužuju temeljito ispitivanje koje ne može provesti sudac privremene pravne zaštite, nego to treba učiniti u okviru postupka o meritumu. Stoga zaključuje da postoji uvjet *fumus boni iuris*.

Predsjednik Općeg suda zatim ispituje uvjet hitnosti i smatra da je taj uvjet u ovom slučaju ispunjen, s obzirom na to da je u dovoljnoj mjeri utvrđena opasnost od teške i nepopravljive štete.

U tom pogledu ističe, kao prvo, da se zbog neprovedbe tražene suspenzije i s obzirom na moguće trajanje postupka u glavnom predmetu, mogućnost da tužitelj nakon postupka o meritumu nastavi svoju karijeru vozača Formule 1, koja često zahtijeva njegovu prisutnost na području Unije, osobito kako bi sudjelovao u Velikim nagradama, čini hipotetskom ili, u svakom slučaju, znatno ograničenom.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda utvrđuje da bi zbog neprovedbe te suspenzije šteta koja uključuje oduzimanje mogućnosti pregovaranja o zapošljavanju kao vozača Formule 1 ili profesionalnog vozača u drugim prvenstvima u motosportu bila nepopravljiva. U slučaju da Opći sud u glavnom postupku poništi pobijane akte, ta bi nematerijalna šteta zapravo konačno nastupila kad je riječ o razdoblju tužiteljeve potencijalne aktivnosti do donošenja odluke o meritumu.

Naposljetku, predsjednik Općeg suda smatra da odvagivanje interesa prevaguje u korist tužitelja. U tom pogledu najprije utvrđuje da se šteta koju je eventualno pretrpio zbog ugrožavanja njegovih interesa ne može procijeniti i naknadno nadoknaditi ili kompenzirati. Nadalje utvrđuje da je tužitelj mladi sportaš koji nije ni na koji način uključen u agresiju koju trpi Ukrajina i koji ne obavlja nikakvu djelatnost u gospodarskim sektorima koji osiguravaju znatan izvor prihoda vladi Ruske Federacije. Naposljetku utvrđuje da tužitelj traži suspenziju primjene pobijanih akata u dijelu u kojem se odnose na njega, samo ako se to pokaže potrebnim kako bi mu se omogućilo da pregovara o zapošljavanju, sudjeluje u budućim prvenstvima motosporta i nastavi svoju profesionalnu karijeru. U tim okolnostima, suspenzija primjene pobijanih akata neće dovesti u pitanje buduću odluku u glavnom predmetu, niti će ugroziti samu svrhu postupka privremene pravne zaštite da se zajamči puna učinkovitost buduće odluke u glavnom postupku.

S obzirom na prethodno navedeno, predsjednik Općeg suda prihvaća zahtjev za suspenziju primjene pobijanih akata. Ipak, smatra da suspenziju primjene pobijanih akata u dijelu u kojem se odnose na tužitelja treba ograničiti na ono što je strogo nužno kako bi mu se omogućilo da pregovara o

zapošljavanju kao profesionalnog vozača Formule 1 ili kao vozača drugih prvenstava u motosportu koja se također ili isključivo održavaju na području Unije kao i da sudjeluje u Velikim nagradama, testovima, treninzima i slobodnim treninzima Formule 1 i drugim prvenstvima u motosportu, utrkama, testovima, treninzima i slobodnim treninzima koji se održavaju na području Unije.

### Rješenje od 19. travnja 2023., UC/Vijeće (T-6/23 R, [EU:T:2023:206](#))

*„Privremena pravna zaštita – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja donesene s obzirom na stanje u Demokratskoj Republici Kongu – Zamrzavanje financijskih sredstava – Zahtjev za suspenziju primjene – Nepostojanje hitnosti”*

U kontekstu pogoršanja političke situacije u Demokratskoj Republici Kongo do koje je došlo 2016. zbog toga što nisu raspisani predsjednički izbori te se slijedom toga pogoršala sigurnosna situacija, Vijeće Europske unije donijelo je mjere ograničavanja zamrzavanja financijskih sredstava i zabrane ulaska na državno područje država članica u odnosu na osobe koje su, među ostalim, iskoristile oružani sukob, nestabilnost ili nesigurnost u zemlji, uključujući upuštajući se u nezakonitu eksploataciju prirodnih resursa ili nezakonitu trgovinu njima<sup>582</sup>. Na temelju Odluke 2022/2398<sup>583</sup> i Uredbe 2022/2397<sup>584</sup> Vijeće je 8. prosinca 2022. na sporne popise uvrstilo osobu UC, poslovnog čovjeka te bivšeg direktora i stvarnog vlasnika društva African Gold Refinery Ltd. jer je od 2016., među ostalim, primao i prodavao nezakonito zlato iz rudnika u Kongu koji su pod kontrolom nevladinih oružanih skupina uključenih u destabilizirajuće aktivnosti.

Osoba UC podnijela je Općem sudu Europske unije tužbu za poništenje akata Vijeća. Podnijela je i zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim je tražila suspenziju primjene tih akata.

Predsjednik Općeg suda rješenjem odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu koji je podnijela osoba UC jer nije ispunjen uvjet hitnosti.

#### **Ocjena predsjednika Općeg suda**

Budući da su uvjeti koji se odnose na suspenziju primjene (*fumus boni iuris* i hitnost) kumulativni, predsjednik Općeg suda najprije ispituje je li ispunjen uvjet hitnosti, pri čemu ispituje argumente i dokaze koje je tužitelj podnio kako bi dokazala opasnost od nastanka teške i nepopravljive štete ako se ne odobri privremena zaštita.

Ispitujući, kao prvo, tužiteljev argument koji se odnosi na štetu nastalu zbog ograničenja uživanja njegovih financijskih sredstava i ograničenja obavljanja djelatnosti kao upravitelj i direktor u trima

---

<sup>582</sup> U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (f) Odluke Vijeća 2010/788/ZVSP od 20. prosinca 2010. o mjerama ograničavanja protiv Demokratske Republike Konga i stavljanju izvan snage Zajedničkog stajališta 2008/369/ZVSP (SL 2010., L 336, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 13., str. 191.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/2377 od 5. prosinca 2022. (SL 2022., L 314, str. 97.)

<sup>583</sup> Provedbena odluka Vijeća (ZVSP) 2022/2398 od 8. prosinca 2022. o provedbi Odluke 2010/788/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Demokratskoj Republici Kongu (SL 2022., L 316 I, str. 7. i ispravak, SL 2023., L 48, str. 103.)

<sup>584</sup> Provedbena uredba Vijeća (EU) 2022/2397 od 8. prosinca 2022. o provedbi Uredbe (EZ) br. 1183/2005 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Demokratskoj Republici Kongu (SL 2022., L 316 I, str. 1. i ispravak, SL 2023., L 48, str. 104.)

društvima u Belgiji, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da je u slučaju štete novčane naravi privremena mjera opravdana, prije svega, ako je očito da bi se bez takve mjere stranka koja je traži našla u situaciji koja bi mogla ugroziti njezinu financijsku stabilnost. Usto, šteta novčane naravi smatra se nepopravljivom ako se ne može odrediti njezin iznos i ako, u praksi, tužba za naknadu štete na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a ne omogućuje njezino popravljivanje. Budući da sudac privremene pravne zaštite mora raspolagati konkretnim i preciznim navodima, potkrijepljenima detaljnim dokazima u pisanom obliku i ovjerenima, stranka koja traži privremene mjere u načelu treba, ako se poziva na nastanak financijske štete, u prilog toj tvrdnji dostaviti dokumente koji pružaju istinit i cjelokupan prikaz njezine financijske situacije.

U ovom slučaju predsjednik Općeg suda zaključuje da, s obzirom na to da ne postoji nijedan pokazatelj koji omogućuje da se ocijeni opseg štete, njezina priroda i vjerojatnost njezina nastanka, osoba UC nije uspjela dokazati opasnost od nastanka teške i nepopravljive financijske štete zbog zamrzavanja njezinih financijskih sredstava.

Predsjednik Općeg suda zatim ističe da se argumentacijom osobe UC traži da se u okviru uvjeta hitnosti ocijene elementi koji su zapravo obuhvaćeni uvjetom *fumus boni iuris*. U tom pogledu pojašnjava da je ipak riječ o dvama različitim uvjetima za određivanje suspenzije primjene<sup>585</sup>. Stoga, samo dokazivanje postojanja uvjeta *fumus boni iuris*, čak i osobito ozbiljnog, ne može umanjiti nadomjestiti potpuno nepostojanje dokaza hitnosti, osim u sasvim posebnim okolnostima. Budući da je tužitelj u ovom slučaju samo opisao pravne učinke mjera ograničavanja koji se predviđaju Direktivom br. 1183/2005 i Odlukom 2010/788, kako su izmijenjene, a da pritom nije uopće naveo načine i stupanj povrede temeljnih prava i sloboda koju ističe, predsjednik Općeg suda utvrđuje da ne može ocijeniti je li navodna šteta ozbiljna i teško popravljiva, odnosno nepopravljiva.

Naposljetku podsjeća na to da, s obzirom na to da temeljna prava na koja se poziva tužitelj ne uživaju apsolutnu zaštitu, pravo obavljanja gospodarske djelatnosti kao i ostvarivanje prava vlasništva, mogu se ograničiti, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje je postavila Unija i da s obzirom na cilj koji se nastoji postići ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se povređuje sama bit navedenih prava. Stoga, iako mjere ograničavanja po definiciji mogu uključivati učinke koji utječu na ta temeljna prava, s obzirom na važnost ciljeva koji se pobijanim aktima nastoje postići kad je riječ o sigurnosnoj i političkoj situaciji u Kongu, koji su dio šireg cilja održavanja mira i međunarodne sigurnosti<sup>586</sup>, predsjednik Općeg suda na prvi pogled smatra da ostvarivanje tih ciljeva može opravdati negativne, čak i znatne posljedice za određene stranke koje nisu ni na koji način odgovorne za situaciju koja je dovela do donošenja sankcija.

Kao drugo, kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem bi zabrana ulaska na područje Unije i provoz preko njega, uključujući državno područje države članice čiji je državljanin, po samoj svojoj definiciji opravdala hitnost, predsjednik Općeg suda navodi da se pobijanim aktima ne nalaže Kraljevini Belgiji, državi članici čiji je tužitelj državljanin, da tužitelju zabrani ulazak na svoje državo područje ili provoz preko njega<sup>587</sup>.

Kao treće, kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem Vijeće nije u dovoljnoj mjeri obrazložilo uvrštenje njegova imena na predmetne popise, nije mu pružilo informacije na temelju kojih je odlučeno o tom uvrštenju i uskratilo mu potrebna postupovna jamstva, predsjednik Općeg suda

---

<sup>585</sup> Vidjeti članak 156. stavak 4. Poslovnika Općeg suda.

<sup>586</sup> U skladu s ciljevima vanjskog djelovanja Unije navedenima u članku 21. UFEU-a.

<sup>587</sup> Vidjeti članak 4. stavak 2. Odluke 2010/788.

utvrđuje da tužitelj tvrdi da postoji hitnost samo na temelju navodne nepravilnosti pobijanih akata, čime je pomiješao uvjet *fumus boni iuris* i opasnost od teške i nepopravljive štete.

Stoga predsjednik Općeg suda odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu jer tužitelj nije dokazao hitnost zatražene mjere zaštite a da, osim toga, nije potrebno odlučiti o uvjetu postojanja *fumus boni iuris* ili provesti odvagivanje interesa.

### Rješenje od 21. srpnja 2023., Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R, [EU:T:2023:417](#))

„Privremena pravna zaštita – Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na postupak produljenja odobrenja aktivne tvari – Dokumenti koji potječu od treće strane – Odluka kojom se trećoj strani odobrava pristup dokumentima – Zahtjev za suspenziju primjene – *Fumus boni iuris* – Hitnost – Odvagivanje”

Tužitelj je društvo Arysta Lifescience koje stavlja na tržište sredstva za zaštitu bilja koja sadržavaju glavnu aktivnu tvar kaptan, osobito Kaptan 80 WG. U rujnu 2022. treća strana podnijela je Europskoj agenciji za sigurnost hrane (EFSA) zahtjev za pristup dokumentima koji se odnosio, među ostalim, na popis pomoćnih tvari koje su prisutne u formulaciji za reprezentativne uporabe tvari Kaptan 80 WG koja je dostavljena u okviru produljenja odobrenja za aktivnu tvar kaptan. Unatoč tužiteljevu protivljenju, EFSA je 17. veljače 2023. donijela odluku o potpunoj objavi tog popisa (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Predsjednik Općeg suda odlučuje o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu koji je podnesen nakon tužbe za poništenje potonje odluke, te zaključuje da su ispunjeni uvjet *fumus boni iuris* i uvjet hitnosti i, nakon odvagivanja različitih postojećih interesa, odlučuje prihvatiti zahtjev za suspenziju primjene pobijane odluke.

#### **Ocjena predsjednika Općeg suda**

Uvodno, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da sudac privremene pravne zaštite može odrediti suspenziju primjene i druge privremene mjere ako utvrdi da je njihovo određivanje činjenično i pravno na prvi pogled opravdano (*fumus boni iuris*) i da su hitne u smislu da ih je nužno odrediti i da proizvode učinke već prije odluke u glavnom predmetu kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta interesima stranke koja ih traži. Ti su uvjeti kumulativni, tako da zahtjeve za privremene mjere treba odbiti ako jedan od njih nije ispunjen. Sudac privremene pravne zaštite po potrebi provodi i odvagivanje postojećih interesa.

Kao prvo, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na *fumus boni iuris*, podsjeća na to da je taj uvjet ispunjen ako barem jedan od razloga nije na prvi pogled bez ozbiljnog temelja. Takav je slučaj kada jedan od tih razloga otkriva postojanje važnog pravnog ili činjeničnog spora čije rješenje nije odmah očito i stoga zahtijeva temeljito ispitivanje u okviru postupka o meritumu.

Kako bi dokazao da je pobijana odluka na prvi pogled nezakonita, tužitelj ističe povredu članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001<sup>588</sup> i članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006<sup>589</sup>. Konkretno, prigovara

---

<sup>588</sup> Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)



EFSA-i jer je zaključila da je popis pomoćnih tvari sadržavao informacije koje se odnose na emisije u okoliš u smislu potonjeg članka.

U tu svrhu predsjednik Općeg suda ističe da ograničavanje opsega pojma „informacije koje se odnose na emisije u okoliš” ovisi o kazuističkoj ocjeni. Podsjeća na to da u slučaju proizvoda, kao što je sredstvo za zaštitu bilja, i tvari koje taj proizvod sadržava, koji su u okviru uobičajene uporabe namijenjeni ispuštanju u okoliš zbog same svoje funkcije, predvidljive emisije u okoliš u uobičajenim ili realnim uvjetima uporabe nisu hipotetske i potpadaju pod pojam „emisije u okoliš”.

U ovom slučaju predsjednik Općeg suda ističe da su informacije na koje se odnosi zahtjev za pristup predmetnim dokumentima prije svega dio spisa za produljenje odobrenja aktivne tvari kaptan koja se stvarno upotrebljava u sredstvima za zaštitu bilja i koja je stvarno prisutna u okolišu. Nadalje, informacije o kojima je riječ ne odnose se na potencijalne učinke aktivne tvari, nego na popis pomoćnih tvari dostavljen za reprezentativne uporabe Kaptana 80 WG koji tužitelj stavlja na tržište. Naposljetku, koformulanti su tvari ili pripravci koji se koriste ili su namijenjeni za korištenje u sredstvu za zaštitu bilja ili pomoćnom sredstvu, ali koji nisu aktivne tvari, ni safeneri niti sinergisti.

Predsjednik Općeg suda iz toga zaključuje da nije moguće jednostavno odgovoriti na pitanje obuhvaća li pojam „informacije koje se odnose na emisije u okoliš” informacije o kojima je riječ u ovom slučaju. Zaključuje da taj prigovor na prvi pogled nije bez ozbiljnog temelja i stoga zahtijeva temeljito ispitivanje koje treba provesti u okviru postupka o meritumu.

Kao drugo, kad je riječ o uvjetu hitnosti, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da hitnost općenito treba ocijeniti s obzirom na potrebu određivanja privremenih mjera kako bi se izbjeglo da stranci koja traži privremenu zaštitu nastane teška i nepopravljiva šteta. Ta je stranka dužna dokazati da ne može čekati ishod postupka povodom tužbe o meritumu a da pritom ne pretrpi tešku i nepopravljivu štetu.

Kako bi dokazao hitnost zatraženih privremenih mjera, tužitelj je tvrdio da bi mu se otkrivanjem spornih informacija nanijela ozbiljna i nepopravljiva šteta jer bi se time omogućilo njegovim konkurentima da primjenom obrnutog inženjeringa rekonstruiraju Kaptan 80 WG. Prema njegovu mišljenju, jednom kad se sporne informacije otkriju i postanu dostupne javnosti, više ih nije moguće izbrisati i vratiti se na situaciju u kojoj su bile povjerljive.

U tu svrhu predsjednik Općeg suda podsjeća na to da, u slučaju kao što je ovaj, u kojem se tužitelj za potrebe ocjene postojanja teške i nepopravljive štete poziva na štetu nastalu zbog otkrivanja navodno

---

<sup>589</sup> Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.)

povjerljivih informacija, sudac privremene pravne zaštite nužno treba poći od pretpostavke prema kojoj su sporne informacije povjerljive.

Kad je riječ o predvidljivosti navodne štete u ovom slučaju, utvrđuje da sama EFSA potvrđuje da je Kaptan 80 WG moguće rekonstruirati primjenom obrnutog inženjeringa analizirajući sastav proizvoda na tržištu i da se ne može isključiti da se taj postupak može ubrzati i olakšati kombiniranjem spornih informacija i podataka koji su već dostupni javnosti. Iz toga zaključuje da se nastanak financijske štete koju bi tužitelj pretrpio zato što će se njegovi konkurenti na taj način koristiti spornim informacijama ne može kvalificirati kao samo hipotetski. Budući da otkrivanje dokumenta na temelju Uredbe br. 1049/2001 ima učinak *erga omnes*, dodaje da se ne može isključiti da ih osobe koje su podnijele zahtjev za pristup ne učine javnima objavom na internetu. To bi pridonijelo slabljenju tužiteljeva poslovnog položaja i povećala bi se opasnost od teške i nepopravljive štete.

Kad je riječ o težini štete, koju smatra utvrđenom, predsjednik Općeg suda utvrđuje da tužitelj stavljanjem na tržište Kaptana 80 WG ostvaruje znatan prihod u Uniji i na svjetskoj razini. Međutim, kad je konkretnije riječ o šteti povezanoj s otkrivanjem povjerljivih informacija, objektivno znatna ili čak nezanemariva financijska šteta može se smatrati „teškom” bez potrebe za sustavnom usporedbom štete s prihodima poduzetnika koji se boji da će je pretrpjeti. Usto, otkrivanje spornih informacija može olakšati postupak rekonstrukcije Kaptana 80 WG primjenom obrnutog inženjeringa.

Kad je riječ o nepopravljivosti štete, točno je da se nesigurnost povezana s popravljivanjem štete novčane naravi u okviru moguće tužbe za naknadu štete sama po sebi ne može smatrati okolnošću na temelju koje se može utvrditi nepopravljivost te štete. Naime, u stadiju privremene pravne zaštite mogućnost naknadnog ishođenja popravljivanja štete novčane naravi u okviru moguće tužbe za naknadu štete, koja se može podnijeti slijedom poništenja pobijanog akta, nužno je nesigurna. Suprotno tomu, isto ne vrijedi kad je očito, prilikom ocjene suca u postupku privremene pravne zaštite, da se štetu na koju se poziva, uzimajući u obzir njezinu prirodu i predvidiv način na koji nastaje, ne može prikladno utvrditi i odrediti njezin iznos te da se u praksi ona neće moći naknaditi tužbom za naknadu štete.

Međutim, u ovom slučaju predsjednik Općeg suda ističe da bi neodređen i u teoriji neograničen broj tužiteljevih sadašnjih i potencijalnih konkurenata u cijelom svijetu mogao nakon otkrivanja doći do spornih informacija. U tom smislu, s obzirom na to da nije moguće kontrolirati višestruke uporabe spornih informacija na svjetskoj razini, poštovanjem autorskih prava zajamčenih Uredbom br. 1049/2001 ne može se isključiti nastanak navodne financijske štete. Nadalje, s obzirom na posebnosti spora o zaštiti navodno povjerljivih informacija, tužitelj isto tako nije dužan dokazati da bi se našao u situaciji koja bi mogla ugroziti njegov gospodarski opstanak ili da bi njegovi tržišni udjeli bili ozbiljno i nepovratno pogođeni ako se ne odobre zatražene privremene mjere.

Kao treće, s obzirom na to da su ispunjeni uvjeti koji se odnose na *fumus boni iuris* i hitnost, predsjednik Općeg suda odvaguje postojeće interese kako bi utvrdio prevladava li tužiteljev interes za određivanje privremenih mjera nad interesom koji predstavlja neposredna primjena spornog akta. Konkretnije, ispituje bi li, kada bi sudac koji odlučuje o meritumu poništio taj akt, došlo do preokreta situacije do koje je došlo njegovom neposrednom provedbom ili bi, suprotno tomu, suspenzija primjene navedenog akta mogla ugroziti ostvarivanje njegova punog učinka u slučaju odbijanja glavne tužbe. Kad je riječ o uvjetu prema kojemu pravnu situaciju nastalu donošenjem rješenja o privremenoj pravnoj zaštiti mora biti moguće vratiti u prijašnje stanje, napominje da je svrha postupka privremene pravne zaštite ograničena na jamčenje pune učinkovitosti buduće odluke o meritumu. Stoga je taj postupak u potpunosti sporedan u odnosu na glavni postupak.

Međutim, u ovom slučaju predsjednik Općeg suda smatra da, u svrhu očuvanja korisnog učinka presude kojom se poništava pobijana odluka, tužitelj mora moći spriječiti nezakonito otkrivanje spornih informacija. Kad bi se ovaj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu odbio, presuda o poništenju postala bi iluzorna i oduzeo bi joj se koristan učinak jer bi to odbijanje omogućilo neposredno

otkrivanje spornih informacija, čime bi se *de facto* prejudicirala buduća odluka o meritumu, odnosno odbijanje tužbe za poništenje.

Iz toga zaključuje, s jedne strane, da tužiteljev interes treba prevladati nad interesom za odbijanje zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu, tim više jer bi se traženom suspenzijom primjene samo zadržao status *quo* na ograničeno vrijeme i jer se EFSA nije pozvala na prevladavajuću potrebu za zaštitom javnog zdravlja.

S druge strane, točno je da se osoba koja je zatražila otkrivanje spornih informacija može pozvati na pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije na temelju članka 15. stavka 3. UFEU-a, valja utvrditi da bi ostvarivanje tog prava u slučaju određivanja zatraženih privremenih mjera bilo samo odgođeno, dok bi odbijanjem zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu bilo onemogućeno izvršavanje tužiteljeva prava na zaštitu povjerljivosti tih informacija. Stoga tužiteljev interes mora imati prednost pred interesom podnositelja zahtjeva za pristup.

### Rješenje od 9. kolovoza 2023., Next Media Project/EFCA (T-338/23 R, [EU:T:2023:467](#))

*„Privremena pravna zaštita – Javna nabava – Sredstva komunikacije – Zahtjev za suspenziju primjene – Nepostojanje fumus boni juris“*

U okviru poziva na nadmetanje koji je objavila Europska agencija za kontrolu ribarstva (EFCA) ponuditelje se pozvalo da dostave svoje ponude u sustavu e-prijave. Dio njihove tehničke ponude bila su, među ostalim, i dva elektronička uzorka, odnosno animirani videozapis u trajanju od 10 do 15 sekundi, u GIF ili MP4 formatu, te prijedlog interaktivne karte u HTML formatu. Zatim je EFCA u ispravku obavijestila sve ponuditelje da za prvi elektronički uzorak ne upotrebljavaju format MP4. U drugom ispravku kojim se izmijenila dokumentacija za nadmetanje, ponuditelje se pozvalo da dva elektronička uzorka pošalju porukom elektroničke pošte na navedenu adresu elektroničke pošte.

Tužitelj, društvo Next Media Project, SLU, podnio je ponudu u okviru tog postupka javne nabave. Međutim, umjesto porukom elektroničke pošte kako je navela EFCA, odlučio je poslati te elektroničke uzorke dijeljenjem poveznice na Dropbox, uslugu za pohranu u oblaku koja korisnicima omogućuje da spremaju datoteke na internetu te dijele datoteke i mape s trećim osobama bez slanja velikih privitaka.

EFCA je zatim odlučila da tužiteljeva ponuda nije u skladu sa zakonodavstvom koje je na snazi<sup>590</sup> niti s uputama iz poziva na nadmetanje, koje su navedene u drugom ispravku. Dodala je da, s obzirom na to da je povjerenstvo za otvaranje ponuda elektroničke uzorke primilo tek kad ih je preuzelo s platforme Dropbox, a to je bilo tijekom otvaranja ponuda, odnosno nakon isteka roka za podnošenje, ne može jamčiti da su originalni uzorci cjeloviti, niti pružiti dokaz o datumu i vremenu njihova zaprimanja.

---

<sup>590</sup> Članak 141. stavak 1. Uredbe (UE, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.)

Predsjednik Općeg suda odlučuje o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu koji je podnesen isti dan kao i tužba za poništenje potonje odluke, te odbija taj zahtjev nakon što je zaključio da ne postoji *fumus boni iuris*.

### **Ocjena predsjednika Općeg suda**

Uvodno, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da, kada neuspješni ponuditelj može, tijekom predugovorne faze i pod uvjetom da se poštuje desetodnevni rok mirovanja predviđen zakonodavstvom<sup>591</sup>, dokazati da postoji posebno ozbiljan *fumus boni iuris*, kriterije za ocjenu uvjeta hitnosti treba ublažiti, tako da treba dokazati samo rizik od nastanka teške štete. To ublažavanje primjenjivih uvjeta kako bi se ocijenilo postojanje hitnosti opravdava se zahtjevima koji proizlaze iz djelotvorne zaštite koja mora biti zajamčena u području javne nabave. Uvjet posebno ozbiljnog *fumus boni iuris* ispunjen je kad se u postupku privremene pravne zaštite utvrdi da je tuženik počinio nezakonitost koja je na prvi pogled dovoljno očita i ozbiljna, čije se stvaranje ili produljenje učinaka mora spriječiti u najkraćem mogućem roku.

Prije svega, predsjednik Općeg suda utvrđuje da je EFCA obavijestila da je odlučila obustaviti potpisivanje ugovora i da je tužitelj podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu prije sklapanja ugovora. Stoga ispituje je li tužitelj uspio dokazati da postoji *fumus boni iuris* i po potrebi posebno ozbiljna priroda tog uvjeta.

U tu svrhu najprije ističe da iz dokumentacije za nadmetanje proizlazi da je slanje dvaju elektroničkih uzoraka porukom elektroničke pošte bilo obvezno i da se ne čini da je tužitelj, time što je elektroničke uzorke učitao na platformu Dropbox, poštovao način prijenosa informacija koji se zahtijevao za sudjelovanje u postupku, tako da informacije o kojima je riječ nisu „priopćene” Naime, način na koji ponuditelj javnom naručitelju podnese tražene informacije, u ovom slučaju elektroničke uzorke, sastavni je dio načina na koji se informacija priopćava.

Nadalje, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da se podnošenjem u poruci elektroničke pošte može osigurati poštovanje načela jednakog postupanja prema ponuditeljima. Međutim, kad bi se prihvatilo tužiteljevo stajalište prema kojem priopćavanje elektroničkih uzoraka preko Dropboxa umjesto porukom elektroničke pošte nije trebalo dovesti do njegova isključenja, to bi moglo predstavljati povredu načela jednakog postupanja u odnosu na ostale ponuditelje koji su postupili u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i koristili se elektroničkom poštom.

Osim toga, argument prema kojem tužitelj ima dokaze da elektronički uzorci nisu mijenjani nije relevantan. Naime, ako upotreba poveznice u ponudi nije dopuštena, javni naručitelj nije dužan provjeriti jesu li dokumenti na koje vodi ta poveznica mijenjani, niti ih je dužan prihvatiti.

Naposlijetku, predsjednik Općeg suda smatra da je tužitelj, time što je 13. veljače 2023., zadnjeg dana roka za zaprimanje, odlučio poslati dva elektronička uzorka dijeljenjem poveznice na Dropbox, stavio EFCA-u pred gotov čin. Naime, EFCA zbog toga nije imala priliku odlučiti o korištenju tog načina slanja prije isteka navedenog roka. U tom okviru naznaka izraza „u redu” u pogledu rezultata otvaranja tužiteljeve ponude upućuje na to da je tužitelj formalno poštovao navedeni rok kao takav i da ponuda još nije bila otvorena, ali se na prvi pogled ne može tumačiti kao potvrda načina priopćavanja elektroničkih uzoraka kojim se koristio tužitelj.

Budući da tužitelj nije uspio dokazati da postoji *fumus boni iuris* i, *a fortiori*, posebno ozbiljan *fumus boni iuris*, ovaj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu se odbija.

---

<sup>591</sup> Na temelju članka 175. Uredbe 2018/1046

## Rješenje od 25. rujna 2023., Terminal Ouest Provence/CINEA (T-504/23 R, [EU:T:2023:581](#))

„Privremena pravna zaštita – Instrument za povezivanje Europe (CEF) – Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava – Arbitražna klauzula – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Nepostojanje hitnosti”

U okviru poziva na podnošenje prijedloga za projekte koji je objavila Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA), a koji se financira na temelju instrumenta za povezivanje Europe (CEF), Terminal Ouest Provence (tužitelj) podnio je prijedlog koji se odnosi na razvoj novog terminala za kombinirani željeznički i cestovni prijevoz, odnosno terminal Ouest Province koji se nalazi na području općina Grans i Miramas u metropolitanskom području Aix-Marseille-Provence u Francuskoj. Dva dioničarska društva osnovala su tužitelja u obliku holdinga kako bi mogao obavljati dvije različite, ali neodvojive aktivnosti koje je uključivala provedba projekta, odnosno izgradnju terminala i upravljanje njime.

Budući da je tužitelj bio uspješan u postupku odabira, CINEA je započela pripremu sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Međutim, obavijestila je tužitelja i njegova većinskog dioničara da se, prema njezinu mišljenju, potonji dioničar ne može kvalificirati kao podugovaratelj te da se stoga njegovi troškovi ne mogu kvalificirati i tretirati kao „troškovi podugovaranja”. Unatoč toj razmjeni informacija, tužitelj je zatim potpisao sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava. Sporazum sadržava arbitražnu klauzulu kojom se daje nadležnost Sudu Europske unije u skladu s člankom 272. UFEU-a.

Tužitelj je Općem sudu podnio tužbu kojom traži da se na temelju tog članka utvrdi da su svi troškovi koje je njegov većinski dioničar fakturirao CINEA-i troškovi podugovaranja i da su stoga prihvatljivi u tu svrhu. Predsjedniku Općeg suda zasebnim je aktom podnesen i zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim se traži, s jedne strane, *prima facie* utvrđenje da su svi troškovi koje je njegov većinski dioničar fakturirao CINEA-i troškovi podugovaranja i da su stoga prihvatljivi u tu svrhu te, s druge strane, da se CINEA-i zabrani donošenje odluka o kvalifikaciji tih troškova i, *a fortiori*, o njihovoj prihvatljivosti prije nego što Opći sud odluči o glavnoj tužbi, a predsjednik Općeg suda je, nakon što je zaključio da ne postoji hitnost, odbio taj zahtjev.

### **Ocjena predsjednika Općeg suda**

Uvodno, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da hitnost općenito treba ocijeniti s obzirom na potrebu određivanja privremenih mjera kako bi se izbjeglo da stranci koja traži privremenu zaštitu nastane teška i nepopravljiva šteta. Ta je stranka dužna dokazati da ne može čekati ishod postupka povodom tužbe o meritumu a da pritom ne pretrpi tešku i nepopravljivu štetu.

Prije svega, kad je riječ o argumentu prema kojem bi iznos koji se duguje na ime spornih bespovratnih sredstava bio apsolutno nužan za provedbu projekta, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da je određivanje privremene mjere opravdano samo ako akt o kojem je riječ predstavlja odlučujući uzrok navodne teške i nepopravljive štete. Međutim, ističe da tužitelj ne utvrđuje akt ili postupanje CINEA-e koje predstavlja odlučujući uzrok štete na koju se poziva. Naime, unatoč sporu o kvalifikaciji troškova koje je fakturirao većinski dioničar, tužitelj je potpisao sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava. Usto, činjenica da CINEA odbija navedene troškove smatrati prihvatljivima ne sprečava tužitelja da joj pošalje zahtjev za plaćanje tijekom provedbe. Stoga će CINEA-ino stajalište imati učinke samo ako posluži kao temelj za njezinu formalnu odluku o procjeni prihvatljivih troškova u odgovoru na zahtjev za plaćanje tijekom provedbe.

Usto, predsjednik Općeg suda utvrđuje da su tvrdnje o šteti nejasne i hipotetske. Osim toga, nije predočio nijedan dokaz o teškoj i nepopravljivoj prirodi navodne štete. Naime, s obzirom na to da CINEA nije donijela formalnu odluku o prihvatljivosti troškova podugovaranja, bilo kakvo utvrđenje

štete koja može nastati na temelju te odluke može biti samo hipotetsko i, u najmanju ruku, preuranjeno.

Kad je riječ o argumentu prema kojem ne postoji nikakva mogućnost alternativnog održivog financiranja za dobivanje jednakovrijednog iznosa kao što je onaj o kojem je riječ, predsjednik Općeg suda ga odbija jer šteta na koju se poziva ne predstavlja izvjesnu štetu čiji je odlučujući uzrok akt ili postupanje koje se može pripisati CINEA-i.

Kad je riječ o argumentu prema kojem tužitelj nije mogao čekati ishod postupka o meritumu a da ne proglasi stečaj zbog neplaćanja, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da se šteta novčane naravi ne može, osim u iznimnim okolnostima, smatrati nepopravljivom ili čak teško popravljivom. U slučaju takve štete, zatražena privremena mjera opravdana je samo ako se pokaže da bi se bez takve mjere stranka koja je traži našla u situaciji koja bi mogla ugroziti njezin opstanak prije donošenja odluke kojom se okončava glavni postupak. U tom pogledu, stranka koja traži privremene mjere dužna je, osobito ako se poziva na nastanak financijske štete, u prilog toj tvrdnji dostaviti dokumente koji pružaju istinit i cjelokupan prikaz njezine financijske situacije.

Najprije, točno je da iz dokumenata koje je tužitelj podnio za potrebe dokazivanja hitnosti njegova zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu proizlazi da bi tužitelj, bez spornih bespovratnih sredstva, kasnio s plaćanjem i stoga ne bi mogao nastaviti izgradnju terminala Ouest Provence od listopada, ili, u najboljem slučaju, od prosinca 2023. Međutim, predsjednik Općeg suda utvrđuje da nije podnio nijedan element kako bi dokazao da mu njegova dva dioničara nisu mogla pružiti financijsku pomoć kako bi se mogao suočiti s eventualnim poteškoćama s likvidnošću.

Nadalje, navodna šteta je hipotetska jer se temelji na pretpostavci da će CINEA odbiti sve troškove tužiteljeva većinskog dioničara, iako nije isključeno da će se većina tih troškova smatrati prihvatljivima.

Naposljetku, određivanje zatraženih mjera ne bi ni na koji način utjecalo na tužiteljevu financijsku situaciju čiji bi stečaj bio neizbježan neovisno o ishodu postupka povodom zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu. Naime, tužitelj od predsjednika Općeg suda ne traži da CINEA-i naloži da dodijeli sporna bespovratna sredstva.

Kad je riječ o argumentu prema kojem bi se, kad se ne bi odredile privremene mjere, povrijedilo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, predsjednik Općeg suda ističe da se na temelju običnog interesa osoba da se u što je moguće kraćem roku utvrdi opseg prava koja imaju na temelju prava Unije ne može utvrditi postojanje teške i nepopravljive štete. Osim toga, osim odvagivanja postojećih interesa koje treba uzeti u obzir, tužitelj nije dokazao da ne može čekati ishod postupka koji se odnosi na tužbu o meritumu a da pritom ne pretrpi tešku i nepopravljivu štetu.

### **Rješenje od 27. rujna 2023., Amazon Services Europe/Komisija (T-367/23 R, [EU:T:2023:589](#))**

*„Privremena pravna zaštita – Digitalne usluge – Uredba (EU) 2022/2065 – Vrlo velika internetska platforma – Zahtjev za suspenziju primjene – Hitnost – Fumus boni iuris – Odvagivanje interesa”*

Tužitelj Amazon Services Europe pripada multinacionalnoj grupi društava Amazon. Njegove poslovne djelatnosti uključuju maloprodaju na internetu i ostale usluge kao što su računalstvo u oblaku i

digitalno prenošenje. Pruža usluge platforme za trgovanje trećim prodavateljima te im omogućuje da ponude proizvode na prodaju u Amazon Storeu i podupire navedene prodavatelje na različite načine.

Uredbom 2022/2065 predviđa se<sup>592</sup> da Europska komisija odlukom kao vrlo veliku internetsku platformu ili vrlo veliku internetsku tražilicu određuje internetsku platformu ili internetsku tražilicu čiji broj aktivnih prosječnih primatelja usluge u Europskoj uniji mjesečno nije manji od 45 milijuna. Na temelju navedene uredbe, s jedne strane, pružatelji takvih internetskih platformi koji upotrebljavaju sustave za preporučivanje pružaju barem jednu opciju za svaki od svojih sustava za preporučivanje koja se ne temelji na izradi profila<sup>593</sup> i, s druge strane, pružatelji koji prikazuju oglase na svojim internetskim sučeljima sastavljaju i javno objavljuju repozitorij koji sadržava određene informacije tijekom cijelog razdoblja u kojem prikazuju oglas i jednu godinu od posljednjeg prikazivanja oglasa na njihovim internetskim sučeljima<sup>594</sup>.

Komisija je 25. travnja 2023. odredila Amazon Store kao vrlo veliku internetsku platformu (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)<sup>595</sup>.

Predsjednik Općeg suda odlučuje o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu koji je podnesen isti dan kao i tužba za poništenje potonje odluke, te zaključuje da su ispunjeni uvjet *fumus boni iuris* i uvjet hitnosti i, nakon odvagivanja različitih postojećih interesa, odlučuje djelomično prihvatiti zahtjev za suspenziju primjene pobijane odluke, u dijelu u kojem se njome društvu Amazon Store nalaže obveza da javno objavljuje repozitorij oglasa, ne dovodeći u pitanje tužiteljevu obvezu vođenja navedenog repozitorija.

### **Ocjena predsjednika Općeg suda**

Kao prvo, predsjednik Općeg suda ispituje prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija jer je tužba za poništenje u velikom dijelu očito nedopuštena u dijelu u kojem tužitelj osporava zakonitost odredbi Uredbe 2022/2065 koje ne čine pravnu osnovu pobijane odluke i koje s tom odlukom nemaju nikakvu izravnu pravnu vezu. Najprije podsjeća na to da, kad se ističe očita nedopuštenost glavne tužbe, stranka koja traži privremene mjere treba utvrditi da postoje elementi na temelju kojih se na prvi pogled može zaključiti da je dopuštena ta tužba na koju se nadovezuje zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, kako bi se izbjeglo da stranka u postupku privremene pravne zaštite ishodi određivanje suspenzije primjene akta čije bi poništenje potom bilo odbijeno jer je njezina tužba proglašena nedopuštenom tijekom ispitivanja njezina merituma u glavnom postupku. Stoga se u okviru postupka privremene pravne zaštite dopuštenost tužbe u glavnom predmetu može ocijeniti samo na prvi pogled i sudac privremene pravne zaštite taj zahtjev može proglasiti nedopuštenim samo ako se dopuštenost tužbe u glavnom predmetu može u potpunosti isključiti.

Osim toga, opći akt čija se nezakonitost ističe mora biti izravno ili neizravno primjenjiv na slučaj koji je predmet tužbe te mora postojati izravna pravna veza između pojedinačne pobijane odluke i predmetnog općeg akta. Međutim, članak 277. UFEU-a treba tumačiti dovoljno široko kako bi se djelotvoran nadzor zakonitosti općih akata institucija osigurao u korist osoba koje nisu imale pravo

---

<sup>592</sup> Članak 33. stavak 4. Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (SL 2022., L 277, str. 1.)

<sup>593</sup> Članak 38. Uredbe 2022/2065

<sup>594</sup> Članak 39. stavak 1. Uredbe 2022/2065

<sup>595</sup> Odluka Komisije C(2023) 2746 *final* od 25. travnja 2023. kojom je Amazon Store određen kao vrlo velika internetska platforma u skladu s Uredbom (UE) 2022/2065.

podnošenja izravne tužbe protiv takvih akata. Stoga područje primjene tog članka treba proširiti na akte institucija koji su bili mjerodavni za donošenje odluke na koju se odnosi tužba za poništenje. Usto, u svrhu ispitivanja prigovora nezakonitosti, pravila jednog te istog sustava ne mogu se umjetno rastaviti.

Predsjednik Općeg suda u ovom slučaju utvrđuje da je tužitelj dovoljno jasno odredio odredbe čija se nezakonitost ističe i da su, na prvi pogled, pravila jednog te istog sustava umjetno rastavljena jer pobijana odluka dovodi do primjene spornih obveza. Naglašava i to da se u ovom predmetu javljaju nova pitanja čije rješavanje zahtijeva temeljito ispitivanje u okviru glavnog postupka. Iz toga zaključuje da se prigovor nezakonitosti koji je istaknuo tužitelj ne može odbaciti kao očito nedopušten.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda ispituje zahtjev za suspenziju primjene pobijane odluke. Najprije podsjeća na to da sudac postupka privremene pravne zaštite može odrediti suspenziju primjene i druge privremene mjere ako utvrdi da je njihovo određivanje činjenično i pravno na prvi pogled opravdano (*fumus boni iuris*) i da su hitne u smislu da ih je nužno odrediti i da proizvode učinak već prije odluke o glavnom predmetu kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta interesima stranke koja ih traži. Ti su uvjeti kumulativni, tako da zahtjeve za privremene mjere treba odbiti ako jedan od njih nije ispunjen. Sudac privremene pravne zaštite po potrebi provodi i odvagivanje postojećih interesa.

Na prvom mjestu, s obzirom na to da je svoje ispitivanje započeo uvjetom hitnosti, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da hitnost općenito treba ocijeniti s obzirom na potrebu određivanja privremenih mjera kako bi se izbjeglo da stranci koja traži privremenu zaštitu nastane teška i nepopravljiva šteta. Ta je stranka dužna dokazati da ne može čekati ishod postupka povodom tužbe o meritumu a da pritom ne pretrpi tešku i nepopravljivu štetu.

Kao prvo, kad je riječ o obvezi pružatelja vrlo velikih internetskih platformi koji upotrebljavaju sustave za preporučivanje da pružaju barem jednu opciju za svaki od svojih sustava za preporučivanje koja se ne temelji na izradi profila<sup>596</sup>, predsjednik Općeg suda zaključuje da tužitelj nije utvrdio postojanje teške i nepopravljive štete.

Naime, prije svega, šteta na koju se poziva nije izvjesna jer se Uredbom 2022/2065 ne zabranjuje upotreba sustava za preporučivanje, nego se predmetne platforme samo obvezuje na to da predvide opciju za njihovu deaktivaciju.

Nadalje, pod pretpostavkom da uvođenje opcije za deaktivaciju zaista potakne klijente na to da s platforme Amazon Store prijeđu na konkurentske platforme, navodni gubitak tržišnih udjela predstavlja isključivo financijsku štetu jer uključuje gubitak prihoda od prodaje na predmetnom tržištu.

U slučaju takve štete, zatražena privremena mjera opravdana je samo ako se pokaže da bi se bez takve mjere stranka koja je traži našla u situaciji koja bi mogla ugroziti njezin opstanak prije donošenja odluke kojom se okončava postupak o meritumu ili ako bi se njezini tržišni udjeli znatno izmijenili. Nije dakle dovoljno da postoji opasnost od poduzetnikovog nepovratnog gubitka tržišnog udjela, nego je potrebno da je taj tržišni udio dovoljno bitan u pogledu, među ostalim, veličine tog poduzetnika, uzimajući u obzir karakteristike grupe s kojom je povezan preko svojih dioničara.

---

<sup>596</sup> Članak 38. Uredbe 2022/2065



Međutim, predsjednik Općeg suda utvrđuje da tužitelj nije utvrdio niti tvrdio da se nalazi u situaciji koja može ugroziti njegovu financijsku održivost prije donošenja odluke kojom se okončava postupak o meritumu s obzirom na veličinu prihoda i obilježja grupe kojoj pripada.

Naposljetku, odbija tužiteljev argument prema kojem bi pobijana odluka naštetila i interesima trećih prodavatelja. Naime, stranka koja traži privremene mjere ne može se radi utvrđivanja hitnosti pozvati na povredu prava trećih osoba ili općeg interesa. Sudac privremene pravne zaštite može, ako je to potrebno, uzeti u obzir štetu koju bi primjena pobijane odluke mogla nanijeti stranci koja nije ona koja traži privremene mjere samo u okviru odvagivanja postojećih interesa.

Kao drugo, kad je riječ o obvezi pružatelja vrlo velikih internetskih platformi da sastavljaju i učine dostupnim repozitorij oglasa koji bi, prema tužiteljevu mišljenju, sadržavao povjerljive informacije, predsjednik Općeg suda zaključuje, suprotno tomu, da je tužitelj utvrdio postojanje teške i nepopravljive štete i da je uvjet hitnosti stoga ispunjen u ovom slučaju.

Naime, nakon što je utvrdio da za ispitivanje uvjeta hitnosti valja smatrati da su sporne informacije povjerljive, podsjeća na to da pitanje o tome u kojoj mjeri otkrivanje takvih informacija uzrokuje tešku i nepopravljivu štetu ovisi o različitim okolnostima, kao što je, među ostalim, važnost koju u profesionalnom i poslovnom smislu imaju informacije za poduzetnika koji za njih traži zaštitu i njihova korisnost za druge poduzetnike na predmetnom tržištu.

Međutim, u ovom slučaju, kad je riječ o stupnju ozbiljnosti koji se zahtijeva, predsjednik Općeg suda utvrđuje, s jedne strane, da obveze povezane s repozitorijem oglasa koji pruža informacije o oglasima na tužiteljevoj platformi omogućuju trećim stranama da pristupe važnim poslovnim tajnama koje se odnose na strategije oglašavanja tužiteljevih klijenata oglašivača. Stoga tužitelj ne može čekati ishod postupka povodom tužbe o meritumu a da pritom ne pretrpi tešku štetu. S druge strane, s obzirom na to da bi sporne informacije, promatrane zajedno, otkrivanjem postale iznimno osjetljive jer bi javnost na taj način općenito stekla vrlo detaljna temeljna saznanja o osjetljivim poslovnim odnosima tužitelja s većinom njegovih klijenata, to bi također moglo eksponencijalno i na umjetan način povećati transparentnost tržišta.

Kad je riječ o nepopravljivoj prirodi te štete, predsjednik Općeg suda smatra da je stvarno očito da poništenje pobijane odluke ne može ukloniti učinke otkrivanja spornih informacija jer znanje koje te osobe imaju o tim informacijama nakon što ih pročitaju neće zbog toga nestati.

Na drugom mjestu, predsjednik Općeg suda ispituje *fumus boni iuris* zahtjeva za određivanje privremenih mjera u pogledu obveze pružatelja vrlo velikih internetskih platformi da sastavljaju i učine dostupnim repozitorij oglasa. Podsjeća na to da je taj uvjet ispunjen ako barem jedan od razloga nije na prvi pogled bez ozbiljnog temelja. Takav je slučaj kada jedan od tih razloga otkriva postojanje važnog pravnog ili činjeničnog spora čije rješenje nije odmah očito i stoga zahtijeva temeljito ispitivanje u okviru postupka o meritumu.

U ovom se slučaju na prvi pogled čini da dio informacija koje je tužitelj dužan prenijeti u svoj repozitorij oglasa još nije stavljen na raspolaganje javnosti. Takav je osobito slučaj informacija koje se odnose na razdoblje tijekom kojeg je oglas objavljen i ukupne brojeve po državama članicama za skupinu ili skupine primatelja kojima je oglas izričito namijenjen.

Na trećem mjestu, predsjednik Općeg suda odvaguje postojeće interese kako bi utvrdio prevladava li tužiteljev interes za određivanje privremenih mjera nad interesom koji predstavlja neposredna primjena spornog akta. Konkretnije, ispituje bi li, kada bi sudac koji odlučuje o meritumu poništio taj akt, došlo do preokreta situacije do koje je došlo njegovom neposrednom provedbom ili bi, suprotno tomu, suspenzija primjene navedenog akta mogla ugroziti ostvarivanje njegova punog učinka u slučaju odbijanja glavne tužbe. Kad je riječ o uvjetu prema kojem pravnu situaciju nastalu donošenjem rješenja o privremenoj pravnoj zaštiti mora biti moguće vratiti u prijašnje stanje, napominje da je svrha postupka privremene pravne zaštite ograničena na jamčenje pune

učinkovitosti buduće odluke o meritumu. Stoga je taj postupak u potpunosti sporedan u odnosu na glavni postupak.

Međutim, u ovom slučaju predsjednik Općeg suda smatra da, u svrhu očuvanja korisnog učinka presude kojom se poništava pobijana odluka, tužitelj mora moći spriječiti nezakonito otkrivanje navedenih informacija. Kad bi se ovaj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu odbio, presuda o poništenju postala bi iluzorna i oduzeo bi joj se koristan učinak jer bi to odbijanje omogućilo neposredno otkrivanje spornih informacija, čime bi se *de facto* prejudicirala buduća odluka o meritumu, odnosno odbijanje tužbe za poništenje. Iz toga zaključuje da tužiteljev interes treba prevladati nad interesom za odbijanje zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu, tim više jer bi se traženom suspenzijom primjene samo zadržao status *quo* na ograničeno vrijeme.

### **Rješenje od 29. rujna 2023., Red Bull i dr./Komisija (T-306/23 R, [EU:T:2023:590](#))**

*„Privremena pravna zaštita – Tržišno natjecanje– Komisijina odluka kojom se nalaže pretraga – Zahtjev za suspenziju primjene – Nepostojanje hitnosti“*

Sumnjajući na protutržišno postupanje u okviru stavljanja na tržište energetskih pića, Europska komisija naložila je Odlukom od 8. ožujka 2023.<sup>597</sup> (u daljnjem tekstu: odluka o pretrazi) pretragu prostorija društava Red Bull GmbH, Red Bull France SASU i Red Bull Nederland BV. Sporna odluka donesena je na temelju članka 20. stavka 4. Uredbe br. 1/2003 o provedbi pravila o tržišnom natjecanju (u daljnjem tekstu: Uredba 1/2003)<sup>598</sup>, kojim se određuju Komisijine ovlasti u provođenju pretraga.

U okviru pretrage Komisija je istodobno posjetila prostorije predmetnih društava u Austriji, Francuskoj i Nizozemskoj gdje je odjednom kopirala veliki broj elektroničkih dokumenata i zatražila da joj se *a posteriori* dostave ostali elektronički podaci, osobito oni iz mobilnih telefona, pretinaca elektroničke pošte i podaci pohranjeni na oblaku ili na poslužiteljima poduzeća, što je i učinjeno. Slijedom toga, Komisija je u svojim prostorijama ispitala prvi skup podataka uz prisutnost predstavnika tih društava.

Ti su predstavnici podnijeli tužbu za poništenje protiv odluke o pretrazi. Podnijeli su i zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi određivanja suspenzije primjene potonje odluke. Svojim rješenjem Opći sud odbija taj zahtjev za određivanje privremene pravne zaštite.

#### **Ocjena predsjednika Općeg suda**

Uvodno, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da sudac privremene pravne zaštite može odrediti suspenziju primjene i druge privremene mjere ako utvrdi da je njihovo određivanje na prvi pogled činjenično i pravno opravdano i da su hitne.

Ispitujući najprije uvjet koji se odnosi na hitnost zatraženih privremenih mjera, predsjednik Općeg suda smatra da taj uvjet nije ispunjen jer, u posebnim okolnostima ovog slučaja, tešku i nepopravljivu štetu koju navode tužitelji treba smatrati hipotetskom jer mjere izvršenja odluke o pretrazi ne dovode

---

<sup>597</sup> Odluka Komisije C(2023) 1689 *final* od 8. ožujka 2023. (predmet AT.40819 – Red Bull – Pretraga)

<sup>598</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU- a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.)

do neproporcionalne povrede prava zaposlenika i tužitelja iz članka 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), suprotno onomu što tvrde ti tužitelji.

Naime, hitnost postoji samo ako je prijetnja da će nastati teška i nepopravljiva šteta, koje se pribojava stranka koja traži privremene mjere, toliko jasna da se nastanak te štete može predvidjeti s dovoljnim stupnjem vjerojatnosti. Međutim, šteta koja proizlazi iz budućeg ispitivanja podataka, a koju navode tužitelji, u ovom slučaju nije utvrđena s dovoljnim stupnjem vjerojatnosti s obzirom na postupovna jamstva koja je Komisija provela za ispitivanje tih podataka.

Prije svega, samo Komisijini agenti zaduženi za istragu, na koje se primjenjuju stroge obveze čuvanja profesionalne tajne mogu, ovisno o slučaju, imati uvid u osobne podatke. Nadalje, predstavnici tužiteljâ prisutni su tijekom cijelog ispitivanja relevantnosti dokumenata. Naposljetku, Komisija je predvidjela postupak za ispitivanje u svojim prostorijama dokumenata koji sadržavaju osjetljive osobne podatke, koji uključuje posebno ograničen krug koji u jednakom omjeru čine Komisijini agenti i predstavnici poduzeća te arbitražni postupak u slučaju neslaganja o relevantnosti dokumenata.

Isto tako, šteta koja proizlazi iz neopravdano dugog vremena potrebnog za provedbu pretrage također je hipotetska, a trajanje od šest tjedana koje je Komisija predvidjela za ispitivanje preostalih dokumenata ne može se smatrati neproporcionalnim, osobito s obzirom na količinu informacija o kojima je riječ.

S obzirom na prethodno navedeno, zahtjev za privremenu pravnu zaštitu se odbija.





COUR DE JUSTICE  
DE L'UNION EUROPÉENNE

---

Uprava za istraživanje i dokumentaciju

veljača 2024.

*Tiska  
no  
na  
ekolo  
ški  
prihv  
atljiv  
om  
papir  
u*